



**Informe de resultados y análisis de viabilidad  
de la incorporación del dato de Municipio en  
las boletas electorales en el reverso de éstas  
durante el proceso de conteo y sellado en  
órganos distritales**

**Junio de 2022**



## ÍNDICE

I. Antecedentes.....	1
II. Diagnóstico.....	3
<i>Producción</i> .....	5
<i>Almacenamiento</i> .....	8
<i>Distribución</i> .....	9
III. Concurrencia de las elecciones.....	11
IV. Utilidad del campo de Municipio .....	13
V. Solución implementada para la Consulta Popular y la Revocación de Mandato	16
VI. Beneficios de aplicar esta medida en la Consulta Popular 2021 y en la Revocación de Mandato 2022.....	22
VII. Conclusiones.....	25
VIII. Líneas de acción.....	27
<i>Producción</i> .....	28
<i>Almacenamiento</i> .....	29
<i>Distribución</i> .....	29

## I. Antecedentes

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado el 15 de agosto de 1990, en su artículo 252 establecía que:

[...]

*2. Las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contendrán:*

*a) Entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, municipio o delegación;*

[...]

Para atender lo anterior, el otrora Instituto Federal Electoral (IFE) incorporó en las boletas electorales, exclusivamente, el dato del Municipio correspondiente a la cabecera distrital (es decir, se imprimía un modelo por cada distrito electoral).

No fue sino hasta el Proceso Electoral Federal (PEF) 1999-2000 cuando comenzó a imprimirse en las boletas la totalidad de los Municipios (es decir, un modelo de boleta por cada Municipio, por tipo de elección), ampliando con ello de manera muy significativa el universo de diseños diferenciados a producir.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) publicada el 23 de mayo de 2014, establece en su artículo 266, párrafo 2, inciso a), que:

*2. Las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contendrán:*

*a) Entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, Municipio o delegación;*

Es así como desde el año 2000 y hasta el más reciente PEF (2020-2021), el dato de Municipio se ha incorporado al momento de la impresión de las boletas electorales: un modelo de boleta por cada Municipio, por tipo de elección.

El 27 de abril del 2020, se recibió de la Dirección de Normatividad y Consulta de la Dirección Jurídica, el análisis de la supresión del campo de Municipio en el diseño impreso de las boletas electorales e incluir dicho dato durante el proceso de conteo, sellado y agrupamiento de boletas en los consejos distritales, en el que, de una lectura sistemática y funcional a la normatividad vigente, expusieron a la letra, lo siguiente:

“... ”

- 1. El artículo 266, párrafo 1, de la LGIPE prevé que el Consejo General debe aprobar el modelo de boleta electoral; lo que implica que **debe verificar que el modelo que se pone a su consideración cumpla con cada uno de los requisitos mínimos***

**señalados en la LGIPE, así como con el contenido y especificaciones legales y técnicas contenidas en el RE.**

2. *Por otro lado, si bien, el párrafo 2, inciso a), del mismo precepto prevé que las boletas electorales para la presidencia del país, senadurías y diputaciones deben contener entre otros elementos el de municipio, **lo cierto es que no precisa la forma en que debe incluirse en dicho documento electoral.***

[...]

3. *En cuanto al **procedimiento vigente para llevar a cabo las tareas de conteo, sellado y agrupamiento de boletas** para los procesos electorales que realicen los órganos del INE o de los OPL facultados, **se observa que existe un plazo para que las boletas electorales estén en las sedes de los consejos distritales de la autoridad electoral competente**, mismo que es de quince días antes de la fecha de la elección respectiva, **el cual fue provisto para que puedan realizarse las actividades que actualmente implican únicamente las tareas señaladas.***

*Ahora bien, como parte del mencionado procedimiento, se prevé que en la apertura de cada caja o paquete que contenga las boletas electorales se debe **verificar que los cuadernillos de boletas electorales correspondan** a la entidad, **al municipio** o al distrito electoral local de la demarcación territorial del Instituto o del órgano competente del OPL y, **en el supuesto de que se reciban boletas que correspondan a otro ámbito de competencia se desahogará el procedimiento previsto en el numeral 14 del mismo anexo 5 del RE.***

*En conclusión, se estima que para la procedencia de la propuesta relativa a eliminar el campo de municipio en el diseño impreso de las boletas electorales e incluir dicho dato durante el proceso de conteo, sellado y agrupamiento de boletas en los consejos distritales, **es oportuno:***

1. *Evaluar los tiempos que implicaría incluir como tarea adicional al procedimiento de conteo, sellado y agrupamiento de boletas, la relativa a plasmar el sello del municipio que corresponda, previendo para ello los recursos humanos y financieros que implicaría, pues tal y como señala el artículo 176 del RE, se cuenta con un plazo para que las boletas se encuentren en las sedes de los consejos distritales correspondientes, plazo que no contempla la materialización de la actividad que se pretende incluir.*
2. *Si del análisis realizado se observa que éste resulta más eficaz que la impresión de dicho elemento en las boletas electorales será esencial:*
  - *Proponer de manera paralela la modificación al anexo 4.1, respecto a las especificaciones técnicas de las boletas electorales y de manera integral al procedimiento para el conteo, sellado y agrupamiento de las boletas electorales en las sedes del Consejo Distrital del INE y de los órganos competentes del OPL previsto en el anexo 5, ambos del RE; así como verificar si dicha propuesta trasciende en algún otro procedimiento operativo a efecto de evitar contradicción en la normativa aplicable.*
  - *Que el Consejo General del INE o del OPL, según corresponda señale en el acuerdo por el cual se apruebe el modelo de boleta electoral, en qué fase del procedimiento se incluirá el dato referente al municipio, así como la forma en que se va a garantizar el cumplimiento de dicho requisito en las boletas electorales, lo anterior con el objeto de dotar de validez y certeza los elementos que la conforman y acatar lo previsto en el artículo 266, párrafo 2, de la LGIPE. “*

Con este antecedente y ante la mayor complejidad en la incorporación del dato del Municipio durante el proceso de producción de las boletas y buscando que ésta se hiciera más eficiente y con menor riesgo de error, mediante acuerdo INE/CG522/2021 se aprobó que, para el caso del primer ejercicio democrático de Consulta Popular (CP) celebrado en agosto de 2021, en la papeleta se incluyera el dato del Municipio al reverso mediante un sello.

En ese mismo sentido, el 29 de octubre de 2021, el Consejo General aprobó el diseño y la impresión de la boleta de la elección extraordinaria para Senaduría por el principio de mayoría relativa correspondiente al Estado de Nayarit, mediante el acuerdo INE/CG1627/2021, estableciendo en el punto de acuerdo Tercero lo siguiente:

*TERCERO. Se aprueba que la incorporación del dato de municipio en las boletas se realice en el reverso de las mismas durante el proceso de conteo y sellado de boletas en los órganos distritales; así como el modelo del sello con el campo municipio, para su utilización en la elección extraordinaria de senaduría por el principio de mayoría relativa en Nayarit, anexo a este Acuerdo.*

Además, en el resolutivo décimo quinto del mismo acuerdo se señaló lo siguiente:

*DÉCIMO QUINTO. Se instruye a la DEOE evaluar la funcionalidad de la incorporación del dato de municipio en las boletas en el reverso de estas durante el proceso de conteo, sellado y agrupamiento de boletas en los órganos distritales, y presentar un informe al Consejo General a través de la Comisión correspondiente, sobre los resultados obtenidos para valorar la adopción de esta medida en elecciones futuras.*

Finalmente, el Consejo General, mediante el acuerdo INE/CG1629/2021, aprobó el diseño de la papeleta para la Revocación de Mandato (RM) y la incorporación del dato del Municipio o Alcaldía en el reverso de las mismas durante el proceso de conteo y sellado de papeletas en los órganos distritales; así como el modelo del sello con el campo Municipio o Alcaldía.

## II. Diagnóstico

Para el PEF 2020-2021, en el que se votó por las Diputaciones Federales, se imprimieron 101'611,121 boletas electorales (más una cantidad solicitada por la actualización de la lista nominal definitiva) con el dato de Municipio, por lo que se utilizaron 2,580<sup>1</sup> modelos de boletas (uno por cada Municipio con su distribución en los distritos electorales del país). En este orden de ideas, se estima de manera preliminar que la producción de boletas electorales para el PEF 2023-2024, por

---

<sup>1</sup> Esta cifra es ligeramente superior a la cantidad total de Municipios en el país, en virtud de que hay Municipios que abarcan más de un distrito.

tratarse de tres elecciones, será de aproximadamente 310 millones de boletas, lo que implicaría unos 7,740 modelos diferentes.

En la producción de las boletas, el impresor ordena los Municipios de acuerdo con la cantidad requerida para cada uno de ellos, de mayor a menor, y las compila en grupos de 8 Municipios con las cantidades a producir más similares entre ellos, para reducir las mermas de papel durante la producción. A cada uno de estos grupos se le llama “cambio”.

Las máquinas de impresión que se utilizan son rotativas, las cuales se alimentan con bobinas de papel seguridad, en donde se imprime un cambio a la vez, que incluye 8 Municipios. Al salir de la rotativa, el papel se va cortando en pliegos; cada pliego contiene ocho boletas tamaño carta.

En este sentido, las rotativas deben imprimir, uno por uno, todos los cambios con las boletas de los Municipios agrupados como ya se indicó y, una vez concluida la impresión de cada uno, se debe parar la rotativa para sustituir las placas de impresión con el propósito de incorporar un nuevo cambio con la nueva configuración de pliego (es decir, una combinación diferente de ocho boletas). Es así que, para la impresión de las boletas de la elección de Diputaciones Federales de 2021, el impresor programó 339 cambios.

La producción de las boletas por Municipio también se traduce en un mayor desperdicio de papel, ya que al inicio de cada cambio se deben hacer pruebas preliminares de impresión, aunado a que en cada uno de éstos se producen las boletas del Municipio que requiera la mayor cantidad, originando mermas en los restantes siete. Para el PEF 2023-2024 habría que multiplicar por tres las mermas por estos conceptos, con sus respectivos costos que serían trasladados por el impresor al Instituto Nacional Electoral (INE).

La forma de impresión descrita implica una alta complejidad durante el proceso productivo, con un elevado número de interrupciones por la sustitución de placas de impresión en cada cambio, que como se indicó fueron 339 para el PEF 2020-2021 y en las tres elecciones del PEF 2017-2018 fueron 1,009 cambios<sup>2</sup>, por lo que para las tres elecciones del PEF 2023-2024 se calculan aproximadamente 1,017 cambios.

Considerando los plazos para la aprobación de registros de candidaturas, en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, con la supervisión de 43 técnicos y 6 supervisores, la impresión de las boletas de Diputaciones Federales se llevó a cabo del 17 de abril al 28 de mayo de 2018; la de Senadurías del 4 de mayo al 4 de junio del mismo año; y la de Presidencia del 6 de mayo al 5 de junio, comprando el

---

<sup>2</sup> 330 cambios de Presidencia, 330 de Senadurías 330 y 349 de Diputaciones Federales.

fabricante un total de 2,145 toneladas de papel seguridad<sup>3</sup>. Las boletas producidas fueron 94,295,497; 94,296,272; y 94,294,810 respectivamente.

Así mismo, durante la producción de las boletas electorales en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, algunas juntas distritales ejecutivas reportaron diversas situaciones, por las cuales fue necesario solicitar reposiciones a Talleres Gráficos de México.

Para la elección de Presidencia fueron 27 casos, para Senadurías 12 y para Diputaciones Federales 14, los cuales se recibieron de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. Los motivos de estas solicitudes fueron: boletas sustraídas, quemadas, mojadas, canceladas erróneamente, dañadas, faltantes y mal selladas.

Por otra parte, la producción boletas de Diputaciones Federales de 2021 inició el 12 de abril de 2021 y concluyó el 8 de mayo del mismo año; es decir, se realizó en un lapso de 27 días y se utilizaron 598.6 toneladas de papel seguridad, para un total de 101,611,121 boletas.

En esta elección de Diputaciones Federales de 2021, se presentaron 201 distritos con diferentes casos de boletas rotas, requerimientos adicionales por el cálculo con la lista nominal definitiva, dañadas, faltantes y mal selladas, en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Como resultado del proceso de producción, el costo unitario de la boleta para la elección de las Diputaciones Federales 2021 fue de \$0.87 con IVA incluido.

Con base en la experiencia de procesos electorales anteriores, en particular del PEF 2020-2021, y tras el análisis del proceso de producción y distribución de las boletas electorales, se identificaron las siguientes implicaciones en la producción, almacenamiento y distribución, derivadas de la incorporación del dato de Municipio en la impresión de las boletas:

### Producción

---

<sup>3</sup> El tiempo requerido para la producción de boletas en 2018 fue el siguiente: 31 días para Presidencia, 32 Senadurías y 42 días para diputaciones. Efectuándose ésta de manera simultánea, como puede observarse en los periodos de producción.

- Impresión diferenciada de 2,580 Municipios para los 300 distritos en una elección, lo cual implicó 339 cambios de impresión para la elección de 2021 (cada cambio con un acomodo de 8 Municipios por pliego conforme fue precisado con anterioridad).
- Listados de producción y candidaturas significativamente extensos, al contar con 2,580 registros (uno por cada Municipio en los 300 distritos) en una elección. Las bases de datos que se entregan al impresor contienen para cada Municipio, por una parte, las cantidades a producir y, por otra, los nombres de las candidaturas, mismos que el impresor debe integrar a cada uno de los modelos de boletas, con el riesgo de que se cometa algún error en el traslado de la información, en particular cuando hay sustituciones.
- Alta complejidad y gran cantidad de tiempo requerido para la revisión y firma de los vistos buenos para impresión, ya que deben darse éstos a cada uno de los 2,580 modelos de boletas por elección (en 2024 serán 7,740 modelos), situación que se torna aún más complicada durante las sustituciones, al implicar el riesgo de que se impriman boletas de un mismo distrito (pero diferente Municipio) con algún nombre diferente por estas sustituciones. Esta actividad, para la elección de Diputaciones Federales, requiere de la participación de tres personas de tiempo completo durante aproximadamente 20 días, cada día con 16 horas de revisión de los diseños de boletas con los nombres de las candidaturas para Diputaciones Federales, con el riesgo adicional de que cualquier eventual retraso en la emisión de los vistos buenos impacta en la producción. En el caso de Senadurías y Presidencia el tiempo disminuye, restringiéndose a la revisión de 32 listados de mayoría relativa (uno por Entidad Federativa) en Senadurías y a uno para Presidencia; sin embargo, persiste la revisión de la integración en los 300 distritos, de los 2,580 Municipios.
- Merma considerable de papel seguridad, ya que al principio de cada impresión de un cambio o tiro se deben correr pruebas de ajuste de máquinas para que coincidan exactamente los registros de los diferentes colores en el papel, así como posibles ajustes en la entonación de dichos colores, aunado a que en cada cambio se producen las boletas del Municipio que requiera la mayor cantidad, originando mermas en los restantes siete.
- Mayor tiempo de impresión por mayor número de entradas a máquina, ya que, como se mencionó, durante la producción de las boletas se registran tiempos muertos por la necesidad de detener frecuentemente las rotativas para cambiar las placas y correr las pruebas de ajuste de impresión, considerando que en cada entrada se invierten entre 15 y 20 minutos aproximadamente. Esta situación se vuelve particularmente crítica en el caso



de los tiros cortos (Municipios que requieren cantidades pequeñas de boletas, lo que implica cambios frecuentes de placas con sus pruebas de impresión).

- El pausado en la producción de 15 minutos promedio entre cada uno de los 339 cambios por elección implica aproximadamente tres días y medio de tiempo muerto (10 días y medio para tres elecciones), lo cual es crítico ante los plazos tan acotados para la producción de boletas. Como ya se mencionó, en el PEF 2020-2021 se emplearon 26 días para la impresión de una elección, por lo que la proyección para las tres elecciones de 2024 debe preverse en un total de aproximadamente 78 días. Este plazo de producción conlleva riesgos importantes para que el Instituto pueda asegurar la producción y distribución oportuna de las boletas en los tiempos señalados por la ley, lo que hace indispensable explorar alternativas para hacer más eficientes los procesos de producción.
- Mayor probabilidad de errores de intercambio de boletas, ocasionado por la cantidad de cambios de impresión (en todas las etapas: corte, encuadernado y empaque). Esto, debido a que se están manejando cambios de Municipio agrupados por su similitud en cantidad a producir y no por su correspondencia a un distrito, lo que aumenta el riesgo de que en alguna parte de esas etapas se intercambien boletas entre Municipio.
- Mayor complejidad en la impresión y pegado de las etiquetas de identificación que se colocan en las cajas de boletas, ya que se tienen que imprimir, seleccionar y pegar por pares en las cajas de cada uno de los 2,580 Municipio.
- Mayor cantidad de cajas de empaque con bajo contenido: al menos 2,580 cajas con poco contenido (últimas de cada Municipio), debido a que cada caja contiene 4,000 boletas, pero la última de cada Municipio contendrá solo una fracción para llegar al total que se requiera. En el caso de Municipios pequeños, con menos de 4,000 ciudadanos, las cajas de empaque no quedan llenas e incluso en algunos casos contienen unas cuantas boletas. Esto se traduce también en mayor requerimiento de espacio para su almacenamiento y transporte, además de mayor tiempo invertido para la carga de las boletas en las instalaciones del impresor y en el Centro Logístico de Distribución de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (DEOE).
- Mayor complejidad en la supervisión de la producción, al ser necesario el monitoreo de los 2,580 Municipios de 300 distritos, en cada una de las fases del ciclo de producción (impresión, corte, encuadernado y empaque).

- Mayor probabilidad de contar con faltantes y sobrantes de boletas en cada uno de los 2,580 Municipios al finalizar la producción inicial, la cual se realiza con los pronósticos de Lista Nominal, Padrón Electoral y casillas, elaborados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y la DEOE, ya que al realizarse la producción a nivel distrital se compensarían los faltantes y sobrantes de los diferentes Municipios de un distrito, reduciéndose las cantidades de boletas que pudieran faltar o sobrar en los distritos.
- Mayor complejidad y tiempo para la impresión de boletas adicionales, que resultan al contar con la aprobación del listado nominal y con el cálculo definitivo de boletas, ya que deben localizarse las placas que corresponden a cada Municipio del que se requieren imprimir boletas adicionales.
- Mayor complejidad y tiempo para la generación de reposiciones de boletas, ya que el impresor busca entre los sobrantes de la impresión que denomina “calaveras” (pliegos de boletas que se imprimen sin folio para ser utilizados en caso de requerir estas reposiciones o, en caso de ser suficientes, para las adicionales), y al ser a nivel Municipio se hace más compleja la búsqueda, pues el universo de calaveras resulta ocho veces mayor.

### Almacenamiento

- Mayor cantidad de cajas, lo que se traduce en mayores requerimientos de espacio tanto para el almacenamiento como para la distribución de las boletas. Esto, como ya se mencionó, debido a que se tiene una mayor cantidad de cajas con bajo contenido por las fracciones finales de cada Municipio o de Municipios con cantidades pequeñas. Para el PEF 2023-2024 podrían llegar a ser alrededor de 7,740 cajas para las tres elecciones, con bajo contenido de boletas si se producen a nivel de Municipio.
- Mayor complejidad/tiempo en la carga de camiones desde las instalaciones del impresor, debido a que se verifica -con apoyo de Oficialía Electoral- por cada Municipio la cantidad de cajas que le corresponde, haciendo que estos procedimientos sean excesivamente lentos y afecten la programación de los traslados. Lo que complica aún más esta actividad, es la falta de espacio de almacenamiento en las instalaciones del impresor, provocándose retrasos para localizar las cajas con boletas de todos los Municipios que componen un distrito, las cuales se almacenan en lugares diferentes, debido a que se producen en momentos diferentes (por “cambio”); cabe señalar que esta situación se vuelve aún más crítica cuando se tienen que producir boletas para tres elecciones.

- Mayor complejidad/tiempo en la descarga de las boletas en el Centro Logístico de Distribución de la DEOE, debido a la revisión, separación y almacenamiento de cajas por Municipio y distrito al momento de la recepción. Al descargarse de los camiones provenientes del impresor, existe un mayor riesgo de estibar cajas de un Municipio en un distrito que no les corresponde, lo que puede tener como consecuencia que se almacene en un lugar diferente. Visto de otra forma, es una situación equivalente a estar “armando un rompecabezas” con todos los Municipios que conforman un distrito, cuyas boletas se producen en fechas y volúmenes distintos. Sobra decir que esta tarea se vuelve más compleja en función de la cantidad de Municipios que tenga el distrito.
- Mayor complejidad en la clasificación, acomodo y control de los distritos en el área de almacenamiento, en particular los que tienen muchos Municipios, situación que es consecuencia del inciso anterior y que resulta particularmente riesgosa cuando existen tiempos justos entre la recepción en el Centro Logístico de Distribución de la DEOE y su envío a los consejos distritales, sin posibilidad de implementar un levantamiento de inventarios de verificación.
- Mayor riesgo de daño en la estiba de la última caja de cada Municipio, considerando que contiene una cantidad menor de boletas, situación que puede comprometer la integridad del contenido. Como se mencionó, para el PEF 2023-2024 podrían llegar a ser 7,740 cajas con bajo contenido de boletas.

### Distribución

- Alta complejidad/tiempo en la revisión previa a la carga de los transportes, responsabilidad a cargo de los comisionados enviados por los órganos desconcentrados para el acompañamiento de los envíos custodiados, que consiste en la verificación del total de cajas y boletas por Municipio, revisando que los distritos estén completos (la identificación se hace por cajas y folios). Esta actividad se torna particularmente complicada en aquellos casos de distritos con muchos Municipios.
- Mayor probabilidad de enviar alguna caja equivocada, en particular cuando existen tiempos justos entre la recepción del impresor y el envío a los consejos distritales, en donde no haya posibilidad de aplicar levantamientos de inventario de verificación, con el riesgo de que se realice el envío equivocado a algún consejo distrital.

- Mayor dificultad y tiempo para hacer la descarga de los transportes en los consejos distritales, como parte de su procedimiento de recepción, para que revisen y verifiquen que las boletas de cada Municipio de los distritos estén completas.
- Riesgo latente de no contar oportunamente con la totalidad de las boletas de los distritos, en particular de aquellos que tienen muchos Municipios que, por sus diferencias en cantidades a producir entran a impresión en diferentes cambios y por consiguiente en diferentes momentos, lo que puede ocasionar un cambio en la estrategia de producción o una afectación en el programa nacional de distribución.

De los reportes de la supervisión de la producción de las boletas electorales de Diputaciones Federales del Proceso Electoral Federal 2020-2021, se obtuvieron los tiempos empleados en cada una de las etapas del proceso productivo, conforme se señala en el Cuadro 1. Cabe señalar que estos registros incluyen los tiempos muertos por cambio de placas, cambio de turno, limpieza, alimentos y descomposturas, principalmente. También es importante mencionar que el tiempo presentado en el cuadro es acumulado de las diferentes máquinas con las que cuenta el impresor para una misma etapa, por ejemplo: dos rotativas para impresión, tres o cuatro guillotinas para corte, dos encuadernadoras y dos mesas de empaque.

**CUADRO 1**  
**TIEMPOS EMPLEADOS EN LAS DIFERENTES ETAPAS DE PRODUCCIÓN DE LAS BOLETAS ELECTORALES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021**

Elección	Unidades de Tiempo	Impresión	Corte	Encuadernación	Empaque	Total
PEF 2020-2021	(hh:mm)	962:41	1022:22	1083:41	1335:45	4404:29
	Días	40:07	42:36	45:09	55:39	183:31

Fuente: reportes de la supervisión de la DEOE a la producción de los documentos electorales del Proceso Electoral Federal 2020-2021.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, se emplearon 4,404 horas y 29 minutos totales para la producción de las boletas electorales, de las cuales el mayor tiempo requerido fue para la etapa de empaque y el menor para impresión. Cabe señalar que este tiempo es el acumulado de cada etapa, siendo que durante la producción se llevan a cabo de manera simultánea, aunque desfasadas, todas las etapas de producción. En este sentido, la impresión de boletas se efectuó del 12 de abril al 8 de mayo de 2021, es decir 27 días de producción.

Por otra parte, en el Cuadro 2 se presenta el tiempo total empleado para la carga de boletas en los 23 vehículos contratados para trasladarlas al Centro Logístico de

distribución de la DEOE. Esta información se obtuvo de las actas circunstanciadas de entrega-recepción de las boletas electorales del impresor TGM a la DEOE, elaboradas por Oficialía Electoral del INE.

Es importante señalar que, de manera rutinaria, se cargan simultáneamente dos vehículos, dadas las características de los andenes de embarque del impresor.

**CUADRO 2**  
**TIEMPOS EMPLEADOS DURANTE LA CARGA DE LAS BOLETAS ELECTORALES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021**

Elección	Vehículos	Días de carga	Tiempo total
PEF 2020-2021	23	6	107:45:00

Fuente: Actas circunstanciadas de entrega-recepción de las boletas electorales del Proceso Electoral Federal 2020-2021 del impresor TGM a la DEOE, elaboradas por Oficialía Electoral del INE.

El promedio por carga de cada vehículo fue de 4:41 horas.

Al igual que en el cuadro anterior, se debe mencionar que se trata del total acumulado del tiempo de todos los vehículos. La entrega-recepción de TGM a la DEOE se llevó a cabo en seis días, entre el 28 de abril y 10 de mayo de 2021.

### III. Concurrencia de las elecciones

La Reforma Electoral de 2014 sentó las bases para un Sistema Nacional de Elecciones, para lo cual se consideró necesaria la homologación de algunos aspectos, lo que dio paso a la incorporación de un nuevo esquema de distribución de competencias para el INE y los organismos públicos locales (OPL).

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 41, párrafo segundo, base V, apartado B, párrafo primero, inciso a), numeral 5, establece que:

**Apartado B.** *Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:*

**a)** *Para los procesos electorales federales y locales:*

[...]

**5.** *Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;*

Lo cual también está señalado en el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción V, de la LGIPE.

Por su parte, el artículo 56, incisos b) y c), de la LGIPE, establece como atribuciones de la DEOE:

- b) Elaborar los formatos de la documentación electoral, para someterlos por conducto del Secretario Ejecutivo a la aprobación del Consejo General;*
- c) Proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada;*

Asimismo, la CPEUM en su artículo 11, párrafo segundo, fracción IV, inciso n), establece que:

- IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:  
[...]*
- n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales;*

En este sentido, en el Proceso Electoral (PE) 2023-2024 tendrán verificativo tres elecciones federales (Presidencia de la República, Senadurías y Diputaciones) y será concurrente con elecciones locales en las 32 entidades. Esto la convertirá efectivamente en la elección “más grande y más compleja de la historia”.

Tras las experiencias de los procesos electorales concurrentes 2017-2018 y 2020-2021, se identificó una oferta limitada de proveedores para la impresión de la documentación electoral de los OPL, lo que aunado a los plazos legales para la aprobación de registros de candidaturas, tanto federales como locales, provoca que los programas de producción de los proveedores se saturen y no sea posible la previsión de márgenes para atender circunstancias particulares que lleguen a presentarse con algún OPL. Lo anterior ha llegado a traducirse en retrasos de impresión en las boletas, e incluso en la decisión unilateral por parte de algún proveedor de no continuar con la producción de la documentación por falta de capacidad para cumplir en tiempo.

Aunado a lo anterior, debe recordarse que el comportamiento del listado nominal de electores tiene de manera natural una tendencia creciente en el tiempo, lo cual se traduce en que para cada Proceso Electoral la cantidad requerida de boletas se incrementa, sin que los plazos destinados a su producción se amplíen de forma alguna. Esta circunstancia añade presión a las autoridades electorales (nacional y locales) para lograr asegurar la distribución oportuna de las boletas en sus respectivos órganos desconcentrados dentro de los plazos que marca la ley.

Lo anterior, hace indispensable la búsqueda de alternativas para, en un principio, disminuir los tiempos de producción de las boletas para las elecciones federales, con el propósito de liberar las máquinas de los proveedores de impresión para atender las necesidades de los OPL, y así cumplir con lo dispuesto en el artículo 176 del Reglamento de Elecciones:

1. Las boletas electorales deberán estar en las sedes de los consejos distritales del Instituto y de los órganos competentes de los OPL, a más tardar quince días antes de la fecha de la elección respectiva.

#### IV. Utilidad del campo de Municipio

Los procesos electorales federales se organizan con base en un ámbito territorial de distritos electorales federales, por lo que en el improbable caso de que dentro de un distrito electoral federal una boleta se marque con un Municipio distinto al que le corresponda, no tendría impacto alguno, en virtud de que las boletas del distrito tienen la misma configuración, independientemente del Municipio en el que se distribuyan. Esto, porque no existen cargos de elección popular federales que se elijan a nivel municipal.

No obstante, la ley es clara en cuanto a la necesidad de incluir el dato de Municipio en las boletas, entendido éste como un requisito de contenido y no propiamente de diseño de las mismas.

En este sentido, debe recordarse que el artículo 268, numerales 1 y 2, inciso e), de la LGIPE, dispone que:

1. Las boletas deberán obrar en poder del consejo distrital quince días antes de la elección.
2. Para su control se tomarán las medidas siguientes:  
[...]
  - e) El mismo día o a más tardar el siguiente, el presidente del consejo distrital, el secretario y los Consejeros Electorales procederán a contar las boletas para precisar la cantidad recibida, consignando el número de los folios, sellarlas al dorso y agruparlas en razón del número de electores que corresponda a cada una de las casillas a instalar, incluyendo las de las casillas especiales según el número que acuerde el Consejo General para ellas. El secretario registrará los datos de esta distribución, y  
[...]

Por su parte, los numerales 7 y 9 del *Procedimiento para el conteo, sellado y agrupamiento de las boletas electorales en las sedes del Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral y de los órganos competentes del Organismo Público Local*, que forma parte del Anexo 5 del Reglamento de Elecciones, señalan lo siguiente:

- [...]
  7. El Consejo Distrital del Instituto o del órgano competente del OPL designarán una persona responsable de llevar el control preciso sobre la asignación de los folios de las boletas que se distribuirán en cada mesa directiva de casilla. Para el llenado del formato, incluido como Formato 2, se cuidará la correcta asignación de los folios según corresponda al total de boletas para cada elección a realizarse.  
[...]
  9. Para efectos del control y seguimiento preciso sobre la asignación de los folios de las boletas respecto de cada tipo de elección, se utilizará el formato denominado "Agrupamiento de



boletas en razón de los electores de cada casilla”, el cual se adjunta como formato 2 del presente Anexo. Cabe señalar que para el llenado del formato será necesario cuidar la correcta asignación de los folios según corresponda al total de boletas para la elección correspondiente; el funcionario facultado para ello será el responsable de comprobar que los folios se asignen correctamente.

[...]

Asimismo, el numeral 8, incisos a) y b) del referido Reglamento, precisa que:

[...]

- 8.** Las tareas de conteo, sellado y agrupamiento de boletas para los procesos electorales que realicen los órganos del Instituto o del OPL facultados, se sujetarán a los siguientes criterios:
- a) *El día de la recepción o a más tardar el día siguiente, el Presidente del órgano competente, así como los consejeros electorales, asistiéndose de los SE y CAE, procederán a contar las boletas para precisar la cantidad recibida, sellarlas al dorso y agruparlas en razón del número de electores que corresponda a cada una de las casillas a instalar, mismas a las que se asignarán 750 boletas, y para el caso de las casillas especiales hasta 1,500; así como las de los representantes de los partidos políticos nacionales o locales, y en su caso candidatos independientes, consignando el número de los folios correspondientes de conformidad con el formato 2, así como en las etiquetas blancas en donde se señalarán los folios asignados a la casilla, que serán colocadas en los sobres en que se entregarán las boletas electorales a los Presidentes de las mesas directivas de casilla, por tipo de elección. El responsable de llevar el control sobre la asignación de los folios verificando que coincidan con los folios consignados en el formato 2 y las etiquetas para cada casilla y tipo de elección.*
  - b) *El responsable designado para llevar el control preciso sobre la asignación de los folios de las boletas, también registrará el número de cada caja o sobre que salga de la bodega y su reingreso como paquetes que corresponden a cada casilla, dicho operativo será vigilado por los consejeros y representantes de partidos políticos y en su caso; candidatos independientes; lo anterior se consignará en el acta circunstanciada que para tal efecto se elabore.*

[...]

En la Figura 1 se muestra el Formato 2 que es parte del Anexo 5 del Reglamento de Elecciones, el cual debe llenarse previo al agrupamiento de las boletas, con los datos de la distribución de folios por casilla, toda vez que es la base para los trabajos de conteo, sellado y agrupamiento en los órganos distritales:

**FIGURA 1**  
**FORMATO DE CONTROL PARA EL AGRUPAMIENTO DE BOLETAS EN RAZÓN DE LOS ELECTORES DE CADA CASILLA**



Agrupamiento de Boletas en razón de los Electores de Casilla

Tipo de lección: \_\_\_\_\_

Entidad Federativa: \_\_\_\_\_

Consejo General ( )

Distrital ( )

Municipal ( )

No. Consecutivo	Municipio	Número de Sección	Tipo de casilla	Total de electores en lista nominal	Boletas para representantes de partidos y/o candidatos independientes (básica contigua, extraordinaria)	Boletas adicionales por resolución favorable del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Total de boletas para la casilla	Folios de boletas agrupadas		Observaciones
								Del folio:	Al folio:	

De igual forma, el inciso e) del numeral 8 del referido Procedimiento de conteo y sellado, contenido en el Anexo 5 del Reglamento de elecciones, dispone que:

[...]

- e) *Este ejercicio será realizado ante los representantes de los partidos políticos y en su caso, de los candidatos independientes, a fin de permitir una asignación precisa de las boletas correspondientes a cada casilla, con base el número de electores que se encuentren registrados en la Lista Nominal, el número de representantes de los partidos políticos y en su caso candidatos independientes que podrán ser registrados, así como considerando el número de boletas necesarias para que voten aquellos ciudadanos que obtuvieron resolución favorable del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para efectos de lo anterior, se contabilizará a la totalidad de los partidos políticos con representación ante el Consejo Distrital del Instituto o el órgano competente del OPL, aun cuando no hayan registrado candidatos para la elección en cuestión.*

[...]

El artículo 273, numerales 4 y 5, inciso c), de la LGIPE, respecto a la instalación de la casilla, señala que:

[...]

4. *El acta de la jornada electoral constará de los siguientes apartados:*
- a) *El de instalación, y*
  - b) *El de cierre de votación.*

5. *En el apartado correspondiente a la instalación, se hará constar:*

[...]

- c) *El número de boletas recibidas para cada elección en la casilla que corresponda, consignando en el acta los números de folios;*

[...]

Como puede observarse, la asignación de boletas para cada casilla se realiza con base en la asignación de rangos de folios determinada por los consejos distritales (la cual se plasma en el Formato 2), de forma transparente y con el conocimiento de todas las representaciones partidistas.

## **V. Solución implementada para la Consulta Popular, la elección extraordinaria de Nayarit y la Revocación de Mandato**

Ante la complejidad que implicaba la impresión de las boletas con la incorporación del dato del Municipio, por las razones ya expuestas, la DEOE analizó la posibilidad de aplicar un esquema que apoyara en estos trabajos operativos, atendiendo siempre la ley de la materia, sin afectar la certeza ni legalidad con la aplicación de estos procedimientos, dadas las limitaciones en tiempo para ejecutar todas las actividades en cumplimiento de los ordenamientos legales para organizar la CP 2021, la elección extraordinaria de Nayarit 2021 y la RM 2022.

Como resultado del análisis, se determinó la viabilidad de la impresión de las boletas electorales con el dato de distrito electoral, y que el dato del Municipio se integrara mediante un sello, durante los trabajos de conteo, sellado y agrupamiento de las papeletas en los distritos. Aunado a lo anterior, se determinó que las papeletas de la CP y de la RM y las boletas de la extraordinaria de Nayarit se imprimieran en tamaño media carta. Con estas dos medidas se garantizaría que la producción se llevara a cabo en un menor tiempo, con menores probabilidades de error y con un costo significativamente más bajo.

Al imprimirse las papeletas por distrito y no por Municipio, se redujo sustancialmente el número de “cambios”, de 339 en las elecciones federales de 2021 a aproximadamente 38 en el caso de la CP y RM, lo que impactó favorablemente en el tiempo de producción al haber menos interrupciones por paros de máquina para cambiar placas. También hubo una reducción en la merma de papel en cada “cambio”, al ser los tirajes más largos y por distritos completos.

El otro factor importante que influyó a favor de la impresión de las papeletas de ambos procesos fue que se hiciera en tamaño media carta, lo que redujo también los tiempos de proceso. En lugar de imprimirse en cada cambio 8 distritos, se imprimieron 16 distritos por cambio.

Para precisar los ahorros en los tiempos de las diferentes etapas de producción de las papeletas de la CP 2021 y del Proceso de RM 2022, con respecto a la producción de las boletas de Diputaciones Federales del PEF 2020-2021, se presenta en el

Cuadro 3 un comparativo de los tiempos requeridos con las diferencias porcentuales, en donde se pueden apreciar los beneficios obtenidos al realizarse la impresión a nivel distrito y en tamaño media carta, en lugar de nivel Municipio y tamaño carta. También se incluyen los tiempos empleados en la producción de las boletas para la elección extraordinaria de Nayarit, aunque estos tiempos corresponden solo a 3 distritos. Los datos se obtuvieron de los reportes de la supervisión de la producción de la DEOE en las instalaciones del impresor e incluyen tiempos muertos como ya se mencionó anteriormente.

**CUADRO 3**  
**COMPARATIVO DE TIEMPOS DE PRODUCCIÓN DE BOLETAS Y PAPELETAS DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, CONSULTA POPULAR 2021, REVOCACIÓN DE MANDATO 2022 Y EXTRAORDINARIA DE NAYARIT 2021**

ELECCIÓN	IMPRESIÓN		CORTE		ENCUADERNACIÓN		EMPAQUE		TOTAL HORAS	PORCENTAJE
	HORAS	PORCENTAJE	HORAS	PORCENTAJE	HORAS	PORCENTAJE	HORAS	PORCENTAJE		
PEF 2020-2021	962:41	100.00%	1022:22	100.00%	1083:41	100.00%	1335:45	100.00%	4404:29	100.00%
CONSULTA POPULAR 2021	341:28	35.47%	736:00	71.99%	656:53	60.62%	393:19	29.45%	2127:40	48.31%
REVOCACIÓN DE MANDATO 2022	364:58	37.91%	651:54	63.76%	624:57	57.67%	315:15	23.60%	1957:04	44.43%
ELECCIÓN EXTRAORDINARIA NAYARIT 2021	5:50	0.61%	3:00	0.29%	8:40	0.80%	8:08	0.61%	25.38	0.58%

Fuente: reportes de la supervisión de la DEOE a la producción de los documentos electorales del Proceso Electoral Federal 2020-2021, de la Consulta Popular 2021, del Proceso de Revocación de Mandato 2022 y de la elección extraordinaria de Nayarit 2021.

Es importante mencionar que en este cuadro se presentan los tiempos acumulados totales de producción empleados en el Proceso Electoral Federal 2020-2021, en la CP 2021, en la RM 2022 y en la elección extraordinaria de Nayarit 2021, con independencia de que no es posible hacer una comparación directa entre ellos, en virtud de que:

- Existe diferencia en los diseños de las boletas de la elección de 2021, que contiene nombres de candidaturas por el anverso y reverso, y nombres y emblemas de partidos políticos, con respecto a las papeletas de los procesos consultivos, en donde se incluye una pregunta y las posibilidades de respuesta.
- Existe diferencia en el tamaño de las boletas de la elección de 2021 (tamaño carta) con el de los procesos consultivos y la elección extraordinaria de Nayarit (media carta).
- Existe diferencia en el sustrato empleado en la impresión de las boletas y papeletas, en el Proceso Electoral Federal 2020-2021 y en la elección extraordinaria de Nayarit 2021, se empleó papel seguridad con la marca de agua del INE, y en los procesos consultivos de CP 2021 y RM 2022 fue papel bond

convencional con medidas de seguridad impresas, aunque en todos los casos el papel fue de 90 g/m<sup>2</sup>.

- Existe diferencia en la impresión hasta nivel Municipio, motivo del presente documento, en las boletas de la elección de 2021, y hasta nivel distrito en CP 2021, RM 2022 y la elección extraordinaria de Nayarit 2021.

A pesar de lo anterior, es posible hacer un análisis entre los procesos productivos de los ejercicios (electivos/consultivos) para contar con mejores referencias respecto a las diferencias que existen entre ellos.

En 2021 contendieron 10 partidos políticos y en tres distritos una candidatura independiente, de manera que se requerían 11 o 12 espacios para votación, incluyendo la candidatura no registrada. En la elección extraordinaria de Nayarit contendieron solo 7 partidos políticos más la candidatura no registrada (8 espacios para votación) lo que permitió que la boleta fuera media carta. Mientras que para los procesos consultivos, también diseñados en media carta, solo eran necesarios espacios para la pregunta y las dos opciones de respuesta.

Es muy importante enfatizar que las reducciones en tiempo mostradas en el cuadro son por el efecto combinado de dos factores: la impresión a nivel distrital, suprimiendo el dato del Municipio, y la reducción del tamaño de la boleta a media carta.

Como se puede observar en el cuadro anterior, en todas las etapas de producción hay una reducción de los tiempos requeridos para fabricar las papeletas de la CP 2021 y de RM 2022, con respecto a las boletas del PEF 2020-2021, en donde se utilizaron 4,404:29 horas en total, mientras que para las papeletas de la CP se redujo a 2,127:40 horas, lo que representa el 48.31%, y para el Proceso de RM a 1,957:04 horas, el 44.43%. En el caso particular de la elección extraordinaria de Nayarit 2021 se emplearon 25:38 horas, lo que implica el 0.58%, por tratarse solo de 3 distritos.

En términos relativos, la comparación del promedio de tres distritos del PEF 2020-2021, de la CP 2021 y de la RM 2022, con respecto a las 25:38 horas empleadas para la elección extraordinaria de los 3 de Nayarit 2021, arrojan los resultados del Cuadro 4.

**CUADRO 4**  
**COMPARATIVO DE TIEMPOS DE PRODUCCIÓN PROMEDIO DE 3 DISTRITOS DE BOLETAS Y PAPELETAS DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, CONSULTA POPULAR 2021 Y REVOCACIÓN DE MANDATO 2022 CON RESPECTO A LA EXTRAORDINARIA DE NAYARIT 2021**

PROCESO	TIEMPO POR 3 DISTRITOS (horas)	TIEMPO EXTRAORDINARIA NAYARIT (horas)	PROCENTAJE
PEF 2020-2021	44:02	25:38	58.20%

<b>CONSULTA POPULAR 2021</b>	21:16	25:38	120.48%
<b>REVOCACIÓN DE MANDATO 2022</b>	19:34	25:38	130.98%

Fuente: reportes de la supervisión de la DEOE a la producción de los documentos electorales del Proceso Electoral Federal 2020-2021, de la Consulta Popular 2021, del Proceso de Revocación de Mandato 2022 y de la elección extraordinaria de Nayarit 2021.

Con respecto al PEF 2020-2021, se observa una ganancia en tiempo del orden del 58.20%, mientras que con la CP 2021 y de RM 2022, se aprecia que hay un tiempo mayor que se explica porque en estos dos últimos casos era una producción continua de 300 distritos y en la extraordinaria solo fueron 3.

Otro aspecto que cabe resaltar es que en la producción de las boletas del PEF 2020-2021, la etapa que más tiempo llevó y que se puede considerar como el cuello de botella fue el empaque, circunstancia que cambió completamente durante la producción de las papeletas para los procesos consultivos, en la cual el corte fue la etapa que más restringió la optimización de tiempos.

La reducción del tamaño de la papeleta y la impresión a nivel distrital también tienen un efecto positivo en el aspecto económico. En el Cuadro 5 se presenta el costo unitario de las papeletas para CP, RM y la extraordinaria de Nayarit.

**CUADRO 5**  
**COSTO DE LAS PAPELETAS DE LA CONSULTA POPULAR 2021 Y LA REVOCACIÓN DE MANDATO 2022**

<b>PROCESO</b>	<b>COSTO CON IVA</b>
CONSULTA POPULAR 2021	\$0.382
REVOCACIÓN DE MANDATO 2022	\$0.387
ELECCIÓN EXTRAORDINARIA NAYARIT 2021	\$0.673

Fuente: costos de las papeletas para CP 2021, RM 2022 y ext. Nay 2021

Estos costos representan el 43.9, el 44.5% y 77.2% respectivamente, del costo de la boleta del PEF 2020-2021.

Vale precisar que en ambos ejercicios de participación ciudadana, ante el escaso presupuesto disponible, se prescindió de la utilización de papel seguridad y en su lugar se empleó papel bond con medidas de seguridad en la impresión reforzadas; mientras que en la elección extraordinaria de Nayarit se empleó papel seguridad y el tiraje producido fue sustancialmente menor.

Del análisis del tiempo empleado en la carga de papeletas en los vehículos en TGM, también se identifica una reducción importante. Para ilustrar lo anterior, a

continuación se muestra un comparativo<sup>4</sup> entre los tiempos que se requirieron para el PEF 2020-2021, la CP 2021, el Proceso de RM 2022 y la elección extraordinaria de Nayarit 2021.

**CUADRO 6**  
**TIEMPOS DE CARGA DE BOLETAS Y PAPELETAS EN TALLERES GRÁFICOS DE MÉXICO, EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020 - 2021, CONSULTA POPULAR 2021 Y REVOCACIÓN DE MANDATO 2022**

ELECCIÓN	VEHÍCULOS	DÍAS DE CARGA	TIEMPO TOTAL	PORCENTAJE
PEF 2020-2021	23	6	107:45	100%
CONSULTA POPULAR 2021	11	3	32:49	30.46%
REVOCACIÓN DE MANDATO 2022	46	8	25:52	24.01%
ELECCIÓN EXTRAORDINARIA NAYARIT 2021	1	1	1:40	1.55%

Fuente: Actas circunstanciadas de entrega-recepción de las boletas electorales del Proceso Electoral Federal 2020-2021 y de papeletas de la Consulta Popular 2021, de Revocación de Mandato 2022 y de la elección extraordinaria de Nayarit 2021, del impresor TGM a la DEOE, elaboradas por Oficialía Electoral del INE.

Como puede observarse en la tabla anterior, el tiempo requerido para cargar las boletas del PEF 2020-2021 en los vehículos que las trasladaron al Centro Logístico de Distribución fue de 107:45 horas, mientras que para la CP se utilizaron 32:49 horas, lo que representa 30.46% del tiempo de la elección federal, y para la carga de las papeletas de RM se requirió aún menos tiempo: 25:52 horas, es decir, el 24.01% del tiempo utilizado en el PEF 2020-2021.

Cabe señalar que, tanto para la CP como para la RM, al imprimirse las papeletas en tamaño media carta se redujo a la mitad la cantidad de cajas; sin embargo, el tiempo utilizado fue de apenas del 24.01% para el Proceso de RM dado que, al imprimirse las papeletas a nivel distrito, el impresor pudo almacenar todas las cajas del distrito en un solo lugar, lo que impactó de manera importante en optimización de tiempo. Esto también implica una reducción económica por concepto de contratación de vehículos.

El caso de Nayarit no es comparable en términos absolutos, ya que solo se cargaron 3 distritos para la elección extraordinaria, lo que implicó un tiempo de 1:40 horas; sin embargo, en el cuadro 7 se presenta el resultado del comparativo del tiempo promedio de carga de 3 distritos para el PEF 2020-2021, la CP 2021 y la RM 2022, con respecto a la elección extraordinaria de Nayarit 2021.

<sup>4</sup> Debe tenerse presente que para el PEF 2020-2021 las boletas se produjeron y empacaron a nivel municipio y en tamaño carta, mientras que las papeletas de la Consulta Popular se produjeron a nivel distrito en tamaño media carta, pero fueron empacadas por municipio; y las papeletas de Revocación de Mandato se produjeron y empacaron a nivel distrito, en tamaño media carta. En la elección de Nayarit fue a nivel distrito también.

**CUADRO 7**

**COMPARATIVO DE TIEMPOS DE CARGA PROMEDIO DE 3 DISTRITOS DE BOLETAS Y PAPELETAS DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021, CONSULTA POPULAR 2021 Y REVOCACIÓN DE MANDATO 2022 CON RESPECTO A LA EXTRAORDINARIA DE NAYARIT 2021**

PROCESO	TIEMPO POR 3 DISTRITOS (horas)	TIEMPO EXTRAORDINARIA NAYARIT (horas)	PROCENTAJE
PEF 2020-2021	1:04	1:40	154.68%
CONSULTA POPULAR 2021	0:19	1:40	507.87%
REVOCACIÓN DE MANDATO 2022	0:15	1:40	644.33%

Fuente: Actas circunstanciadas de entrega-recepción de las boletas electorales del Proceso Electoral Federal 2020-2021 y de papeletas de la Consulta Popular 2021, de Revocación de Mandato 2022 y de la elección extraordinaria de Nayarit 2021, del impresor TGM a la DEOE, elaboradas por Oficialía Electoral del INE.

En el cuadro anterior se ven superiores los tiempos de carga de los tres distritos de Nayarit con respecto a los del PEF 2020-2021, la CP 2021 y la RM 2022, en virtud de que hay un mayor impacto porque se trató de un solo vehículo en el que se efectuó todo el protocolo del inicio de carga; se verificó el contenido de algunas cajas; y sellaron sus puertas con la participación de Oficialía Electoral, para su salida de las instalaciones del impresor.

Como se señaló anteriormente, existe el antecedente de tres acuerdos aprobados por el Consejo General en los que se autorizó la incorporación del dato del Municipio en el reverso de las boletas y papeletas mediante un sello: 1) el acuerdo INE/CG522/2021 para las papeletas de la CP 2021, 2) el INE/CG1627/2021 para las boletas de la elección extraordinaria para Senaduría por el principio de mayoría relativa del Estado de Nayarit, y 3) el INE/CG1629/2021, para las papeletas de la Revocación de Mandato.

En la elección extraordinaria y los procesos de participación ciudadana mencionados, se pudo constatar que es viable realizar la incorporación del Municipio en el reverso de las boletas/papeletas mediante un sello, el cual se estampa durante la etapa de conteo, sellado y agrupamiento de las boletas electorales, conforme al procedimiento establecido en el Reglamento de Elecciones.

Con esto se reduce de manera sustancial el número de cambios que se programan para la impresión de las boletas, lo que necesariamente deriva en ahorros económicos para el Instituto y también –quizá más importante– en la disminución del tiempo de producción, además de otros beneficios operativos que se describen en el documento.



Esta solución busca retomar algunas de las mejores prácticas en cuanto a procesos de producción, en particular el principio de Pareto, bajo la lógica de que una variable –en apariencia menor- como lo es el dato del Municipio en las boletas tiene efectos amplios y de profundo alcance en todas las etapas del ciclo de vida de las boletas electorales: producción, almacenamiento y distribución. Es así que se logró confirmar la hipótesis de que los ajustes dirigidos a hacer más eficiente el procesamiento de esta sola variable (inclusión del dato de Municipio en las boletas) se traducirían en múltiples beneficios económicos, técnicos y operativos en el resto de los procesos involucrados, efecto que se ve potenciado por la reducción del tamaño de la boleta.

En resumen, la incorporación del dato del Municipio mediante los sellos de los consejos distritales para que en una misma aplicación se incorporen los datos del consejo distrital y del Municipio que corresponda en el reverso de las boletas, es una operación que tiene múltiples beneficios para el proceso de producción, almacenamiento y distribución de las boletas.

Al respecto es importante hacer algunas aclaraciones:

- a) Las actividades de conteo y sellado de boletas están previstas en la Ley, por lo que los órganos distritales están obligados a realizarlas bajo cualquier circunstancia. Esto implica que no se les traslada ninguna carga adicional de trabajo, sino que en todo caso lo que se busca es aprovechar una actividad que de todas formas tiene que realizarse en los distritos, incorporando un cambio de diseño en los sellos utilizados para tal fin.
- b) La alternativa propuesta no implica de ninguna manera un doble sellado en la sede distrital: el procedimiento de conteo y sellado sigue siendo esencialmente el mismo de siempre, y lo único que se modifica es la goma de los sellos (para incluir los datos del Municipio, además de la identificación del Consejo Distrital de que se trate). En otras palabras, sigue siendo un solo sello al reverso de las boletas.
- c) La medida implementada se tradujo también en beneficios para los propios órganos distritales, tales como posibilitarles determinar la cantidad exacta de boletas destinadas a cada Municipio (para tener mayor control de su distribución) y también facilitó la eventual detección de boletas faltantes a nivel distrital durante la recepción de la documentación.

## **VI. Beneficios de aplicar esta medida en la Consulta Popular 2021 y en la Revocación de Mandato 2022**



Como ya se señaló en el apartado de antecedentes, en las boletas de la elección extraordinaria de Nayarit y en las papeletas que fueron utilizadas para la CP y RM se implementó la medida consistente en que el Municipio se incluyera con sello al reverso de las mismas.

En ese sentido, y con el fin de resaltar los beneficios de la medida en mención, debe recordarse que la impresión de las papeletas se llevó a cabo en 15 días para la CP y en 13 días para la RM; es decir, 11 y 13 días menos respectivamente que la boleta de Diputaciones Federales. Visto de otra forma: la producción de las papeletas se realizó en 48.31% y en 44.43%, respectivamente, del tiempo utilizado para la producción de las boletas del PEF 2020-2021. Esta disminución del tiempo de producción se debió a los siguientes factores:

- En las boletas de Diputaciones Federales se incluyó como dato variable la Circunscripción, Entidad, Distrito y Municipio o Alcaldía, es decir, que se emplearon 339 juegos de placas o cambios para su impresión. Para el caso de las papeletas, se imprimió la Entidad y el Distrito y solamente se emplearon 40 juegos de placas o “cambios” para la CP y 25 para la RM, lo que implicó un menor tiempo para ajustes de impresión y periodos de producción más continuos, con menos interrupciones, por el menor número de cambios.
- El tamaño de las boletas de Diputaciones Federales fue carta, y en la formación del pliego para su impresión se tenían 8 boletas. Las papeletas se imprimieron en tamaño media carta y en la formación del pliego se tenían 16 papeletas.

Cabe mencionar que estas diferencias en la impresión de las papeletas, con respecto a las boletas de Diputaciones Federales, no solo tuvieron un beneficio de tiempo, sino también económico por emplear menos materia prima, menos material de empaque, menos espacio de almacenamiento y menos vehículos para su transporte.

En cuanto a la supervisión de la producción de las papeletas, como los tiros de impresión fueron continuos y más largos, se tuvo una menor cantidad de errores por tener una menor cantidad de ajustes al inicio del proceso. En el área de corte y encuadernación, el personal del Instituto prestó especial atención en que no se mezclaran las papeletas al ser de diferentes entidades o distritos.

Para las papeletas de la CP, en el área de empaque, se añadió un proceso de separación de folios que consistió en que el personal del impresor, al momento de subir a la mesa los bloques de papeletas, eran separados con base en el

listado que la DEOE le proporcionó con los folios del total de las papeletas desagregados por Municipio (para que en el empaque se mantuviera esta separación, pensando en favorecer la tarea de sellado en los distritos). Posteriormente revisaba todos los blocks y los iba empacando conforme al contenido de la etiqueta de identificación (Entidad, Distrito, Municipio o Alcaldía, número de folios y cantidad de papeletas).

Es importante señalar que una vez que se distribuyeron las papeletas a los distritos y durante las labores de conteo, sellado y agrupamiento, se recibieron diferentes comentarios de los órganos desconcentrados en el sentido de que les resultaría más conveniente recibir las cajas sin la separación por Municipio, ya que se les facilitaba en los distritos hacer esta logística de separación.

Por lo anterior, el empaque de las papeletas para la RM se simplificó y se hizo más eficiente, ya que se realizó por distrito y con ello, se utilizó menor tiempo y números de cajas.

Un factor que se debe mencionar es la reducción en tiempo de la producción con respecto a las boletas de la elección federal de 2021 ya que, además del ahorro por tiempos muertos entre cambios, la reducción del tamaño (media carta) contribuyó a reducir el tiempo total de producción a 15 y 13 días, lo cual puede ser una alternativa para asegurar la producción y entrega oportuna a los consejos distritales en los tiempos establecidos en la legislación electoral para futuros procesos electorales, cuando la cantidad de partidos políticos y, en su caso, candidaturas independientes lo permitan, como es el Proceso Electoral Federal 2023-2024.

Finalmente, en el *Informe sobre el conteo, sellado y agrupamiento de papeletas electorales y la entrega de la Documentación y Material Electoral a Presidencias de Mesa Directiva de Casilla de los consejos distritales del INE, para la Revocación de Mandato 2022*, presentado en la Comisión Temporal de Seguimiento de los Procesos Electorales Locales 2021-2022, el 30 de mayo del 2022, se mencionan los incidentes durante dicha actividad:

- Dañadas, en su totalidad fueron 112 papeletas reportadas, algunas se dañaron durante el sellado por manchas de tinta o selladas incorrectamente, otras se encontraron rotas o incompletas. En los Consejos Distritales donde ocurrieron algunos de estos casos son los siguientes: Baja California 01 y 03, Baja California Sur 02, Coahuila 01, Chiapas 07 y 11, Ciudad de México 05, 09 y 14, Durango 04, Guanajuato 15, Hidalgo 01 y 07, Jalisco 10, México 05, Nuevo León 12, Oaxaca 03 y 08, Puebla 05 y 12, Querétaro 02, 03 y 04,

Sonora 04, Tabasco 01, 02, 04 y 05, Tamaulipas 06 y 07, Veracruz 01, 04 y 06 y Zacatecas 01 y 03.

- Con datos de identificación que no pertenecen al Municipio correspondiente; en este caso se reportaron 1,503 papeletas debido a error en el sellado para identificar el Municipio, realizado en el Consejo Distrital, es decir, sellaron las papeletas con el sello de otro Municipio que no correspondía, mismas que fueron inutilizadas. Los CD con esta incidencia son: Baja California Sur 02, Durango 03, Guanajuato 10, Querétaro 01 y Tabasco 06.

Al respecto, se debe precisar que la frecuencia de estos incidentes, con respecto a la producción total de las papeletas de Revocación de Mandato 2022 es mínima, del orden del 0.0017% respecto al universo de papeletas impresas, e invariablemente las papeletas en cuestión fueron repuestas de manera inmediata, sin afectación alguna.

## VII. Conclusiones

- 1) Desde el punto de vista legal se considera viable la incorporación del dato del Municipio mediante el uso de sellos, durante el conteo, sellado y agrupamiento de las boletas electorales, toda vez que se estaría cumpliendo a cabalidad lo dispuesto por el artículo 266, numeral 2, inciso a) de la LGIPE, el cual dispone que:

[...]

2. *Las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contendrán:*

- a) *Entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, Municipio o delegación;*

[...]

Como puede observarse, el precepto señala que el Municipio debe estar contenido en la boleta, pero en ningún momento establece que se deba incorporar al momento de la impresión, y tampoco que deba ir en el anverso. Es decir, que debe entenderse como un requisito de contenido y no propiamente de diseño.

Es importante precisar que el dato del Municipio se incorporará a las boletas mediante el uso de sellos, durante el procedimiento de conteo, sellado y agrupamiento de éstas, asegurando con ello su inclusión conforme a lo dispuesto por la ley.

En ese sentido, la Dirección Jurídica del INE, plantea como condición para la viabilidad normativa que se modifique el Anexo 4.1, con respecto a las especificaciones técnicas de las boletas electorales y de manera integral al procedimiento para el conteo, sellado y agrupamiento de las boletas electorales en las sedes del Consejo Distrital del INE y de los órganos competentes del OPL previsto en el anexo 5, ambos del RE.

- 2) Resulta viable, desde el punto de vista económico, la solución de incorporar el dato del Municipio a través de sellos, ya que su implementación implica una reducción en la cantidad de papel seguridad, placas de impresión y tiempo de máquina, lo que deriva en una disminución de los costos de producción, los cuales -aun considerando el costo de la producción de los sellos para los consejos distritales- reducen el monto del presupuesto requerido para estas tareas. Además de que los sellos pueden ser reutilizados en más de un proceso electoral.

Haciendo un ejercicio para el PEF 2023-2024, si se indexa a 2024 el costo de las boletas de las Diputaciones Federales de 2021 y se estima para ese año una producción por elección de 103.9 millones de boletas, se tendría un costo aproximado de 100 millones de pesos por las boletas de cada elección, es decir \$300 millones por las tres elecciones, considerando el tamaño carta que se ha utilizado en las elecciones federales hasta la fecha.

Por otra parte, considerando un eventual ajuste del tamaño de la boleta a media carta y la impresión a nivel distrital, se tendría un costo –en un escenario conservador- de alrededor de 50% con respecto a la impresión que se ha hecho con anterioridad; es decir, que en lugar de los \$300M el Instituto erogaría hasta \$150M por la impresión de boletas para las tres elecciones. Es importante mencionar que este supuesto es resultado de la combinación de las variables ya descritas de tamaño media carta e impresión a nivel distrital, habida cuenta de que no hay elementos disponibles para disociarlas.

Los beneficios económicos que se esperarían por la simplificación del dato de Municipio, no se limitan a la reducción en el costo de las boletas, sino que se extienden al resto de los procesos que se simplifican (supervisión, almacenamiento y distribución), con lo que los requerimientos de personal destinado a estas actividades también se reducen, como ya se ha explicado en el documento.

- 3) La propuesta es viable también desde la perspectiva funcional, ya que se reduce el tiempo y se simplifica la producción, clasificación, empaque, almacenamiento y carga de las boletas electorales en las instalaciones del impresor. Lo cual para el Proceso Electoral Federal 2023-2024 es muy relevante por la magnitud de los

requerimientos de producción de boletas y el escaso tiempo disponible para hacerla.

Se simplifica el proceso de supervisión de la producción de las boletas, por parte del personal del Instituto.

Se reduce el tiempo y se simplifican las actividades de recepción, clasificación, almacenamiento y distribución de las papeletas en el Centro Logístico de Distribución de la DEOE. Asimismo, se reduce la probabilidad de errores en el almacenamiento y la distribución de las boletas (cajas que se envíen a un destino incorrecto).

Se facilita la descarga y recepción de las boletas en los consejos distritales, al recibir las cajas por número consecutivo de todo el distrito.

- 4) La alternativa se considera viable desde el punto de vista técnico, al requerirse únicamente la adquisición de los sellos necesarios para la incorporación del dato del Municipio durante el proceso de conteo, sellado y agrupamiento de las boletas electorales, en los consejos distritales, empleando el mismo procedimiento de sellado de las boletas electorales para su integración.

Incorporar en el procedimiento de conteo, sellado y agrupamiento de las boletas electorales el dato de Municipio plantea, asimismo, el uso de sellos que contengan los datos del consejo distrital (que normalmente los tienen) con la adición de los nombres de los Municipios, para que la integración de estos datos se realice en una sola aplicación.

## **VIII. Líneas de acción**

Ante los amplios beneficios que se aprecian con la incorporación del Municipio durante los trabajos de conteo, sellado y agrupamiento y del análisis de la supresión de éste en el diseño impreso de las boletas electorales enviado por la Dirección Jurídica y de la DEOE, se identifica como una primera línea de acción la revisión y adecuación del marco normativo para posibilitar esta medida en futuros procesos electivos y consultivos.

Dichas adecuaciones normativas tendrían que incorporar la retroalimentación recibida por parte de los órganos desconcentrados del Instituto, a la luz de su experiencia acumulada en las actividades de conteo, sellado y agrupamiento de

boletas para los dos ejercicios de consulta ciudadana y la elección extraordinaria de Senaduría en Nayarit.

Tomando como base la impresión de las boletas para la elección de las Diputaciones Federales que se utilizaron para el PEF 2020-2021, si se considera la incorporación del dato del Municipio mediante el uso de sellos durante el proceso de conteo, sellado y agrupamiento de las boletas electorales en los consejos distritales, se esperan los siguientes beneficios (ejercicio prospectivo considerando su implementación en el PEF 2023-2024):

### *Producción*

- Al imprimir con base en los 300 distritos electorales federales, se requerirá realizar aproximadamente 38 a 40 cambios (dependiendo de los acomodados que haga el impresor), lo que significa una reducción de unos 300 cambios (88% menos), respecto de los que se realizaron durante la producción de las boletas para el PEF 2020-2021. Esto significa que para el PEF 2023-2024 en lugar de aproximadamente 1,017 cambios o interrupciones de la producción para las tres elecciones (tomando como referencia los 339 que se mencionaron anteriormente que hubo en 2021, multiplicados por las tres elecciones), se podrían disminuir a sólo 120 cambios (considerando los 40 cambios en la producción distrital multiplicados por tres elecciones), con lo que se reducirá el tiempo de producción, así como el desperdicio de papel seguridad en las pruebas de inicio de cada cambio para los ajustes de las rotativas, con una consecuente economía y menor impacto al medio ambiente.
- Al tratarse aproximadamente de 40 cambios por elección, con un tiempo promedio de 15 minutos entre ellos, implica que se pierden alrededor de 10 horas, tiempo sustancialmente menor que el que se pierde con la producción por Municipio (3 días y medio). Eliminando estos tiempos muertos entre cambios, se obtendría una reducción de al menos 10 días en la producción de las boletas de las tres elecciones de 2024. Esto resulta demasiado tiempo perdido en un periodo de producción muy breve, que puede poner en riesgo la distribución oportuna a los consejos distritales.
- Se utilizarán sólo 300 modelos de boletas por tipo de elección, a diferencia de los 2,580 que se utilizaron para el PEF 2020-2021, lo que se traduce en una reducción de 86%. Esto, como ya se ha dicho, simplifica y hace más eficiente el proceso productivo, y también reduce los riesgos de errores en sus diferentes fases.
- Los listados de candidaturas para las boletas y de cantidades de boletas y papeletas son más sencillos: 300 registros, uno por cada distrito y no 2,580

(reducción de 88%). Esto contribuye a hacer más eficiente la producción, simplifica su control y facilita la integración a las boletas de los nombres de las candidaturas, reduciendo las probabilidades de error.

- Mejor control en la supervisión de la producción de las boletas, al realizarse con base en 300 distritos y no 2,580 Municipios de 300 distritos, facilitando la focalización de las tareas y, consecuentemente, la detección de posibles errores.
- Disminución de la probabilidad de errores por boletas mal asignadas, empacadas y distribuidas, por la reducción en el número de cambios. Al tratarse de un proceso continuo de impresión de cada distrito, se reduce la probabilidad de errores durante el proceso productivo y que lleguen hasta su correcto empaque.
- Disminución en la cantidad de cajas para el empaque de las boletas/papeletas, al estar clasificadas por distrito y no por Municipio. El empaque es más uniforme, con 4,000 boletas por caja, excepto la última de cada distrito que llevará la fracción que complementa el requerimiento (300 cajas máximo), lo que hace más eficiente su control y manejo, y reduce la probabilidad de encontrar cajas con fracciones deterioradas por el peso de otras cajas estibadas sobre ellas durante su almacenamiento y distribución.

### *Almacenamiento*

- Disminución en el número de cajas y continuidad en la numeración de todas las de cada distrito, que agiliza las maniobras de carga y descarga de los vehículos que trasladan las boletas.
- Facilidad en la revisión de cajas consecutivas de cada uno de los 300 distritos y no por Municipio, que agiliza también las maniobras de carga y descarga de los transportes.
- Mejor control en su almacenamiento y disminución de la posibilidad de errores de cajas mal empacadas, asignadas o clasificadas, toda vez que la clasificación sería con base en 300 distritos.
- Reducción de la probabilidad de que se dañen las cajas con una cantidad menor de boletas (última caja de cada distrito), situación que ya se mencionó con anterioridad.

### *Distribución*

- Simplificación de la revisión previa a la carga de los transportes por parte de los comisionados de los órganos desconcentrados que acompañan los envíos custodiados, por tener que revisar solo los 300 distritos con consecutivos de cajas completos y no hacer una revisión por Municipio.
- Menor tiempo empleado en la entrega-recepción de las cajas con boletas, ya que la revisión se realizaría por distrito y no por Municipio.
- Mejor control en la carga de las cajas en los vehículos, lo que reduce la probabilidad de enviar alguna caja con destino equivocado.
- Menor volumen requerido en los transportes para el traslado de las cajas de boletas, situación que se hace particularmente importante en aquellos distritos que tienen muchos Municipios y –como ya se dijo- muchas de sus cajas (en las condiciones actuales de producción por Municipio) van con poco contenido y por consiguiente son en mayor número.
- Se agilizan las maniobras de descarga en las sedes de los consejos distritales, toda vez que la revisión se realiza de manera continua por distrito, por tipo de elección.

Con independencia de lo anterior, se continuará con el análisis de la logística y los procesos de producción para identificar alternativas adicionales que permitan optimizar tiempos y costos asociados a la producción, almacenamiento y distribución de las boletas electorales.