

SUP-RAP-342/2023 Y ACUMULADO

Actor: Partido Verde Ecologista de México y otro.
Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE).

Tema: procedimiento para reclutamiento de personas capacitadoras electorales (CAE) y supervisoras electorales (SE).

Hechos

Revocación de acuerdo

La Comisión de Capacitación y Organización Electoral del INE emitió un acuerdo para incorporar in criterio al procedimiento de selección de SE y CAE. El acuerdo fue impugnado y esta Sala Superior lo revocó.

Acto impugnado

En su momento, el Consejo General del INE emitió el acuerdo INE/CG615/2023, relacionado con el procedimiento de reclutamiento de SE y CAE para este proceso electoral.

Demanda

Contra lo anterior los actores presentaron demandas de recurso de apelación.

Consideraciones

AGRAVIO I. Falta de fundamentación y motivación.

DECISIÓN. Infundado. La autoridad responsable sí señaló los fundamentos y motivos por los que consideró necesaria la emisión de la adenda que reclama. Además, es un mecanismo que instrumenta la restricción de militancia partidista de los SE y CAE, pues la modificación no atendió únicamente al principio de imparcialidad, sino a los derechos de las personas que van a participar en el procedimiento a ser seleccionadas en igualdad de condiciones y al cumplimiento de los requisitos normativos.

AGRAVIOS II, III y IV. Vulneración al principio de certeza y de legalidad, pues el INE cambió el procedimiento de reclutamiento ya iniciado el proceso electoral. El INE no puede cambiar sus propias determinaciones y no se actualizan las causas de excepción para modificar la ECAE.

DECISIÓN. Infundados. Los actores parten de la premisa incorrecta de que los procedimientos sancionadores por posible afiliación indebida de una persona ciudadana a la militancia de un partido político necesariamente inician a instancia afectada.

No es una modificación fundamental a las normas del proceso, sino una modificación instrumental, que busca dar coherencia y homogeneidad al procedimiento de reclutamiento de CAE y SE en relación con afiliaciones indebidas.

AGRAVIO V. Vulneración al principio de congruencia.

DECISIÓN. Infundado. La modificación es congruente con los fines perseguidos por la propia autoridad electoral, para determinar si es o no idóneo el solicitante para acceder a CAE o SE.

AGRAVIOS VI y VII. Vulneración a los principios de certeza, confianza legítima y seguridad jurídica.

DECISIÓN. Infundado. La modificación es necesaria para instrumentar la ECAE.

Conclusión: se confirma la determinación impugnada.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-342/2023 Y
ACUMULADO

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, quince de diciembre de dos mil veintitrés.

Sentencia que, con motivo de las demandas presentadas por los **partidos políticos Verde Ecologista de México y Morena**, confirma el acuerdo INE/CG615/2023 del **Consejo General del Instituto Nacional Electoral** relacionado con el procedimiento de designación de supervisores y capacitadores electorales para el proceso electoral federal 2023-2024.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	3
III. ACUMULACIÓN	3
IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA	3
V. ESTUDIO DE FONDO	4
¿Qué alegan los actores?	4
Metodología	7
Decisión	8
Justificación	8
VI. RESUELVE	21

GLOSARIO

	<i>Acuerdo INE/CG615/2023 del Consejo General del Instituto Nacional electoral por el que se aprueba la adenda para incorporar criterio que atiende el principio de imparcialidad en el procedimiento de reclutamiento, selección y contratación de las y los supervisores electorales y capacitadores-asistentes electorales que forma parte de la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral 2023-2024 y sus respectivos anexos, que será aplicable al proceso electoral 2023-2024 y, en su caso, a los extraordinarios que deriven de éste.</i>
Acuerdo, acto impugnado o adenda:	
CAE:	Capacitadores electorales.
CAEL:	Capacitadores electorales locales.
Comisión de Capacitación:	Comisión de Capacitación y Organización Electoral del Instituto Nacional Electoral.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CG del INE o autoridad responsable:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
ECAE:	Estrategia de capacitación y asistencia electoral 2023-2024.
LGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGSMIME o Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹ **Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretarios:** David R. Jaime González y Gabriel Domínguez Barrios.

SUP-RAP-342/2023 Y ACUMULADO

Manual:	<i>Manual de Reclutamiento, Selección y Contratación de las y los Supervisores Electorales y Capacitadores-Asistentes Electorales</i>
MDE:	Mesas directivas de casilla.
Morena:	Partido Morena.
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México.
SE:	Supervisores electorales.
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

I. ANTECEDENTES

1. Aprobación de la ECAE. El veinticinco de agosto de dos mil veintitrés² el CG del INE emitió el acuerdo por el que aprobó la ECAE y sus anexos.³

2. Acuerdo de la Comisión de Capacitación. El seis de octubre la Comisión de Capacitación aprobó la adenda para incorporar un criterio en el procedimiento de reclutamiento, selección y contratación de las y los SE y CAE, que forma parte de la ECAE.⁴

3. Revocación. Con motivo de la impugnación por parte de diversos partidos políticos, esta Sala Superior revocó el acuerdo anterior, por falta de competencia de la Comisión de Capacitación.⁵

4. Acuerdo del CG del INE (acto impugnado). El veintidós de noviembre el CG del INE emitió el acuerdo INE/CG615/2023, por el que aprobó la adenda al procedimiento de reclutamiento de SE y CAE.

5. Demandas. El veintinueve de noviembre los partidos recurrentes presentaron recursos de apelación contra el acuerdo anterior, por conducto de quien se ostenta, en cada caso, como su representante.

6. Turno. Recibidas las demandas en esta Sala Superior, la presidencia acordó integrar los expedientes **SUP-RAP-342/2023** y **SUP-RAP-343/2023**, y turnarlos a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

7. Estado de resolución. En su momento, el magistrado instructor radicó

² Todas las fechas corresponden a dos mil veintitrés, salvo mención en contrario.

³ Acuerdo con clave INE/CG492/2023.

⁴ Acuerdo con clave INE/CCOE/003/2023

⁵ Mediante sentencia de ocho de noviembre, dictada dentro de los autos del SUP-RAP-315/2023 y SUP-RAP-316/2023, acumulados.



los expedientes indicados, admitió las demandas, cerró la instrucción y ordenó formular los respectivos proyectos de sentencia.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver los asuntos, porque son recursos de apelación interpuestos por partidos políticos, contra un acuerdo del CG del INE, máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional.⁶

III. ACUMULACIÓN

Procede acumular los recursos de apelación indicados, porque existe conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable y en el acto impugnado.

Por ello, se acumula el expediente SUP-RAP-343/2023 al SUP-RAP-342/2023, al ser éste el primero que se recibió.⁷

Así, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia a los autos del expediente acumulado.

IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

Las demandas cumplen los requisitos para analizar el fondo de la controversia, conforme a lo siguiente:

1. Forma. Se presentaron por escrito y constan: 1) el nombre de los recurrentes y la firma de quienes acuden en su representación; 2) el acto impugnado y la autoridad responsable; 3) los hechos; 4) los conceptos de agravio y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Las demandas se presentaron en tiempo,⁸ como se explica enseguida.

⁶ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁷ Con fundamento en el artículo 31 de la Ley de Medios.

⁸ Artículo 7, párrafo 1, y 8 de la LGSMIME.

SUP-RAP-342/2023 Y ACUMULADO

El acuerdo impugnado fue emitido el veintidós de noviembre y se sometió a elaboración de engrose⁹; de manera que se notificó por oficio a los representantes de los partidos políticos ante el CG del INE el veinticinco siguiente.¹⁰

En este sentido, si las demandas se presentaron el veintinueve de noviembre es clara su oportunidad, al haberse interpuesto dentro del plazo de cuatro días que prevé la norma procesal aplicable.

En el entendido de que todos los días y horas son hábiles, al estar relacionado el asunto con el proceso electoral federal 2023-2024, en curso.¹¹

3. Legitimación e interés jurídico. Se acreditan, porque los recursos los interponen los representantes de los partidos recurrentes ante el CG del INE¹², quienes consideran que el acuerdo impugnado afecta su esfera jurídica por establecer el inicio oficioso de un procedimiento ordinario sancionador por parte de la autoridad electoral, dentro del procedimiento de designación de los SE y CAE.

4. Definitividad. Se cumple, porque no existe medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

V. ESTUDIO DE FONDO

¿Qué alegan los actores?

PVEM

⁹ Se entiende que a partir de ese momento los partidos tuvieron todos los elementos necesarios para preparar su medio de defensa, en atención a que el acuerdo impugnado se emitió a través de un engrose.

Sirva de apoyo, *mutatis mutandis*, la jurisprudencia 1/2022 de rubro: “**PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO UNA RESOLUCIÓN SANCIONATORIA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN FUE OBJETO DE MODIFICACIONES, NO OPERA LA NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA.**”

Así como la jurisprudencia 19/2001, de rubro “**NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ**”.

¹⁰ De conformidad con el oficio notificación electrónica INE/DS/2521/2023, que obra en los expedientes electrónicos.

¹¹ Según el artículo 7, primer párrafo, de la indicada Ley de Medios.

¹² Quienes tienen acreditada su personalidad en términos de los manifestado por la responsable en sus respectivos informes circunstanciados (páginas 1 y 2) y el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios.



a) Falta de fundamentación y motivación.

Con la adenda el INE pretende iniciar procedimientos oficiosos contra los partidos políticos por afiliaciones indebidas, sin que medie una queja por la persona afectada.

- La autoridad responsable no fundamenta ni motiva la adenda correspondiente, sino que se constriñe a señalar que la finalidad es garantizar el principio de imparcialidad de CAE y SE.

Se pretende el inicio de procedimientos oficiosos cuando las quejas por la afiliación indebida proceden únicamente a instancia del afectado; además, para el inicio del procedimiento se considera suficiente el oficio de desconocimiento de militancia que presente el interesado, sin que medie denuncia o queja.

b) Vulneración al principio de certeza y legalidad pues el INE cambia el procedimiento de reclutamiento ya iniciado el proceso.

Se vulnera el artículo 105 constitucional porque se modifican las normas aplicables ya iniciado el proceso, lo que incide en los derechos de los participantes, pues se trata de una modificación fundamental que altera el procedimiento de reclutamiento.

Se afectan los derechos de los partidos políticos porque se establece el inicio de procedimientos sancionadores oficiosos en su contra, por la aplicación retroactiva de un procedimiento modificado.

Se viola el principio de irretroactividad de la ley, pues se pretende aplicar una norma posterior que causa perjuicio a los partidos y aspirantes a CAE y SE que ya han presentado sus solicitudes.

La adenda no podría aplicarse a las personas que ya realizaron su registro como aspirantes, por lo que no se podrán iniciar los procedimientos oficiosos correspondientes ni la UTCE podrá realizar su labor de investigación.

SUP-RAP-342/2023 Y ACUMULADO

El acuerdo INE/CG492/2023 que es materia de la adenda ya era firme y definitivo, por lo que no es válida su modificación atendiendo a la definitividad de las etapas del proceso.

Aunado a ello, conforme a la Ley, la ECAE debe aprobarse antes del inicio del proceso electoral, por lo que se vulnera el principio de legalidad con la adenda controvertida.

No solo se modifican los requisitos previamente establecidos para ser CAE y SE, sino que se incluyen consecuencias jurídicas no previstas con anterioridad, como el inicio de procedimientos oficiosos en determinados casos.

c) La autoridad no puede modificar sus propias determinaciones.

De manera original, el INE previó que los aspirantes a CAE o SE que aparecieran como militantes de un partido político tendrían la opción de presentar una queja por indebida afiliación, es decir, era potestativo.

La adenda cambia esa situación señalando el inicio de procedimientos oficiosos contra los partidos políticos, con lo que el INE está modificando, indebidamente, sus propias determinaciones.

d) No se actualizan causas de excepción para realizar modificaciones a la ECAE.

En el acuerdo en el que se estableció la ECAE (INE/CG492/2023), se señalaron las causas por las que ésta podía ser modificada, mismas que se encontraban relacionadas, únicamente, con cuestiones presupuestales, causas de fuerza mayor o caso fortuito.

Sin embargo, las modificaciones controvertidas en el presente medio al proceso de reclutamiento de CAE y SE no encuadran en los supuestos de excepción.

e) El acto impugnado vulnera el principio de congruencia.



El acuerdo reclamado es incongruente pues por un lado señala que, si un aspirante a CAE o SE presenta solicitud de baja de un partido político, realizada al menos con un año de anticipación, se cumple el requisito de temporalidad exigido para garantizar imparcialidad.

Sin embargo, por otro establece que aceptar solo la solicitud de baja exenta a los interesados de acreditar si se cumple el requisito temporal de militancia y deja a la autoridad sin la posibilidad de investigar si se trató de una afiliación indebida.

MORENA

a) Violación al principio de certeza y confianza legítima.

De manera original el INE aprobó que las personas aspirantes que se vieran afectadas por una afiliación indebida no estuvieran obligadas a presentar una queja para seguir en el proceso de reclutamiento, lo que, en su concepto, implica que esa no era la única vía para garantizar la imparcialidad y ello creó expectativas y derechos para los interesados.

No obstante, con la adenda controvertida se instaura la queja (mediante procedimiento sancionador) como único mecanismo para que una persona siga participando en el proceso de selección de CAE y SE, con lo que el INE está revocando sus propias determinaciones.

b) Violación a los principios de certeza y seguridad jurídica.

La modificación contenida en la adenda no responde a supuestos extraordinarios, caso fortuito o fuerza mayor, por lo que se vulneran derechos adquiridos de los participantes.

No es suficiente que el INE señalara que la razón de la adenda es para inhibir que los partidos se involucren en el reclutamiento de CAE y SE, pues esos mecanismos ya existían de forma original en el acuerdo, por lo que no se justifica una nueva regulación.

Metodología

SUP-RAP-342/2023 Y ACUMULADO

Por cuestión de método los agravios esgrimidos por los partidos actores serán analizados de manera conjunta, de acuerdo con la temática que implican, sin que esto cause agravio a los recurrentes.¹³

Decisión

Los agravios formulados por la parte actora son **infundados** de conformidad con los argumentos que se expresan a continuación, con los que se evidencia que no se logró acreditar la ilegalidad de la adenda controvertida.

Justificación

a) Falta de fundamentación y motivación del acuerdo reclamado

De la lectura del acuerdo reclamado se advierte que la autoridad responsable señaló las razones y fundamentos que sustentan su competencia para la emisión del acto reclamado.

Así, estableció que conforme al artículo 41 de la CPEUM, el INE es el organismo público autónomo encargado de la organización de las elecciones y que le corresponde, entre otras facultades, la capacitación electoral y la designación de funcionarios integrantes de MDC.

Por su parte, conforme al artículo 76 de la LGIPE, el INE cuenta con consejos distritales que, entre otras facultades, tienen la de nombrar a SE y CAE, que se encargan de la capacitación de las personas integrantes de las mesas directivas de casilla.

De igual forma, hizo lo correspondiente respecto de la designación de personas que se desempeñarán como SE y CAE, que conforme al artículo 303 de la LGIPE, entre otras cuestiones deben acreditar no militar en un partido político, lo que se replica en el anexo 3 del Manual de Contratación.

¹³ Resulta aplicable la jurisprudencia 4/2000, de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**”



Por su parte, estableció que conforme al artículo 111 de la LGIPE corresponde a las direcciones ejecutivas de capacitación y organización electoral el diseño, elaboración y difusión de la ECAE.

En otro aspecto, la responsable señaló que la adenda se emitió al resultar indispensable un mecanismo para promover que las personas encargadas de capacitar a los integrantes de las MDC no tengan vínculos partidistas.

La autoridad responsable señaló que ello no implica una carga para los derechos de las personas que aspiren a ocupar los cargos de mérito, considerando que se salvaguarda el derecho de las personas a votar y ser votados.

Por tanto, es un mecanismo que instrumenta la restricción de militancia partidista de los SE y CAE, así como la temporalidad de separación de un partido político, de conformidad con el artículo 303, párrafo 3, inciso g), de la LGIPE, así como con el precedente de la Sala Superior SUP-RAP-373/2018.

Como puede advertirse, contrario a lo que alega el partido actor, la autoridad responsable sí señaló los fundamentos y motivos por los que consideró necesaria la emisión de la adenda que reclama, por lo que el agravio es infundado.

Por otro lado, tampoco le asiste la razón al actor cuando alega que la responsable se constriñó únicamente a señalar que la finalidad de la adenda es garantizar el principio de imparcialidad de CAE y SE.

Lo incorrecto de esa afirmación se evidencia con lo hasta aquí señalado, no obstante, se puede considerar también que en las consideraciones del acto reclamado, la responsable efectivamente señaló que la aspiración de las personas a ser CAE y SE es un derecho reconocido constitucionalmente, pero que no es absoluto, sino que encuentra restricciones, como el respeto a los principios de imparcialidad e independencia, que garantiza la correcta integración de autoridades

SUP-RAP-342/2023 Y ACUMULADO

electorales para asegurar la celebración de elecciones libres y auténticas.

Además, la responsable señaló que la adenda se emite para garantizar la debida capacitación de las personas funcionarias de casilla –con el cúmulo de facultades que ello implica– para garantizar el derecho a votar de la ciudadanía y la autenticidad de los resultados.

De esa forma, como se señaló, es incorrecto lo alegado por el partido actor cuando sostiene que el principio de imparcialidad fue la única finalidad por la que se emitió la adenda controvertida.

b) Inicio de procedimientos de manera oficiosa

La parte actora se duele de que, conforme a la adenda controvertida, se pretenda el inicio de procedimientos oficiosos cuando exista afiliación indebida, pues en su concepto ello procede únicamente a instancia de la persona afectada.

Además, señala, causa agravio que, para el inicio del procedimiento, se considere suficiente el oficio de desconocimiento de militancia que presente la persona interesada, sin que medie denuncia o queja.

Como se señaló, el agravio es infundado, pues los actores parten de la premisa incorrecta de que los procedimientos sancionadores por posible afiliación indebida de una persona ciudadana a la militancia de un partido político necesariamente inician a instancia afectada.

Para sostener lo incorrecto de la premisa de los actores es necesario tomar en consideración que esta Sala Superior ya se pronunció en relación con afiliaciones indebidas e inicio de procedimientos oficiosos.

En efecto, al resolver el diverso SUP-JE-859/2023¹⁴ la Sala Superior analizó la controversia que se generó ante la denuncia de diversas

¹⁴ Resuelto en sesión pública de 22 de marzo de 2023.



personas que pretendían participar como CAE o SE, por su debida afiliación indebida a MORENA.

Las denuncias correspondientes dieron origen a un procedimiento ordinario sancionador, que culminó con la imposición de sanciones económicas al partido, al comprobarse la afiliación indebida de los ciudadanos denunciantes.

Morena contravirtió la imposición de sanción, misma que fue confirmada por la Sala Superior.

Ahora bien, como parte de las consideraciones que sustentan el precedente de referencia, la Sala Superior sostuvo, respecto de los procedimientos sancionadores ordinarios con motivo de afiliación indebida, que “la autoridad electoral ante el conocimiento de una conducta infractora incluso podría actuar de oficio, conforme lo establece el artículo 464, párrafo 1, de la LGIPE”.¹⁵

En ese sentido, si bien le asiste la razón al partido actor cuando señala que existe la posibilidad de la instauración de quejas a instancia de parte, por quien considere afectados sus derechos por afiliación indebida a un partido político, lo cierto es que ese no es el único mecanismo a través del cual la autoridad puede conocer y sancionar esas irregularidades, lo que torna infundada la premisa alegada por el recurrente.

Ello pues, como se señaló, precisamente en el marco de afiliaciones indebidas a partidos políticos con motivo del procedimiento de inscripción para ser CAE y SE, esta Sala Superior sostuvo que la autoridad está facultada, por la Ley, para iniciar de oficio los procedimientos ordinarios correspondientes.

Por lo anterior, tampoco asiste la razón al actor cuando alega que es indebido que para el inicio del procedimiento se considere suficiente el

¹⁵ Del Procedimiento Sancionador Ordinario. Artículo 464.

1. El procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas podrá iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.

SUP-RAP-342/2023 Y ACUMULADO

oficio de desconocimiento de militancia que presente la persona interesada, sin que medie denuncia o queja.

Ello, pues como se señaló, la autoridad puede iniciar de oficio los procedimientos correspondientes cuando advierta la existencia de una irregularidad.

Por otro lado, al resolver el SUP-JE-859/2023, esta Sala Superior consideró que los escritos por los que la ciudadanía hace del conocimiento del INE una situación de afiliación indebida no podrían tener el sólo el efecto de desafiliación que pretende se les dé, porque al hacer del conocimiento de la autoridad electoral su falta de consentimiento para formar parte de un partido político, hicieron patente su voluntad de que se respeten sus derechos a la libre afiliación y protección de datos personales.

c) Vulneración al principio de certeza y legalidad pues el INE cambia el procedimiento de reclutamiento ya iniciado el proceso

En el agravio correspondiente la parte actora se duele de que se vulnera el artículo 105 constitucional, porque se modifican las normas aplicables ya iniciado el proceso, lo que incide en los derechos de los participantes, pues se trata de una modificación fundamental que altera el procedimiento de reclutamiento.

El agravio es infundado.

Para arribar a esa conclusión se debe considerar que el artículo 105, fracción II, de la Constitución General establece que las leyes electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que comience el proceso electoral en que habrán de aplicarse, y durante el desarrollo del mismo no puede haber modificaciones legales fundamentales.



La SCJN¹⁶ ha sostenido que la norma constitucional aludida acepta las siguientes excepciones:

- Las modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aún en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque este ya hubiera comenzado.
- La modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral.¹⁷

En ese sentido, no basta con afirmar que la emisión de una norma emitida dentro del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral contraviene lo dispuesto en el artículo 105 constitucional, sino que la modificación resulta sustantiva al alterar las situaciones o normas creadas con anterioridad a su vigencia.¹⁸

En el caso, la adenda controvertida no se encuentra en el supuesto de ser una modificación fundamental que requiriera su realización noventa días antes del inicio del proceso electoral.

Ello, pues la modificación realizada únicamente implica, como lo sostiene la responsable, la instrumentación de la restricción de militancia partidista de los SE y CAE, así como la temporalidad de separación de un partido

¹⁶ Jurisprudencia de rubro “CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVA EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN DE LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO”

¹⁷ Pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.

¹⁸ Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver el diverso SUP-RAP-46/2021.

SUP-RAP-342/2023 Y ACUMULADO

político, de conformidad con el artículo 303, párrafo 3, inciso g), del LGIPE así como con el precedente de la Sala Superior SUP-RAP-373/2018.

Con la emisión de la adenda, la autoridad responsable desarrolló los principios contenidos en la ley, contemplados en la ECAE, respecto del deber de hacer prevalecer los principios de independencia e imparcialidad respecto del nombramiento de CAE y SE, al ser los encargados de la capacitación de las personas que, entre otras cosas, se encargarán de la recepción del voto ciudadano el día de la jornada electoral.

De esa forma, se esclarece el mecanismo a través del cual será posible, tanto a los interesados como a la autoridad, llevar a cabo la investigación correspondiente a efecto de determinar y, en su caso, sancionar, la existencia de la irregularidad consistente en afiliar, de manera indebida, a una persona a un partido político.

Así, para esta Sala Superior, la adenda busca dar claridad, coherencia y homogeneidad al procedimiento de reclutamiento de CAE y SE en relación, como se señaló, con afiliaciones indebidas a partidos políticos y la necesidad de cumplir con los principios de imparcialidad e independencia.

Por lo anterior, resultan infundados los agravios relativos a que, conforme a la Ley, la adenda a la ECAE debió aprobarse antes del inicio del proceso electoral, por lo que se vulnera el principio de legalidad y que el acuerdo INE/CG492/2023, que es materia del acuerdo impugnado, ya era firme y definitivo, por lo que no es válida su modificación atendiendo a la definitividad de las etapas del proceso.

La parte actora parte de la premisa equivocada de que una vez aprobada la ECAE o iniciado el proceso electoral, no puede sufrir modificaciones; esto pues, como se señaló, la SCJN ha establecido que el principio establecido en el artículo 105 constitucional en relación con la



modificación de normas en materia electoral una vez iniciado el proceso únicamente aplica para cuestiones fundamentales.

En efecto, las modificaciones que implica la adenda controvertida no tratan de cuestiones fundamentales que rompan con el principio constitucional aludido, de manera que no era estrictamente necesario que las mismas fueran aprobadas antes del inicio del proceso electoral.

Finalmente, se considera infundado lo relativo a que no sólo se modifican los requisitos previamente establecidos para ser CAE y SE, sino que se incluyen consecuencias jurídicas no previstas con anterioridad, como el inicio de procedimientos oficiosos en determinados casos, de manera que se aplica de forma retroactiva una norma, para establecer el inicio de procedimientos sancionadores oficiosos en su contra.

En primer lugar, la adenda controvertida no modifica los requisitos para ser CAE o SE, como de forma errónea lo asevera la parte actora, sino que únicamente esclarece el mecanismo a través del cual en un determinado supuesto, se iniciará un procedimiento ordinario sancionador por presunta afiliación indebida a un partido político.

En segundo lugar, tampoco se incluyen consecuencias jurídicas no previstas, como de manera errónea lo alega la parte actora.

El procedimiento contenido en la adenda cuestionada implica una serie de actuaciones por parte de la autoridad y de los aspirantes, que permiten allegarse de elementos certeros para verificar que los aspirantes a CAE y SE cumplan con la exigencia de no militancia, dispuesta en el inciso g), párrafo 3, del artículo 303 de la LGIPE.

Ello justifica que la responsable implemente instrumentos y mecanismos para ese efecto, que –en todo caso– se trata de un procedimiento de verificación dispuesto por la autoridad electoral, cuya finalidad es la de corroborar la satisfacción de una exigencia prevista en un ordenamiento legal.

SUP-RAP-342/2023 Y ACUMULADO

Toda vez que el objetivo de la adenda es instrumentar el procedimiento para corroborar certeramente que los ciudadanos aspirantes a fungir como SE y CAE satisfagan una exigencia dispuesta en un ordenamiento legal, sólo en caso de que existan elementos que permitan suponer el incumplimiento de tal exigencia, la autoridad tendrá la obligación de hacer del conocimiento del aspirante que se encuentra registrado en el padrón del algún partido, a efecto de que el interesado esté en posibilidad de inconformarse y aportar los elementos para desvirtuar la posible afiliación.

No obstante, resulta congruente con los fines perseguidos que la propia autoridad realice la indagatoria correspondiente, a efecto de verificar la validez del registro del aspirante, pues por mandato legal, el INE cuenta con los padrones de militantes de partidos políticos actualizados, según lo dispone el artículo 17, numeral 3, inciso g), de la Ley General de Partidos Políticos.

De esa forma, el inicio de procedimientos ordinarios sancionadores ante presuntas afiliaciones indebidas a partidos políticos de ciudadanos aspirantes a CAE y SE, no implica una actuación ilegal de la autoridad, pues la finalidad que se persigue es la de corroborar que el interesado satisface la exigencia legal, y que, en caso de que aparezca en algún padrón de un partido, esté en posibilidad de comparecer a manifestar lo que a su derecho convenga respecto de las verificaciones realizadas por la autoridad electoral.

En ese sentido, el hecho de que frente a la posibilidad de una afiliación indebida de una persona aspirante a CAE o SE a un partido político implique, conforme a la adenda controvertida, la posibilidad de inicio de un procedimiento de oficio no desnaturaliza, ni es un elemento que resulte ajeno a la finalidad que persigue desde su origen el procedimiento, que es la de verificar que la ciudadanía participante cumpla con los requisitos exigidos por la LGIPE para acceder a la función electoral.



Ello implicará el que la UTCE se allegue de elementos para constatar la afiliación de la persona aspirante, en su caso requiriendo a la documentación que corresponda a los propios partidos políticos, sin que ello les implique, en sí mismo, un posible acto de molestia, pues los actos que se desplieguen en cumplimiento a las diligencias de investigación se realizarán en atención a un mandamiento de una autoridad que tiene competencia legal para realizar ese tipo de actuaciones.

Lo anterior, con el fin de contar con información suficiente para determinar que la persona ciudadana no es militante de algún instituto político, o que fue indebidamente afiliada; hipótesis que le permitirían continuar en el proceso de selección.

Por tanto, la posibilidad de inicio de investigaciones que involucren la participación de los partidos políticos, y de que se inicien procedimientos en su contra por indebida afiliación de militantes, constituyen consecuencias legales válidas de la labor de investigación que realice la Unidad Técnica al verificar la satisfacción del requisito de no pertenencia a un partido político.

Lo anterior, sobre todo si se considera que conforme al artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público, conformados por ciudadanos que se afilian libre e individualmente a ellos, cuyo registro, actuar y funcionamiento, se rige conforme lo dispuesto por los ordenamientos constitucionales y legales que correspondan.

Por tanto, la autoridad electoral puede realizar diligencias de investigación e iniciar los procedimientos sancionadores que correspondan, en caso de advertir alguna afiliación que se aparte de los lineamientos constitucionales y legales; como en el caso de afiliaciones colectivas o aquéllas en las que la persona ciudadana no haya manifestado su consentimiento.¹⁹

¹⁹ Similar criterio se sostuvo al resolver el correspondiente SUP-RAP-373/2023.

SUP-RAP-342/2023 Y ACUMULADO

Ello, sobre todo si esa actividad se realiza con motivo de la verificación de requisitos para formar parte del grupo encargado de la capacitación de las personas que integrarán mesas directivas de casilla, como lo son los CAE y SE.

De esa forma, es claro que, lejos de crear situaciones nuevas contrarias a la Ley, en la adenda lo único que se hace es sistematizar obligaciones ya existentes para la ciudadanía y los partidos políticos, en relación con la afiliación indebida, a efecto de instrumentar el cumplimiento de los principios de imparcialidad e independencia en el nombramiento de personas funcionarias electorales.

d) La autoridad no puede modificar sus propias determinaciones

Por su parte, tampoco asiste la razón a los actores respecto de lo alegado en el sentido de que de manera original, el INE previó que los aspirantes a CAE o SE que aparecieran como militantes de un partido político tendrían la opción de presentar una queja por indebida afiliación, es decir, era potestativo.

En concepto de los partidos políticos, la adenda cambia esa situación señalando el inicio de procedimientos oficiosos contra los partidos políticos, con lo que el INE está modificando, indebidamente, sus propias determinaciones.

El alegato es ineficaz pues, con independencia de si es correcta la afirmación en el sentido de que la autoridad está revocando sus propias determinaciones, lo cierto es que, conforme a lo razonado hasta esta parte de la sentencia, es claro que la adenda controvertida es apegada a derecho, lo cual no se controvierte con el argumento en análisis.

e) No se actualizan causas de excepción para realizar modificaciones a la ECAE

A decir de la parte actora, en el acuerdo INE/CG492/2023 en el que se estableció la ECAE, se señalaron las causas por las que ésta podía ser



modificada, mismas que relacionan, únicamente, con cuestiones presupuestales, causas de fuerza mayor o caso fortuito.

Sin embargo, sostienen, las modificaciones controvertidas en el presente medio al proceso de reclutamiento de CAE y SE no encuadran en los supuestos de excepción.

Tal alegación resulta infundada, pues los actores parten de la premisa equivocada de que las modificaciones a la ECAE únicamente podían darse en relación con un tema presupuestal, causas de fuerza mayor o caso fortuito.

Sin embargo, el punto de acuerdo cuarto del acuerdo INE/CG492/2023, en el que se establece la ECAE, señala que una vez que se aprobó el presupuesto para 2024, la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, en términos del considerando 19, podrá aprobar, en su caso, los ajustes, cambios y modificaciones que resulten necesarias para la debida instrumentación de la ECAE 2023-2024, a excepción del pago de honorarios y gastos de campo previstos para SE y CAE.

Como puede advertirse claramente, la lectura que dan los actores al acuerdo correspondiente es errónea, pues el mismo no refiere que los cambios puedan darse únicamente por cuestiones presupuestales, de fuerza mayor o caso fortuito.

Por el contrario, el acuerdo establece que, una vez cumplida una condición, esto es, la aprobación del presupuesto del INE, los órganos competentes podrán aprobar, de ser el caso, ajustes, cambios y modificaciones para instrumentar la ECAE, por lo que, contrario a lo alegado, en la especie no existe alguna ilegalidad por el hecho de que la adenda no se refiera a un tema presupuestal, caso fortuito o fuerza mayor, de ahí que no le asiste la razón al partido actor.

f) El acto impugnado vulnera el principio de congruencia

Por otro lado, es infundado lo alegado en el sentido de que el acuerdo reclamado es incongruente pues por un lado establece que con la

SUP-RAP-342/2023 Y ACUMULADO

presentación de la solicitud de baja de partido político de una aspirante a CAE o SE cumple el requisito de temporalidad exigido para garantizar imparcialidad, y por otro señala que aceptar solo esa solicitud no exenta a las personas interesadas de acreditar si se cumple el requisito temporal y deja a la autoridad sin la posibilidad de investigar si se trató de una afiliación indebida.

Lo infundado de los alegatos radica en que el partido actor descontextualiza dos párrafos específicos de las consideraciones que sustentan la adenda controvertida para sostener su afirmación.

En efecto, el primero de los párrafos referidos por el partido actor corresponde a la descripción que hace la responsable del procedimiento, en los términos en los que se encontraba antes de la adenda²⁰ y en el mismo, efectivamente se sostiene que, si un aspirante a CAE o SE presenta solicitud de baja de un partido político, realizada al menos con un año de anticipación, se cumple el requisito de temporalidad exigido para garantizar imparcialidad.

Por su parte, el segundo de los párrafos que señala en su escrito de demanda corresponde al detalle de las razones por las que la responsable considera que es necesaria la elaboración de la adenda, dentro de las que considera que, conforme a la ECAE, existe un “alto riesgo de que las personas militantes y afiliadas, que únicamente presenten la solicitud de baja, no observen la temporalidad establecida por la Sala Superior para la separación efectiva de la militancia”.²¹

²⁰ “En la opción 1 de esta alternativa, los procedimientos establecidos en la ECAE se estiman suficientes, útiles y razonables para cumplir la norma legal, puesto que la persona aspirante deberá presentar su solicitud de baja realizada al menos con un año de anterioridad, para así demostrar que cumple con la temporalidad del requisito exigido.”

²¹ Ahora, con las disposiciones aprobadas en la ECAE 2023-2024, se corre un alto riesgo de que las personas militantes y afiliadas, que únicamente presenten la solicitud de baja, no observen la temporalidad establecida por la Sala Superior para la separación efectiva de la militancia. Toda vez que, no supeditar la continuación en el proceso de reclutamiento y selección de un aspirante que haya aparecido como militante de un partido político a la presentación del Oficio de desconocimiento de afiliación, y el inicio forzoso de un Procedimiento Ordinario Sancionador, impide a esta autoridad llevar a cabo las indagatorias correspondientes para tener certeza sobre la legalidad o no de las cédulas de afiliación desconocidas, con lo que se torna imposible verificar el requisito de un año de no militancia establecido en la ley y acotado por la Sala Superior.



Luego entonces, como puede verse, de la lectura y entendimiento en su debido contexto de las consideraciones vertidas por la responsable es claro que no existe la incongruencia alegada, por lo que el agravio es infundado.

Conclusión.

Ante lo infundado de los conceptos de agravios planteados por los partidos recurrentes, lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se

VI. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de apelación SUP-RAP-343/2023 al diverso SUP-RAP-342/2023.

SEGUNDO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

Notifíquese según Derecho.

En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.