

# La evolución del modelo de casilla electoral en México, 1991-2018

María del Carmen Colín Martínez  
y Jorge Egren Moreno Troncoso\*

## Introducción

La función estatal de organizar elecciones ha estado garantizada por miles de ciudadanas y ciudadanos que participan en las distintas etapas del proceso electoral. El último eslabón de la cadena organizativa son las casillas. En ellas participa la ciudadanía de una sección electoral que recibe, cuenta y asienta en actas los votos que emiten sus vecinos durante la jornada electoral. A lo largo de casi tres décadas, el otrora IFE y ahora INE ha garantizado la organización de elecciones libres, auténticas y periódicas con altos estándares de calidad. Los procedimientos desarrollados por la autoridad electoral han evolucionado debido a cambios legales, procesos de mejora continua, innovaciones tecnológicas y al nuevo paradigma de derechos humanos previsto en el artículo primero de la Constitución que obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

---

\* María del Carmen Colín es Directora de Planeación de la Dirección Ejecutiva del Organización Electoral en el INE. Jorge Egren Moreno es Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE y Maestro en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ex Coordinador de Asesores de Consejero Electoral del INE.

En este capítulo se presenta la evolución histórica del modelo de casilla electoral en México, desde su implementación en las elecciones federales por el IFE (1991) hasta la introducción del Modelo de Casilla Única para las elecciones federales y locales concurrentes que prevé la Legipe aprobada en el marco de la reforma político-electoral de 2014.

## **La organización federal de las elecciones**

### **1990-1991: la confección del padrón electoral y la primera elección**

Las elecciones federales celebradas en 1991 marcaron un hito en la historia democrática de nuestro país. Fueron los primeros comicios organizados por el IFE como un órgano del Estado mexicano con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios. Con la expedición del Cofipe, aprobado por el Congreso de la Unión el 14 de agosto de 1990, dos meses antes de la fundación del Instituto, se pusieron en marcha las instituciones administrativas y jurisdiccionales, así como los procedimientos necesarios para organizar los comicios donde se elegirían a la mitad de los miembros del Senado,<sup>1</sup> la Cámara de Diputados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El Cofipe estableció las bases y mecanismos mínimos para la organización electoral. En esta norma se mandató la elaboración de un Catálogo General de Ciudadanos, a partir de una técnica censal total, que sirvió de base para la construcción del actual padrón electoral; la integración de las mesas directivas de casilla (MDC) con ciudadanos insaculados; es decir, elegidos por sorteo entre aquellos registrados en la lista nominal y capacitados para su desempeño durante la jornada electoral; la elaboración y distribución de materiales electorales con mecanismos de seguridad y custodia; la integración de 32 consejos locales y 300 distritales como órganos ciudadanos de dirección del IFE para dar seguimiento a las actividades del proceso electoral; y la creación de

---

<sup>1</sup> En 1991 se eligieron 32 escaños del Senado para el periodo 1991-1997.

un cuerpo profesionalizado de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. Adicionalmente, el Cofipe estableció la concurrencia y acompañamiento de los partidos políticos nacionales y representantes de los poderes legislativo y ejecutivo en los órganos colegiados de dirección y vigilancia del IFE.

El artículo noveno transitorio del Cofipe facultó al Consejo General del IFE para emitir criterios que armonizaran la adecuada organización de la elección con las circunstancias generadas por la elaboración del nuevo padrón electoral. Por ello, la autoridad electoral emitió diversos acuerdos para dar viabilidad a las disposiciones contenidas en el Código Electoral sobre el número, ubicación e integración de las mesas directivas de casilla, a fin de asegurar que la ciudadanía ejerciera plenamente sus derechos político-electorales.

Para las elecciones de 1991 se diseñaron los modelos de boleta electoral correspondientes a cada tipo de elección en serigrafía. Las actas de instalación de casilla, cierre de votación, final de escrutinio y cómputo se elaboraron en papel autocopiante y los materiales electorales incluyeron por primera vez el líquido indeleble y el diseño de mamparas que cumplieron con los requisitos técnicos necesarios para garantizar su resistencia a las condiciones de almacenamiento, transporte, diversos efectos climatológicos, así como la plegabilidad y facilidad de su armado.

El Consejo General del IFE emitió criterios para la integración de las MDC. Las juntas distritales ejecutivas realizaron el proceso de insaculación sobre el padrón electoral para seleccionar al 20% de los ciudadanos inscritos en cada sección electoral, sin que en ningún caso su número fuera menor a cincuenta. El proceso de insaculación se efectuó de forma desconcentrada en los centros regionales de cómputo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) mediante un sistema automatizado.

En abril de 1991, la Comisión Nacional de Vigilancia<sup>2</sup> de la DERFE acordó prorrogar el plazo de registro al padrón electoral. En conse-

---

<sup>2</sup> La Comisión Nacional de Vigilancia de la DERFE es el órgano encargado de vigilar los métodos y procedimientos de inscripción, cambios de domicilio y depuración del padrón electoral y los listados nominales de electores, así como la entrega de las credenciales para votar.

cuencia, se modificaron las fechas para la insaculación y capacitación a fin de contar con un número mayor de ciudadanía apta para integrar las MDC. Debido a la insuficiencia de solicitudes de empadronamiento capturadas, el Consejo General validó la selección de ciudadanos mediante una insaculación adicional en secciones electorales con menos de 50 ciudadanos sorteados hasta alcanzar el número mínimo requerido por ley. En las secciones electorales con menos de 50 ciudadanos registrados se convocó a toda la ciudadanía para asistir a la capacitación electoral.

El rezago en la entrega de credenciales de elector obligó al Consejo General a emitir un acuerdo para permitir que los funcionarios de las MDC designados, así como los representantes de los partidos políticos que no contaran con sus credenciales para votar pudieran realizar sus respectivas funciones acreditando su inscripción al padrón electoral con la solicitud respectiva. En el proceso de ubicación y aprobación de las casillas donde los ciudadanos emitirían su voto participaron las juntas distritales ejecutivas y los consejos distritales del IFE. Las juntas recorrieron las secciones electorales de sus distritos para localizar los lugares donde se instalarían las casillas y los consejos distritales supervisaron que los sitios propuestos cumplieran con los requisitos señalados en el artículo 194 del Cofipe. Una vez aprobada la lista final de casillas, los consejos ordenaron su publicación para difusión entre la ciudadanía.

De acuerdo con lo previsto en el Cofipe, en toda sección electoral y por cada 750 electores o fracción, se instaló una casilla para recibir la votación de la ciudadanía residente en la misma. Tomando en consideración que el legislador consideró esa determinación como un número idóneo para la instalación de casillas ordinarias, el Consejo General propuso que las casillas especiales contaran con las mismas 750 boletas. Adicionalmente, dispuso que todas las MDC debían ser dotadas de un número de 20 boletas adicionales para que los representantes de partidos políticos acreditados ante las mismas ejercieran su derecho al voto.

### **1993-1994: las reglas que dieron certeza y credibilidad a la organización de la elección**

En 1992 cuatro partidos políticos presentaron una propuesta de reforma electoral a la Cámara de Diputados. En ese contexto, en su cuarto informe de gobierno, el presidente de la República propuso avanzar en tres aspectos de la reforma electoral: 1) hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos y poner topes a los gastos de las campañas electorales; 2) mejorar el acceso a los medios de comunicación social; e 3) implementar los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales. En septiembre de 1993 se aprobaron las reformas a la Constitución y leyes secundarias que incluyeron la modificación de ocho artículos constitucionales y más de 170 del Cofipe.

En lo relativo a la organización electoral, la reforma incluyó normas para garantizar la transparencia y objetividad en la ubicación, integración y funcionamiento de MDC, así como en eventos relacionados con el escrutinio y cómputo de los votos y con la difusión de los resultados electorales. Además, la reforma de 1993 amplió el derecho de todo ciudadano para fungir como observador electoral durante los comicios federales.

Adicionalmente, la reforma derogó el mecanismo de auto calificación por parte del Congreso para reemplazarlo por la declaración de validez de las elecciones y entrega de las constancias de mayoría a cargo de los órganos del IFE. Desde la aprobación de esa reforma, los consejos distritales emiten la declaratoria de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y expiden la constancia de mayoría y validez a la fórmula triunfadora. Por su parte, los consejos locales emiten la declaratoria de validez de la elección de senadores y expiden las constancias de mayoría y validez a las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo, así como la constancia de asignación a la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo alcanzó el segundo lugar en la votación de la entidad. Al Consejo General del IFE le compete realizar la declaratoria de validez de la elección de diputaciones y senadurías por el principio

de representación proporcional,<sup>3</sup> así como expedir las constancias de asignación a los partidos políticos, según les correspondan.

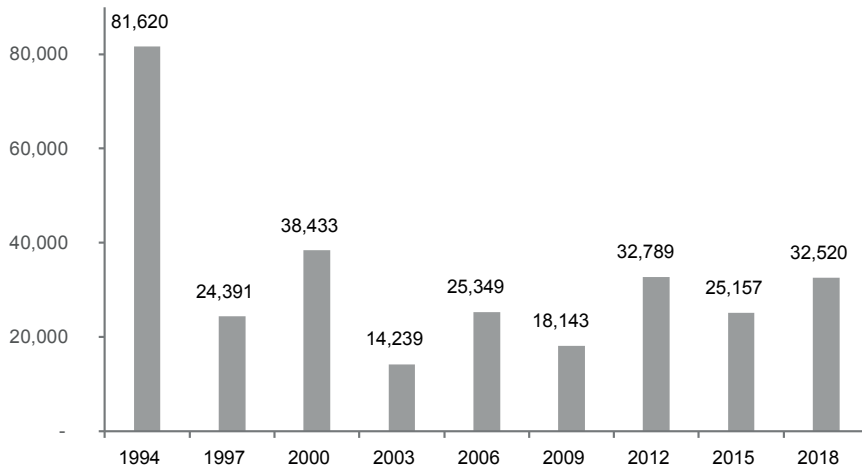
Después del levantamiento zapatista de enero de 1994, los partidos políticos acordaron impulsar una nueva reforma electoral. Para garantizar la celebración de las elecciones federales, ocho de los nueve partidos políticos y sus respectivos candidatos suscribieron el “Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia”. Este acuerdo fue la base de la reforma electoral aprobada el 13 de mayo de 1994 que modificó sustancialmente el artículo 41 constitucional y 31 artículos del Cofipe. La reforma tuvo como propósito ciudadanizar a la autoridad electoral reforzando el carácter autónomo del IFE al introducir en la ley el concepto de independencia y otorgar a los consejeros ciudadanos mayor peso en las decisiones, tanto en el órgano máximo de dirección como en los órganos locales y distritales, suprimiendo el voto de los representantes partidistas ante dichas instancias.

En materia de organización electoral, la reforma amplió el ámbito para la observación electoral al extenderse a todos los actos y etapas del proceso electoral en todo el territorio nacional. En 1994 se creó el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE) para auxiliar técnica y financieramente a las organizaciones nacionales de la sociedad civil a fin de dar seguimiento a las actividades del proceso electoral. El gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, aportó los recursos necesarios para la constitución del FAOE. De común acuerdo, gobierno, partidos políticos y la autoridad electoral recurrieron a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la provisión de asistencia técnica y financiera a grupos nacionales de observación electoral.

---

<sup>3</sup> La reforma electoral aprobada en 1996 incluyó la representación proporcional en la Cámara de Senadores, para elegir treinta y dos miembros, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La asignación de los espacios de representación proporcional en la Cámara de Diputados y el Senado lo realiza el Consejo General del Instituto mediante la aplicación de un procedimiento contemplado en la Legipe que incluye el uso de dos fórmulas matemáticas como el cociente natural y el resto mayor.

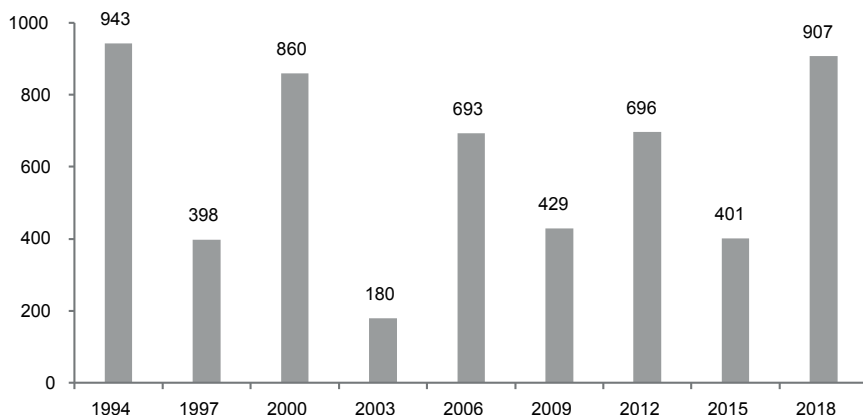
**Gráfica 1. Número de observadores acreditados por elección federal**



Fuente: Memorias de los Procesos Electorales Federales, IFE-INE.

Además, con la reforma electoral de 1994 se permitió la presencia de visitantes extranjeros acreditados como observadores internacionales en las elecciones federales. La introducción de esta figura contribuyó a inyectar mayor certeza, legitimidad y transparencia a los procedimientos que se desarrollan en las distintas etapas de la organización electoral. Mediante una convocatoria dirigida a representantes de organizaciones internacionales, continentales o regionales, representantes de órganos legislativos y autoridades electorales de otros países, organismos especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral, instituciones privadas o no gubernamentales que realizan actividades en el ámbito político-electoral o en la defensa de los derechos humanos, así como reconocidas personalidades, el Consejo General emitió el Acuerdo para establecer las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados interesados en el desarrollo del proceso electoral federal.

**Gráfica 2. Número de visitantes extranjeros acreditados por elección federal**



Fuente: Memorias de los Procesos Electorales Federales, IFE-INE.

Para las elecciones de 1994 se elaboraron 105 formatos de documentación electoral que puede clasificarse en cuatro grandes géneros: boletas, actas, documentos de apoyo y documentación auxiliar. El Consejo General ordenó la impresión de la documentación electoral en los Talleres Gráficos de México y su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Los cuatro formatos de boletas para las elecciones de Presidencia de la República, senadurías, diputaciones y representantes a la Asamblea del Distrito Federal se prepararon con los colores característicos de cada una de las elecciones: sepia para presidente, verde limón para diputado, gris para senador y naranja para representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

El formato de las boletas estuvo adherido a un talón foliado y desprendible, sin estar foliada la boleta misma. Con esa numeración se supervisó la distribución de las boletas a los consejos distritales. Como un control adicional, en el talón de cada boleta venía el nombre de la entidad federativa, la identificación del Distrito Electoral Federal donde se emitía la votación, el tipo de elección y el número específico de dicho folio. Previo al inicio de la impresión de la documentación electoral, se instaló una comisión del Consejo General encargada de la verificación de la producción y distribución de las boletas electorales. Respecto a los materiales electorales, el IFE mandó fabricar urnas de polietileno de alta resistencia al impacto y la tensión, ligeras y



fácilmente transportables. Desde 1994, la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional (IPN) certifica las características y la calidad del líquido indeleble utilizado en las elecciones federales.<sup>4</sup> Los elementos antes descritos reforzaron la certeza y transparencia de las actividades que se desarrollan durante la etapa de la preparación de la elección.

El Código Electoral estableció los requisitos para la ubicación de casillas y prohibió su instalación en casas habitadas por servidores públicos o por candidatos registrados; establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto o pertenecientes a algún partido político; lugares ocupados por cantinas o centros de vicio. Además, su ubicación debía permitir un fácil y libre acceso para las y los electores. Por tal motivo, los órganos centrales del IFE, las juntas distritales, sus respectivos consejos y los partidos políticos, pusieron especial atención para que la ubicación de las casillas fuera la más adecuada posible y para facilitar el acceso a toda la ciudadanía.

Adicionalmente, el Cofipe conservó la regla sobre la instalación de una casilla: por cada 750 electores o fracción en una sección electoral se instalaría una casilla; de ser dos o más se colocarían en forma contigua y se dividiría la lista nominal en orden alfabético. Cuando el crecimiento demográfico se traduce en que el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal es superior a mil 500 electores, se instalan en un mismo domicilio las casillas necesarias. Cuando no existe un domicilio que permita la instalación en un mismo sitio, éstas se ubicarían en lugares diversos atendiendo a la concentración y distribución de los electores. De acuerdo con un reporte presentado por la DERFE, se detectaron 282 secciones a nivel nacional en las que el número de electores no llegaba al mínimo de 50 que marca la ley. Dado que el Código Electoral no establecía medida alguna sobre este escenario, el Consejo General autorizó a los consejos distritales a determinar las casillas en las que ejercerían su voto los ciudadanos residentes en ese tipo de

---

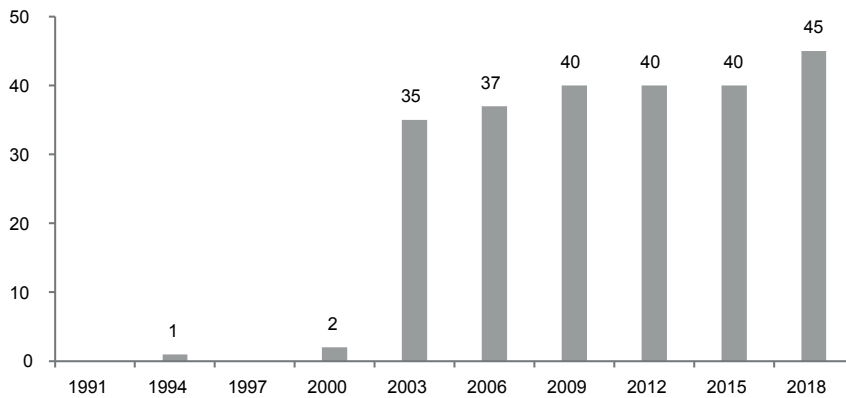
<sup>4</sup> La certificación de las características y la calidad del líquido indeleble se ha realizado en las siguientes etapas: 1) calidad de las materias primas antes del inicio de la producción; 2) calidad del producto a granel antes de envasar; 3) calidad del producto terminado; y 4) autenticidad de los sobrantes del líquido indeleble utilizado en la jornada electoral. Además, en todas las certificaciones se han realizado análisis físicos, químicos, espectrofotométricos, de indelebilidad y de permanencia en la piel.

secciones, que correspondieron a aquellas instaladas en la sección vecina más cercana a su domicilio. Adicionalmente, los presidentes de los consejos distritales comunicaron por escrito la ubicación de su casilla a cada uno de los electores en esa situación.

Respecto a las casillas especiales, los consejos distritales aprobaron por lo menos una casilla en cada Distrito Electoral Federal sin rebasar el máximo de cinco que acordó el Consejo General, límite que después estableció el legislador en la reforma electoral de 1994. En este tipo de casillas se recibe el voto de los electores que se encuentran transitoriamente fuera de la sección de su domicilio. A diferencia de los otros tipos de casilla (básicas, contiguas y extraordinarias), las especiales no tienen listas nominales; en su lugar, los presidentes de la MDC recibieron unos formatos especiales donde anotaron los datos de las credenciales para votar de quienes ejercieron su derecho al voto en esas casillas. En virtud de que el Cofipe le atribuía al Consejo General la facultad de establecer el número de boletas que debían entregarse en casillas especiales, éste determinó que se destinarían 300 por tipo de elección. Además, los consejos distritales aprobaron las casillas extraordinarias estrictamente indispensables por causas de carácter geográfico. Estas casillas están previstas cuando por la dispersión de los domicilios de la ciudadanía en las zonas rurales, extensión territorial o por los accidentes geográficos de una sección electoral sea difícil el acceso de todas las y los ciudadanos.

Derivado de las condiciones excepcionales presentadas a raíz del conflicto zapatista, el 28 de julio de 1994, la Junta General Ejecutiva del IFE propuso al Consejo General el establecimiento de una oficina municipal en la comunidad de Guadalupe Tepeyac en el municipio de Las Margaritas en el estado de Chiapas, para apoyar y dar una atención especial a la realización de las actividades inherentes a la organización y celebración de los comicios federales en esa región, así como salvaguardar los derechos político-electorales de los chiapanecos. Desde ese proceso electoral, las oficinas municipales se han constituido en órganos ejecutivos subdelegacionales cuyo objetivo es servir como centro de apoyo y coordinación para la realización de actividades operativas previas, durante y posteriores a la jornada electoral, en aquellas zonas o regiones que se encuentren más alejadas de la sede distrital y con una vasta extensión territorial.

**Gráfica 3. Número de oficinas municipales por proceso electoral federal**



Fuente: Memorias de los Procesos Electorales Federales, IFE-INE.

### **1996-1997: una nueva geografía electoral y política**

El 6 de julio de 1997 los mexicanos acudieron a las urnas para renovar la Cámara de Diputados, una cuarta parte del Senado, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, por primera vez, al Jefe de Gobierno de la capital. Previo a ello, el 31 de julio de 1996, el Consejo General del IFE aprobó por unanimidad la nueva demarcación electoral conformada por 300 distritos uninominales y cinco circunscripciones plurinominales. La distritación es un proceso mediante el cual se determina la traza de los límites geográficos de las unidades territoriales que sirven para elegir a los representantes que acceden a sus cargos mediante el voto popular. El objetivo de la distritación es lograr una mejor representatividad política; es decir, asegurar a los electores que cada voto tenga el mismo valor. En los trabajos preparatorios de la redistribución se conformó un Comité Técnico para el seguimiento y evaluación de la redistribución y el Consejo General aprobó criterios técnicos adicionales a los mandados en los artículos 52 y 53 de la Constitución, para que la Junta General Ejecutiva del IFE elaborase los estudios y proyectos correspondientes a la nueva demarcación territorial.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Los criterios aprobados por el Consejo General incluyeron la previsión para que: 1) ningún distrito electoral federal uninominal pudiera comprender territorio de dos o más entidades

La reforma electoral de 1996 modificó sustancialmente las condiciones de la competencia electoral en México. Los cambios al esquema de financiamiento público, los topes de campaña y el acceso a los medios de comunicación condujeron a incrementar los niveles de competencia entre los principales actores políticos. Por primera vez en la historia, el PRI, partido en el gobierno, perdería la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la capital del país.

La reforma también modificó algunos aspectos del procedimiento de integración de MDC al incorporar al Cofipe nuevas disposiciones, entre las que destacan: a) los criterios de mes de nacimiento y letra inicial del apellido a partir de los cuales se realizó la doble insaculación, b) la reducción del universo de ciudadanos a insacular, de 15 a 10% y c) la disminución de los integrantes de las mesas directivas de casilla de 8 a 7 con la reducción de un suplente con la nueva figura de suplencia general, es decir, cualquier suplente puede sustituir a un propietario que llegue a faltar.

Además, por primera vez en la historia electoral de México, los resultados electorales preliminares se difundieron en Internet, casilla por casilla, desde el momento en que se procesaban en la base de datos. Con ello, el IFE ofreció información desagregada, confiable y fehaciente con una mayor rapidez. Desde 1994, el PREP constituye una fuente de información precisa y confiable que garantiza la transparencia en la difusión de los resultados electorales a través de la captura y publicación de los datos plasmados por los funcionarios de casilla en

---

federativas;2) la distribución de los distritos se efectuara de norte a sur y de oeste a este, respetando en lo posible accidentes geográficos y obras viales de importancia, abarcando preferentemente, en forma completa, pueblos, barrios, colonias, comunidades indígenas integradas en base a aspectos socioculturales; 3) los distritos electorales que por su densidad poblacional deban comprender el territorio de más de un municipio, se constituyan preferentemente con municipios completos; 4) procurar obtener la mayor compacidad, característica consistente en que el perímetro de los distritos adquiera una forma geométrica lo más cercana posible a un polígono regular; 5) considerar la infraestructura de vías de comunicación y los tiempos de traslado de las secciones electorales a la cabecera distrital que se establezca; 6) determinar un margen de variación de población de cada distrito en relación al cociente de distribución, que no exceda de +15% al interior de cada entidad federativa, tratándose como casos particulares aquellos que por razones geográfico-poblacionales excedan el rango de variación señalado y 7) respetar la distribución seccional vigente, dejando la determinación de las cabeceras distritales a la aplicación de criterios de mayor población, de vías de comunicación y de servicios públicos.

las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que se reciben en los Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CATD). El PREP sustituyó al Sistema de Información de los Resultados Electorales Preliminares (SIRE), que operó mediante una red de equipos de fax por primera vez en las elecciones de 1991. En las elecciones federales de 1997, los resultados preliminares se dieron a conocer de inmediato, casilla por casilla, a través de Internet. El PREP de 1997 cerró su operación con la captura de las actas del 87.2% del total de las casillas instaladas.

### **1999-2000: transición a la democracia e innovación tecnológica**

El 29 de abril de 1998, el Consejo General del IFE aprobó por primera vez los criterios generales que debían contener todos los convenios de colaboración y anexos técnicos que firmaría el IFE con los gobiernos, institutos electorales locales y demás órganos equivalentes en los estados de la República y en el Distrito Federal. Desde la creación del IFE y hasta 1997, el Instituto había celebrado convenios para el establecimiento y operación de los órganos desconcentrados de la institución, así como para la aportación de información, documentación electoral y los apoyos necesarios para la celebración de los comicios locales. Sin embargo, se requería establecer un mecanismo que permitiera conocer con antelación el contenido de los convenios y anexos que el IFE celebraría con los gobiernos de los diversos estados de la República.

En 1999, el Consejo General del IFE emitió el acuerdo por el que se establecieron los criterios generales que deberá tener la propuesta de los convenios de apoyo y colaboración que celebre el IFE con los institutos estatales electorales u organismos equivalentes en las entidades federativas, en materia de organización de elecciones concurrentes (CG101/99). Este instrumento reguló aspectos indispensables en la coordinación entre autoridades federales y estatales con el objetivo de elevar la eficacia de la organización y operación de los comicios concurrentes y fue el precedente sobre el cual el legislador permanente dispuso la introducción del Modelo de Casilla Única en elecciones coincidentes con la aprobación de la reforma electoral de 2014.

Los criterios de convenios de apoyo y colaboración establecieron, entre otros aspectos, las siguientes pautas de cooperación entre autoridades:

- a) El IFE entregó a la autoridad electoral estatal la información completa de la lista nominal de electores correspondiente en medios impresos y fue el responsable de publicar y entregar los listados de exhibición de la lista nominal de electores, así como el encargado de recibir las observaciones que presentaron los partidos políticos y los propios ciudadanos. Las mesas directivas de casilla contaron con dos listas nominales diferenciadas para la recepción del sufragio de cada tipo de elección, con el propósito de conservar un ejemplar para cada organismo electoral, en los términos de las legislaciones respectivas.
- b) El IFE propuso instalar una sola mesa directiva de casilla para recibir la votación de las elecciones federales y estatales. El número de los integrantes de la mesa directiva de casilla se determinó atendiendo al objetivo de optimizar el funcionamiento de la propia casilla. La designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla se efectuó observando las disposiciones legales federales. El número, tipo y ubicación de casillas a instalar, se determinaron de conformidad con lo dispuesto en el Cofipe, así como en los acuerdos y disposiciones generales que emitió el Consejo General.
- c) La insaculación de los ciudadanos que fungieron como funcionarios de casilla fue responsabilidad del IFE. Las autoridades electorales estatales realizaron labores de supervisión.
- d) La capacitación la realizó personal del IFE, o bien, en forma conjunta y simultánea por capacitadores federales y locales.
- e) La elaboración de la documentación electoral fue responsabilidad de cada organismo electoral procurando que los modelos de boletas, actas, formatos y demás documentación que le correspondía aprobar y editar a la autoridad electoral estatal coincidieran, en la medida de lo posible, con los modelos y formatos aprobados por el Consejo General del IFE en dimensiones, contenidos y composición. Se usaron diferentes colores en la documentación electoral federal y estatal con el propósito de distinguir fácilmente los documentos respectivos y, al mismo tiempo, facilitar el sufragio y las

actividades de los funcionarios de las mesas directivas de casilla. Los materiales electorales como cancelas, crayones, útiles de escritorio, líquido indeleble y marcadoras de credencial fueron provistos por el IFE. Cada instancia fue responsable de la producción de sus urnas.

- f) EL IFE y la autoridad electoral estatal designaron de forma independiente a sus asistentes electorales o personal auxiliar equivalente y establecieron mecanismos de coordinación para capacitar a dicho personal.
- g) El IFE fue el encargado de acreditar a los observadores electorales e informar al organismo estatal electoral correspondiente sobre los avances de la acreditación, cuando las legislaciones estatales contemplaban esta figura.
- h) El registro de los representantes de partidos políticos nacionales, tanto generales como en las mesas directivas de casilla fue responsabilidad del IFE.
- i) Cada organismo electoral fue responsable de la entrega de la documentación y el material electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla. Dicha entrega se realizó coordinadamente entre las autoridades federal y estatal.
- j) El día de la jornada electoral las mesas directivas de casilla contaron con el apoyo del IFE y de los organismos electorales estatales para proporcionar el equipamiento y los incentivos económicos necesarios a quienes integraron las casillas. Las mesas directivas de casilla realizaron las funciones de instalación, inicio, recepción y clausura de casilla de acuerdo con la legislación electoral federal. El cómputo y la publicación de resultados en el exterior de la casilla se realizó conforme a las legislaciones electorales respectivas. La remisión y entrega de los paquetes electorales se efectuó de manera simultánea e independiente; el presidente de la mesa directiva de casilla entregó el paquete de la elección federal, mientras que el secretario hizo lo propio con el paquete estatal.
- k) En los casos en que el costo económico fue prorrateado (repartido) entre las autoridades electorales federal y las estatales, este se realizó en partes iguales.

El Modelo de Casilla Única se implementó de manera previa a la reforma político-electoral de 2014, como resultado de un esfuerzo de coordinación interinstitucional que permitió su instrumentación en diversos procesos electorales organizados por el IFE y los institutos electorales de los estados. De esta manera, se registraron experiencias exitosas en los estados de Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí y Colima, durante los procesos electorales coincidentes desarrollados entre 1991 y 2012. Con la adopción de la Casilla Única se optimizó la coordinación en el desarrollo de actividades y procedimientos en las etapas de preparación de la elección y la jornada electoral. Además, se garantizó que el elector emitiera su voto con seguridad, en secreto y en libertad, facilitando la operación de la logística electoral.

**Tabla 1. Convenios de colaboración para elecciones concurrentes**

<b>Estado</b>	<b>Celebración de convenio para elección local</b>
Colima	1994, 1997, 2003, 2006, 2009 y 2012
Guanajuato	2000, 2003, 2006, 2009 y 2012
Jalisco	1997, 2003, 2006, 2009 y 2012
Nuevo León	1997, 2003, 2006, 2009 y 2012

Fuente: Elaboración propia.

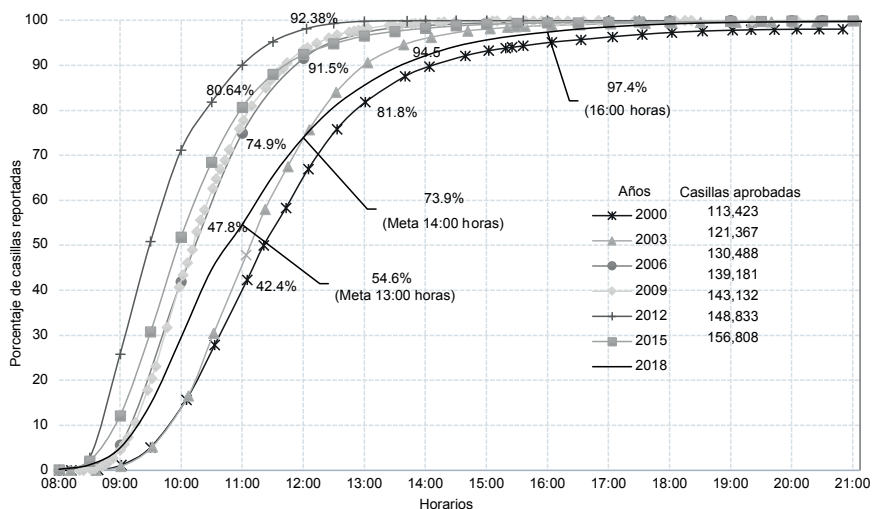
Una de las innovaciones más importantes en materia de organización electoral puesta en marcha durante los comicios de 2000 fue la creación de las bases de datos y los sistemas de información que se implementaron en la Red nacional de informática del IFE (CG/155/99). El objetivo de los sistemas de información articulados en la Red nacional (RedIFE) fue apoyar las tareas sustantivas tanto en oficinas centrales como en órganos desconcentrados. La RedIFE permitió la consolidación de la información relevante sin poner en riesgo su integridad y se convirtió en una valiosa herramienta al trabajo interno y cotidiano del Instituto, así como a las labores de supervisión y dirección del Consejo General y los consejos locales y distritales. Con la construcción de la RedIFE se fortaleció la transparencia de la labor institucional y la confianza en el desempeño del Instituto ante la sociedad.



El IFE desarrolló sistemas que apoyaron el proceso electoral durante sus primeras tres etapas: a) preparación de la elección, b) jornada electoral y c) resultados y declaración de validez de las elecciones. Durante la preparación de la elección se sistematizaron las siguientes tareas: 1) información estadística del padrón y la lista nominal de electores; 2) registro y acreditación de los observadores electorales; 3) ubicación, condiciones y requerimientos de las casillas; 4) seguimiento a la distribución y entrega de materiales y documentos electorales; 5) proceso de insaculación, capacitación y designación de los funcionarios de casillas; 6) control y registro de los representantes de partidos políticos ante el Consejo General, consejos locales y distritales y ante mesas directivas de casillas; 7) registro de candidatos; y 8) registro de actas y acuerdos de sesiones de los distintos consejos del Instituto.

A partir del Proceso Electoral Federal 1996-1997, el IFE aprobó la implementación del Programa de Información de la Jornada Electoral (SIJE), cuyo objetivo fue recopilar información sobre el desarrollo de la jornada electoral para mantener informados a las y los integrantes del Consejo General, así como a los consejos locales y distritales del Instituto sobre lo ocurrido en cada una de las casillas. Posteriormente, en cada proceso federal, el IFE implementó un sistema de seguimiento a la jornada electoral que a partir de 2000 se le denominó Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE), conservando el objetivo de mantener oportunamente informados a los integrantes de los consejos del Instituto sobre el desarrollo de la jornada electoral. En este sentido, el SIJE se ha implementado en siete elecciones ordinarias federales, celebradas en los años 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015 y 2018; estas dos últimas bajo la reforma electoral de 2014, y en las elecciones locales concurrentes o no con la federal.

Gráfica 4. Avance en el reporte de instalación de casillas\* de los años 2000 a 2018



Fuente: Dirección de Planeación y Seguimiento de la DEOE, INE.

(\*): Corresponde al porcentaje de casillas reportadas con respecto al número de casillas aprobadas.

Para los comicios celebrados en el año 2000, la documentación electoral incluyó medidas de seguridad e infalsificabilidad. Las boletas electorales se imprimieron en papel seguridad con fibras y marcas de agua, entre otras medidas de seguridad. Los principales cambios en el diseño de las boletas consistieron en el tamaño, que cambió de media carta a tamaño carta en forma vertical; la inclusión del nombre de los municipios; la ubicación del talón de foliado del que se desprende la boleta del lado izquierdo; y el color, las de presidente de color sepia, gris para senadores y naranja para diputados. Respecto a los materiales electorales empleados en las casillas, la principal innovación consistió en la producción de una urna con sus cuatro paredes laterales con ventanillas transparentes de PVC. Durante los procesos electorales de 1994 y 1997, se utilizó una formulación de líquido indeleble desarrollada por la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del IPN, para las elecciones del año 2000 se solicitó al IPN mejorar su formulación con el objetivo de tener líquido indeleble con un tiempo menor de secado, una mayor resistencia a solventes de uso común y una identificación visual inmediata después de su aplicación. La Universidad Autónoma Metropolitana certificó las características y calidad del líquido indeleble.

En el Informe final que presentó la comisión de especialistas que estudió las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero presentado en noviembre de 1998 estimó que, tomando en cuenta una encuesta realizada, en julio del año 2000 residirían en Estados Unidos alrededor de 1.5 millones de personas con credencial para votar con fotografía. Por ello, en la preparación de los comicios del año 2000, el Consejo General encomendó a los consejos distritales colocar casillas especiales en lugares cercanos a la frontera con los Estados Unidos (CG120/2000).

### **2005-2006: competencia política y resultados electorales**

El proceso electoral 2005-2006 presentó circunstancias inéditas en su organización, tanto en las condiciones de la competencia como en los resultados electorales. En dicha elección se implementó por primera vez el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. En junio de 2005, el Consejo General del IFE aprobó el Plan Integral del Proceso Electoral Federal (PIPEF) 2005-2006. En este documento se establecieron los objetivos y compromisos del Instituto para la preparación, organización y vigilancia de las elecciones federales de 2006.

En el rubro de organización electoral se establecieron como metas: 1) simplificar el número de documentos electorales; 2) mejorar la calidad en la producción de los documentos y materiales, así como privilegiar los métodos de reciclado; 3) hacer más eficiente su distribución a las oficinas del IFE en las entidades federativas y en los distritos; 4) lograr mayor eficiencia en el seguimiento y evaluación de la estructura desconcentrada; y 5) realizar adecuaciones al SIJE para hacerlo más oportuno.

El 11 de febrero de 2005, el Consejo General del IFE aprobó la nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales en los que se divide el país para garantizar el principio de igualdad del voto. Todos los partidos políticos nacionales participaron y supervisaron el desarrollo de los trabajos para la redistribución a través de las comisiones de vigilancia. La nueva geografía electoral presenta distritos electorales con formas geométricas más regulares, poblaciones más uniformes y mayores ventajas para su recorrido, lo que facilita las tareas de

organización y logística electoral. Esta distritación se utilizó para los procesos electorales federales celebrados en 2006, 2009, 2012 y 2015.<sup>6</sup> Por primera vez se reconocieron a los pueblos y comunidades indígenas en 28 distritos uninominales conformados cada uno por 40% o más de población indígena. La automatización del proceso de distritación y el uso de sistemas de información geográfica implicaron un avance importante en los procedimientos para garantizar una adecuada representación ciudadana.

**Tabla 2. Número de distritos con población mayoritariamente indígena**

Entidad	2005	2017	Diferencias
Campeche	1	0	-1
Chiapas	4	5	1
Guerrero	1	2	1
Hidalgo	2	2	0
México	1	0	-1
Oaxaca	8	7	-1
Puebla	3	4	1
Quintana Roo	1	1	0
San Luis Potosí	1	1	0

<sup>6</sup> Los criterios aprobados para el desarrollo de los proyectos de distritación, por orden de importancia, fueron los siguientes: 1) integrar los distritos con territorio de una sola entidad federativa; 2) distribuir los distritos entre las entidades federativas de acuerdo con el método que garantizara el mejor equilibrio poblacional; 3) aplicar el principio de equilibrio demográfico en la determinación de los distritos, a partir de la premisa de que la diferencia de población en cada distrito, en relación con la media de población de cada entidad, fuera lo más cercana a cero; 4) conformar, en lo posible, distritos electorales con mayoría de población indígena, preservando la integridad territorial de estas comunidades; 5) asegurar la existencia de una continuidad geográfica entre los distritos, tomando en consideración los límites político-administrativos y los accidentes geográficos; 6) procurar la mayor compacidad posible al delimitar los distritos, de tal forma que su perímetro tuviera una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular. Ningún distrito podría rodear íntegramente a otro; 7) utilizar la distribución municipal y seccional vigente para integrar los distritos. La unidad de agregación mínima sería la sección electoral; 8) construir los distritos preferentemente con municipios completos; 9) tomar en cuenta parámetros básicos, como la mayor población, vías de comunicación y servicios públicos, para establecer cabeceras distritales; y 10) tratar de optimizar los tiempos de traslado dentro de los distritos al momento de decidir su conformación, considerando su tamaño, su extensión y la distribución geográfica de sus localidades.

Continuación.

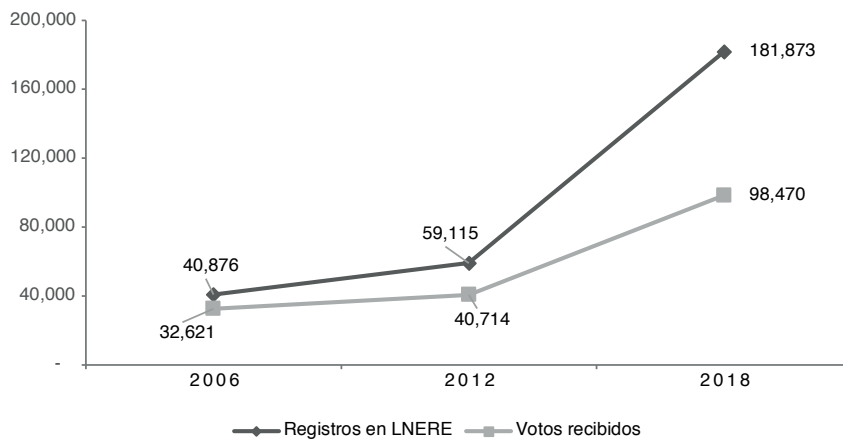
Entidad	2005	2017	Diferencias
Veracruz	3	3	0
Yucatán	3	3	0
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>0</b>

Fuente: DERFE.

En 2006 se produjeron dos tipos de materiales para personas con discapacidad: las mamparas especiales para personas de baja estatura o que emplean silla de ruedas y las plantillas Braille con su respectivo instructivo, para apoyar a las personas con discapacidad visual.

Con relación a la recepción del voto de los electores mexicanos residentes en el extranjero, el Consejo General del Instituto aprobó la instalación de 170 Mesas de Escrutinio y Cómputo (MEC) en abril de 2006, de acuerdo con el número de solicitudes recibidas. La totalidad de las MEC se instalaron en el local único en las instalaciones del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México. Desde que se reguló por primera vez el voto extraterritorial en 2005, se han celebrado tres experiencias del voto desde el extranjero a nivel federal (2006, 2012 y 2018). A lo largo de esos doce años se ha observado un crecimiento substancial en la participación, al registrar un crecimiento de 200%.

Gráfica 5. Evolución del voto de los mexicanos residentes en el extranjero



Fuente: DERFE.

## 2008-2009: coaliciones y recuentos

El Código Electoral contempla la posibilidad de que los partidos políticos sumen fuerzas a través de alianzas, frentes y fusiones. Además, durante los procesos electorales pueden formar coaliciones para postular a los mismos candidatos de manera conjunta. La formación de coaliciones fue una práctica común que la reforma político-electoral de 2007-2008 modificó.

Las reglas previas establecían que los partidos políticos que desearan postular un mismo candidato aparecerían en la boleta electoral bajo un solo emblema. La ciudadanía emitía su voto por la coalición entera sin alternativa posible de dar su voto a uno de los partidos que la conformaban; posteriormente se distribuía la votación entre los integrantes de la coalición de acuerdo con lo establecido en el convenio que firmaban previamente los partidos políticos *ex ante*. Es decir, la repartición de los votos de la coalición era producto de un convenio entre los propios actores y no de la voluntad directa de la ciudadanía. En la práctica, se realizaba una transferencia de votos entre partidos, pues la votación en un solo emblema impedía distinguir cuántos votos correspondían a cada fuerza política.

La modificación a la figura de coalición consistió en establecer que, independientemente del tipo de elección y los términos del convenio, cada partido político debía aparecer con su propio emblema en la boleta electoral. La SCJN declaró inconstitucional el párrafo de la legislación que permitía establecer en los convenios de coalición un procedimiento para distribuir el porcentaje de votos necesarios a un partido que no hubiese alcanzado el 2% de la votación nacional emitida. Con los cambios aprobados en la reforma electoral, los partidos pueden coaligarse y postular candidatos comunes para los puestos de elección popular, pero el triunfo de un candidato, la conservación del registro, el monto de financiamiento público y la asignación de diputados de representación proporcional se determinan en función del peso individual de cada partido en la votación con el porcentaje de votación que le corresponde a cada uno.

La reforma electoral de 2007-2008 introdujo también variantes en el carácter de las coaliciones electorales. En consonancia con la disposición de que cada partido político aparece con su propio emblema

en la boleta electoral, se estipuló que las coaliciones pueden presentar candidatos comunes únicamente para las elecciones por el principio de mayoría relativa y que, depende del número y tipo de cargos que se postulan conjuntamente, las coaliciones pueden ser totales, parciales o flexibles.

En el proceso electoral de 2009 el cómputo de votos de las coaliciones se realizó conforme a lo establecido en las nuevas reglas. En las casillas, los funcionarios consignaron por separado los votos obtenidos por cada partido político y por cada coalición en el campo correspondiente en el acta de escrutinio y cómputo. Para las sesiones de cómputo distrital, el IFE diseñó y operó un sistema informático para que los consejos distritales efectuarán las distribuciones y sumas correspondientes a los votos de los partidos coaligados, asegurando el correcto procesamiento. La suma distrital de los votos emitidos por las coaliciones se distribuyó de manera igualitaria entre los partidos que la conformaban. En caso de que al realizar la división existiera un voto sobrante, éste se asignó al partido de más alta votación, conforme a lo establecido en el artículo 295, párrafo 1, inciso c) del Cofipe. Adicionalmente, el Consejo General acordó que, si la votación de los partidos coaligados era igual, el voto se asignaría al partido con mayor antigüedad de registro (CG336/2012).

La reforma electoral también estableció nuevas causales para la apertura de paquetes y el recuento de votos en los distritos. En la legislación anterior, los consejos distritales podían realizar de nuevo el escrutinio al existir errores evidentes en las actas. Los motivos para realizar el recuento se ampliaron en el artículo 295, párrafo 1, inciso d) del Cofipe, para incluir causales específicas donde: a) existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado; b) el número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación; y c) cuando todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

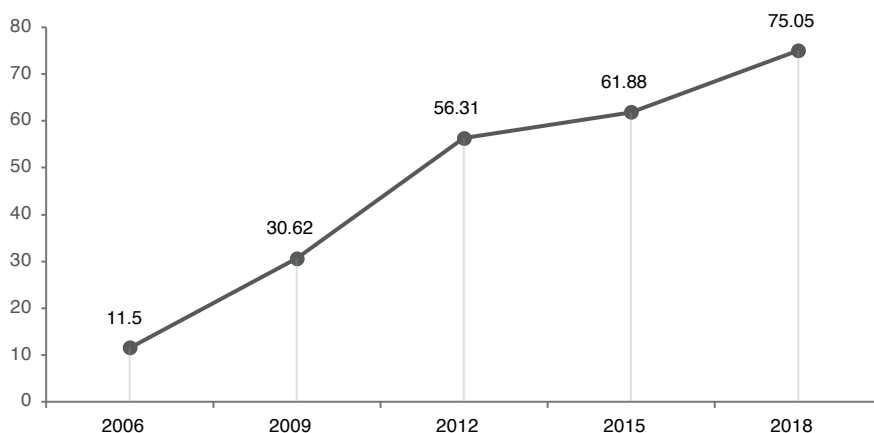
Asimismo, el artículo 295, párrafo 2 del Cofipe, estipuló que cuando existe indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de

la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el consejo distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Un indicio suficiente para realizar el recuento total es la presentación ante el consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

De acuerdo con lo previsto en estas nuevas disposiciones, los trabajos de los cómputos distritales incluyeron la apertura y el recuento de una cantidad considerable de paquetes electorales. Siempre que existió duda fundada, se recontaron cuidadosamente los votos para despejar cualquier duda sobre el resultado final ante la presencia de consejeros, personal de carrera del IFE, partidos políticos, observadores y público en general.

El Consejo General expidió el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del IFE (CG300/2008) que reguló la celebración y desarrollo de las sesiones de los consejos locales y distritales, incluidas las relativas a los cómputos distritales. En este último rubro, en congruencia con los supuestos establecidos en el Cofipe, separó los supuestos en los que procede el cómputo parcial de votos y el cómputo total. Además, contempló lo referente a la integración y financiamiento de los grupos de trabajo que se crearían para este fin.

Gráfica 6. Porcentaje de paquetes recontados en elecciones federales (2006-2018)



Fuente: DEOE, INE.



## La nacionalización de las elecciones

La expedición de la Legipe en 2014 transformó de manera integral el régimen político-electoral mexicano para concebirlo como un conjunto de instituciones y procesos que dejaban de operar de manera aislada para interactuar y complementarse entre sí. La reforma de 2014 forjó un sistema electoral nacional con la interacción permanente entre el INE y los Ople. En razón de las competencias de cada órgano sobre la organización de los comicios y la homologación de los calendarios de las elecciones locales para lograr su concurrencia con las federales, la introducción formal del Modelo de Casilla Única tuvo como propósito facilitar a la ciudadanía la emisión del voto y reducir el costo de los comicios al facilitar la logística electoral entre autoridades.

Los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 4 de la Constitución, así como el 32, numeral 1, inciso a), fracción IV de la Legipe, establecen que el INE es la autoridad única para la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de las MDC, tanto en elecciones federales como en locales.<sup>7</sup> Por otro lado, el artículo 253, párrafo 1 de la Legipe, señala que en el caso de las elecciones locales concurrentes con la federal se deberá integrar una Casilla Única, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 253 al 258 de esa ley y con los acuerdos que para ese efecto apruebe el Consejo General del INE.

Respecto a la integración de las MDC Únicas, los artículos 82 de la Legipe y 245 y 246 del Reglamento de Elecciones del INE establecen que éstas deberán integrarse por un presidente/a, dos secretarios o secretarías, tres escrutadores o escrutadoras y tres suplentes generales, y por uno o más escrutadores si se realiza alguna consulta popular, y que éstos ejercerán las atribuciones establecidas en los artículos 84 al

<sup>7</sup> El 23 de mayo de 2014 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos por los que se expidieron la Legipe y la Ley General de Partidos Políticos. El Transitorio Décimo Segundo de la Legipe estableció que 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 delegadas a los Ople se mantendrán así en tanto no sean reasumidas por votación de la mayoría del Consejo General del INE, en términos del Octavo Transitorio de dicho Decreto. El 14 de julio de 2014, el Consejo General del INE aprobó reasumir dichas funciones, a efecto de garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral, en particular el correspondiente a la certeza en los próximos procesos electorales (INE/CG100/2014).

87 de la Legipe. Además, la ley señala que para la Casilla Única los partidos políticos con registro nacional podrán acreditar hasta dos representantes propietarios y dos suplentes, así como la posibilidad de que existan representantes de candidaturas independientes y de los partidos políticos locales, quienes podrán acreditar a un representante propietario y un suplente para la vigilancia de los comicios.

### 2014-2015: la implementación del Modelo de Casilla Única

El 13 de agosto de 2014, el Consejo General del INE aprobó el Modelo de Casilla Única para las elecciones concurrentes de 2015 (INE/CG114/2014). El acuerdo retomó las mejores prácticas del IFE como resultado de la experiencia en la aplicación de los convenios de apoyo y colaboración con los institutos electorales de Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí y Colima. El Modelo de Casilla Única aprobado en 2015 consideró dos medidas concretas con el propósito de: 1) mejorar la eficiencia de los procedimientos de escrutinio y cómputo en la Casilla Única garantizando la permanencia de los funcionarios de la MDC hasta la clausura de la casilla, y 2) asegurar el debido ejercicio al sufragio por parte de las representaciones de los partidos políticos con registro nacional y estatal, así como de los representantes de los candidatos independientes ante las MDC y generales.

La primera medida consistió en determinar que, a la conclusión del escrutinio y cómputo de la elección federal, el primer secretario y los escrutadores asignados, por indicaciones del presidente, apoyarían los trabajos de escrutinio y cómputo de las elecciones locales (ver tabla 3).

Tabla 3. Funcionarios de la casilla única y competencias del escrutinio y cómputo en Modelo de Casilla Única

Funcionarios de la casilla única y competencias del escrutinio y cómputo		
Presidente supervisa	Primer momento	
	S1 - E1 - E2	S2 - E3
	Elecciones federales (Diputados Federales)	Elecciones locales (Gobernador o Jefe de Gobierno)
	Segundo momento	
	Elección local en turno	Elección local en turno

Fuente: Modelo de Casilla Única para elecciones concurrentes 2015, INE.

La segunda medida incluyó en la emisión reglas precisas para determinar el tipo de elección por el que podrán votar en la Casilla Única quienes actúen como representantes de partidos políticos y candidaturas independientes, de acuerdo al domicilio señalado en su credencial para votar y la ubicación de la casilla, siguiendo los criterios que a continuación se detallan: a) podrán votar por la elección de diputados federales por ambos principios; b) podrán sufragar sin restricción para elección de diputados locales y, en su caso, para gobernador, únicamente cuando la sección de su domicilio se encuentre dentro de la entidad federativa; y c) sólo podrán emitir su voto para las elecciones de autoridades municipales o jefes delegacionales en el Distrito Federal, los representantes cuyo domicilio se encuentre dentro de la demarcación municipal o delegacional en la que se estén acreditados (ver tabla 4).

**Tabla 4. Criterios para determinar el tipo de elección por el que podrán votar en la Casilla Única quienes actúen como representantes de partidos políticos y candidaturas independientes**

Si el elector se encuentra		Puede votar por					
Fuera de	Pero dentro de	Diputaciones federales		Diputaciones locales		Ayuntamientos/ Jefe Delegacional	Gobernador
		MR	RP	MR	RP		
-	Municipio/ Delegación/ Entidad	x	x	x	x	x	x
Municipio/ Delegación	Entidad	x	x	x	x	-	x
Municipio/ Delegación/ Entidad	-	x	x	-	-	-	-

Fuente: Modelo de Casilla Única para elecciones concurrentes 2015, INE.

MR: mayoría relativa, RP: representación proporcional.

En ejercicio de su facultad de atracción, el Consejo General del INE determinó implementar el SIJE para el proceso electoral 2014-2015, asumiendo la atribución de los Ople. En cambio, para el proceso electoral local 2015-2016, el Consejo General aprobó un acuerdo para establecer los criterios que deberían observar las entidades federativas con elección local para la implementación de un SIJE local

(INE/CG951/2015). Mediante dicho acuerdo, el INE puso a disposición de los Ople que así lo solicitaran, el uso de la plataforma del SIJE, la cual fue requerida por seis estados (Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Sinaloa).

Derivado de los resultados obtenidos en la implementación de los SIJE locales por parte de los Ople y a la compleja logística para su coordinación en 2016, durante los trabajos para la construcción del Reglamento de Elecciones, el Consejo General determinó ejercer la facultad de atracción para asumir la implementación del SIJE en las elecciones locales, concurrentes o no (Artículo 320 del Reglamento de Elecciones). En consecuencia, el INE implementó el SIJE en las elecciones locales celebradas en seis entidades en 2016 y en la elección para la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en las elecciones locales celebradas en cuatro estados en 2017, en las 30 entidades federativas con elecciones concurrentes con la federal en 2018 y las cinco elecciones locales celebradas en 2019. Adicionalmente, el Instituto operó el SIJE para todas las elecciones extraordinarias locales que se han celebrado desde finales del año 2015.

El SIJE está planeado para que, bajo la supervisión de cada junta distrital ejecutiva, opere a partir de la información recopilada y transmitida por las y los capacitadores asistentes electorales en sus recorridos por las casillas. Dicho personal transmite la información recabada a través del medio de comunicación asignado para su visualización en el SIJE. En 2018, la introducción de la App SIJE permitió recopilar más información que la procesada en años anteriores. De acuerdo con la Evaluación del Programa de Asistencia Electoral 2017-2018, los resultados obtenidos durante la jornada electoral reflejan que se recibió el reporte de instalación de 99.9% de las casillas, de las cuales, 71.9% se reportaron vía App SIJE y el 28.1% restante se transmitió vía voz a las salas del SIJE.

### **2018: la elección más grande de la historia**

La evaluación sobre el funcionamiento del Modelo de Casilla Única implementado en 2015 permitió identificar áreas susceptibles de mejora, tales como: la realización de los escrutinios y cómputos simultáneos de las elecciones federales y locales, así como una mejor

distribución del mobiliario y personal que interviene el día de la jornada electoral en la casilla única. Con la implementación de los cómputos simultáneos, la autoridad electoral buscó mejorar la oportunidad en la obtención de los resultados electorales preliminares.

Asimismo, el uso de espacios idóneos para la operación de las Casillas Únicas permitió una mayor funcionalidad en el desarrollo de la votación, garantizando también la debida vigilancia de los partidos políticos y candidaturas independientes registradas. Se propuso una distribución del mobiliario y los materiales electorales que en cada uno de los momentos favorezca la plena visibilidad de las representaciones. Además, se promovió una distribución y división de trabajo, bajo un esquema de colaboración por parte de los funcionarios que integran las mesas directivas de casilla, bajo la coordinación de las y los presidentes con el objetivo de distribuir las actividades entre los demás funcionarios presentes.

Durante el proceso electoral federal y local coincidente 2017-2018, el número de cargos en disputa ascendió a 3,416. Lo anterior implicó un esfuerzo logístico que se refleja en el número de paquetes electorales armados por tipo de elección y los mecanismos de recolección implementados al cierre de las casillas. En este sentido y derivado de las elecciones locales celebradas en las 30 entidades federativas, al concluir la jornada electoral en 13 de ellas se integraron dos paquetes electorales, en 12 tres y en cinco entidades cuatro, cada una con diferentes destinos.

**Tabla 5. Paquetes electorales por entidad federativa y destino final**

<b>Paquetes por casilla</b>	<b>Entidades</b>	<b>Destino final de los paquetes</b>
1 paquete	<b>2 entidades</b> (Sin elecciones concurrentes) Baja California y Nayarit.	Consejo Distrital INE
2 paquetes	<b>13 entidades</b> Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.	Consejo Distrital INE Órgano Distrital Ople Órgano Municipal Ople

*Continuación.*

<b>Paquetes por casilla</b>	<b>Entidades</b>	<b>Destino final de los paquetes</b>
3 paquetes	<b>12 entidades</b> Baja California Sur, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Zacatecas.	Consejo Distrital INE Órgano Distrital Ople Órgano Municipal Ople
4 paquetes	<b>5 entidades</b> Campeche, Chiapas, Morelos, Nuevo León y Yucatán	Consejo Distrital INE Órgano Distrital Ople Órgano Municipal Ople

Fuente: Informe Final sobre los Mecanismos de Recolección de la Documentación de las Casillas al término de la Jornada Electoral y Recepción de Paquetes, presentado a la Comisión de Organización Electoral en la sesión del 14 de noviembre de 2018.

De las 156,808 casillas aprobadas para la elección de 2018, 150,439 fueron casillas únicas y 6,369 correspondieron a Baja California y Nayarit, las dos entidades que no tuvieron elección local en ese año. El SIJE 2018 dio cuenta de 156,637 casillas reportadas como instaladas, de los datos registrados en el sistema, se tiene que en aquellas que operó el Modelo de Casilla Única (MDU), en 124,029 casillas, el 76.18% funcionaron sin funcionarios tomados de la fila al momento de realizar el primer reporte del SIJE. Mientras que las entidades que no utilizaron el MDU, de la totalidad de las casillas reportadas como instaladas en el SIJE, en 5,048, 80.92% funcionaron sin tomar funcionarios de la fila. Lo anterior indica una diferencia de casi cinco puntos porcentuales.

Una vez concluida la jornada electoral se integraron poco más de 400 mil paquetes considerando el paquete electoral federal y locales por cada casilla instalada, dependiendo del número de elecciones que se llevaron a cabo. De acuerdo con un análisis muestral realizado por el INE sobre el tipo y número de paquetes por elección, el tiempo promedio de entrega por cada elección adicional es de una hora. Es decir, el flujo fuerte de paquetes provenientes de estados sin casilla única inició a las 22:00 horas del 1 de julio, de los estados con cuatro paquetes a las 23:00 horas, para los estados con cinco elecciones el flujo inició a las 00:00 horas del 2 de julio al igual que el de estados con seis elecciones.

Tabla 6. Cargos electos en elecciones locales concurrentes durante los procesos electorales 2014-2015 y 2017-2018

Entidad federativa	PE 2014-2015				PE 2017-2018				
	Guberna-tura/ Jefe de Gobierno	Diputaciones	Ayuntamientos/ Jefe Delega-cional	Núm. de elec-cio-nes	Guberna-tura/ Jefe de Gobierno	Diputaciones	Ayuntamientos/ Alcaldías y concejales	Otros cargos	Núm. de elecciones
Aguascalientes						•			1
Baja California Sur	•	•	•	3		•	•		2
Campeche	•	•	•	3		•	•	•	3
Coahuila							•		1
Colima	•	•	•	3		•	•		2
Chiapas					•	•	•		3
Chihuahua						•	•	•	3
DF/CDMX		•	•	2	•	•	•		3
Durango						•			1
Guanajuato		•	•	2	•	•	•		3
Guerrero	•	•	•	3		•	•		2
Hidalgo						•			1
Jalisco		•	•	2	•	•	•		3
México		•	•	2		•	•		2
Michoacán	•	•	•	3		•	•		2
Morelos		•	•	2	•	•	•		3
Nuevo León	•	•	•	3		•	•		2

Continuación.

Entidad federativa	PE 2014-2015				PE 2017-2018				
	Guberna-tura/ Jefe de Gobierno	Diputaciones	Ayuntamientos/ Jefe Delega- cional	Núm. de elec- cio- nes	Gubernatura/ Jefe de Gobierno	Diputaciones	Ayuntamientos/ Alcaldías y concejales	Otros cargos	Núm. de elecciones
Oaxaca						•	•	•	2
Puebla					•				3
Querétaro	•	•	•	3		•	•	•	2
Quintana Roo							•		1
San Luis Potosí	•	•	•	3		•	•	•	2
Sinaloa						•	•	•	2
Sonora	•	•	•	3		•	•	•	2
Tabasco		•	•	2	•	•	•	•	3
Tamaulipas							•		1
Tlaxcala						•			1
Veracruz					•	•			2
Yucatán		•	•	2	•	•	•	•	3
Zacatecas						•	•	•	2
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>16</b>		<b>9</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	

Fuente: DEOE.

\* En el caso de Campeche corresponde a la elección de Juntas Municipales y de síndicos en Chihuahua.



Tabla 7. Numeralia sobre casillas, 1991-2018

Concepto	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Básicas	62,353	63,419	63,547	63,460	63,594	64,389	64,842	66,526	67,649	67,449
Contiguas	21,313	30,682	38,332	46,408	53,707	61,357	68,418	69,602	79,301	79,301
Extraordinarias	3,712	1,627	2,195	2,839	3,302	3,920	5,143	6,102	8,807	8,807
Especiales	930	687	732	716	764	822	778	902	1,051	1,051
Aprobadas	88,308	96,415	104,716	113,423	121,367	130,488	139,181	143,132	156,808	156,808
Instaladas	88,144	96,393	104,595	113,405	121,284	130,477	139,140	143,130	156,577	156,793
No instaladas	164	22	121	18	83	11	41	2	231	15
Oficinas municipales	--	1	--	2	35	37	40	40	40	45

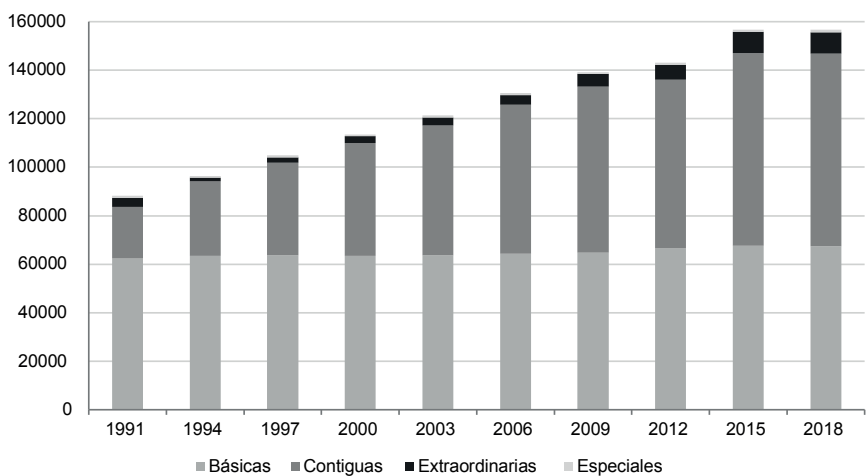
Fuente: Memorias de los procesos electorales federales, IFE-INE.

**Tabla 8. Numeralia sobre casillas federales y únicas en los procesos electorales concurrentes 2015 y 2018**

Concepto	2015		Total	2018		Total
	Casilla federal	Casilla única		Casilla federal	Casilla única	
Básicas	32,370	35,279	67,649	2,899	64,550	67,449
Contiguas	30,198	49,103	79,301	3,041	76,260	79,301
Extraordinarias	5,670	3,137	8,807	380	8,427	8,807
Especiales	523	528	1,051	49	1,002	1,051
Aprobadas	68,761	88,047	156,808	6,369	150,439	156,808
Instaladas	68,556	88,021	156,577	6,369	150,423	156,792
No instaladas	205	26	231	-	16	16
Oficinas municipales	28	12	40	2	43	45

Fuente: SIJE, INE.

**Gráfica 7. Numeralia sobre tipo de casillas, 1991-2018**



Fuente: Memorias de los procesos electorales federales, IFE-INE.

## Otros impactos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos aprobada en 2011 estableció la obligación para las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar, sin discriminación alguna, todos los derechos humanos establecidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano. Asimismo, estableció el principio *pro persona* para favorecer en todo momento su protección más amplia, así como los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos. A pesar de los cambios constitucionales y legales, la persistencia de situaciones de desigualdad en nuestro país sigue obstaculizando el derecho al voto de grupos considerados en situaciones históricas de desventaja: personas con discapacidad, personas migrantes, personas indígenas, personas trans y personas en situación de calle.

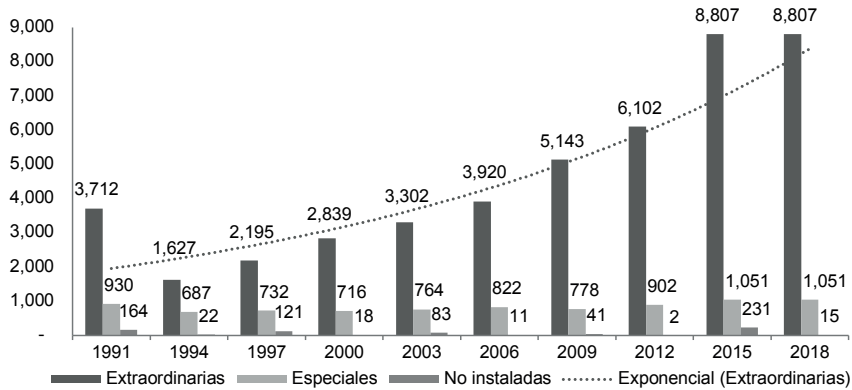
El derecho a la igualdad y no discriminación constituye uno de los principios y fundamentos de los derechos humanos y de la democracia. Garantizar la igualdad de trato a todas las personas en el ámbito electoral es esencial para hacer funcional la democracia y hacer realidad el acceso y ejercicio pleno de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Por ello, en su momento el IFE y ahora el INE han implementado distintas medidas, entre las que destacan protocolos de actuación y lineamientos, ajustes en procedimientos, así como la producción de documentos y materiales electorales. Entre éstos destacan las siguientes acciones:

- a) Emisión de la guía de actuación incluyente para garantizar el ejercicio del derecho al sufragio de las personas trans, el *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar el derecho al voto de las personas cuya expresión de género no coincida con la información contenida en la credencial para votar*.
- b) Aprobación de una serie de acuerdos para garantizar a todas las personas la accesibilidad física y la circulación en las casillas electorales, particularmente a las personas con discapacidad y personas adultas mayores. Además, el Instituto determinó una atención

- preferente a estos grupos de población y a mujeres embarazadas, quienes pueden votar sin hacer fila y emitir su voto sin dificultades.
- c) Adopción de medidas para procurar que los materiales y la documentación electoral cumplan con estándares de accesibilidad en todo el territorio a fin de nivelar las condiciones en que se desarrollan las elecciones y garantizar un trato igual a toda la ciudadanía. Algunos ejemplos son la mampara especial para las personas que usan sillas de ruedas o de talla baja, la plantilla en sistema Braille de las boletas electorales para las personas con discapacidad visual, el porta urnas para las personas con discapacidad motriz o la incorporación de lenguaje incluyente en la documentación electoral y los materiales electorales.
  - d) En relación con la selección de las personas que participan como funcionarias de MDC, se eliminó el requisito de edad. De esta forma, las personas mayores con menos de 70 años pueden participar en esta responsabilidad.
  - e) Los consejos distritales, a propuesta de las juntas distritales ejecutivas, determinan el número y ubicación de las casillas. Durante los últimos años, los consejos distritales han incrementado el número de casillas extraordinarias para facilitar los traslados y el acceso a las casillas de las personas que viven en comunidades indígenas y rurales, sobre todo a las personas adultas mayores y personas con discapacidad motriz. Asimismo, y dentro de los límites establecidos en la ley, han incrementado el número de casillas especiales para dar la oportunidad de votar al creciente número de personas en tránsito, migrantes y en situación de calle (ver gráfica 8).
  - f) Aprobación del *Protocolo para la inclusión de personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla*. El protocolo constituye una guía orientadora de las acciones encaminadas a garantizar la participación efectiva de personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de casilla en todos los tipos de elección, incluyendo las mesas que cuentan los votos de las y los mexicanos residentes en el extranjero, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.
  - g) Implementación de medidas graduales encaminadas a garantizar la accesibilidad comunicacional de todas las personas, tales como: traducción, producción y distribución de materiales informativos y

didácticos en diversas lenguas indígenas, incorporación progresiva de contenidos en sistema Braille y formatos para facilitar el acceso a la información mediante el desarrollo de plataformas y sitios web accesibles.

**Gráfica 8. Numeralia sobre casillas extraordinarias, especiales y no instaladas, 1991-2018**



Fuente: Memorias de los procesos electorales federales, IFE-INE.

## Conclusiones

Los procedimientos desarrollados por la autoridad electoral han evolucionado debido a cambios legales, procesos de mejora continua e innovaciones tecnológicas. El modelo de casilla electoral implementado por el IFE-INE es muestra de ello. La reforma político-electoral de 2014 otorgó nuevas responsabilidades a la autoridad electoral nacional, quien las han cumplido a cabalidad. Sin embargo, el INE tiene enormes retos en el futuro inmediato. En la elección que se celebrará en 2021, en la cual se espera instalar aproximadamente 166 mil casillas únicas por la coincidencia de los comicios federales para renovar la integración de la Cámara de Diputados y locales en todas las entidades del país, la clave será fortalecer la coordinación con los Ople e implementar mejoras en los procesos preexistentes, de acuerdo con la experiencia acumulada durante los últimos dos procesos concurrentes.

Si bien la casilla única ha demostrado las bondades de su operación, existen tareas pendientes para mejorar su funcionamiento, tales como: 1) la actualización del marco normativo que delimite claramente el papel de los capacitadores asistentes en el ámbito local; 2) la búsqueda de mejores espacios físicos para la instalación de las casillas con el objetivo de garantizar adecuadas condiciones de accesibilidad para un mayor número de personas que se encuentran presentes el día de la Jornada Electoral; 3) el cómputo simultáneo en todas las casillas, a fin de obtener información oportuna para el funcionamiento de los Programas de Resultados Preliminares y para realizar los conteos rápidos; y finalmente, 4) el cuidado en la recuperación y resguardo de los paquetes electorales en los espacios destinados para tal efecto.

La elección de 2021 será la más grande de la historia, con enormes desafíos que derivan la necesaria coordinación entre autoridades electorales por la concurrencia de la elección federal con los comicios locales, la garantía de mayores medidas de accesibilidad e inclusión, la posibilidad de voto a través de medios electrónicos, así como la eventual puesta en marcha del sufragio para personas en prisión preventiva. El reto operativo y de logística electoral para el INE será enorme. Sin embargo, la experiencia acumulada y el capital humano con que cuenta el Instituto son la mejor garantía para su ejecución. ¶