



## **Estudio sobre la posible implementación de urnas electrónicas en casillas especiales**



## Índice

<b>Glosario.....</b>	<b>3</b>
<b>I. Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Marco Normativo.....</b>	<b>4</b>
<b>III. Objetivo General y Específico .....</b>	<b>14</b>
<b>IV. Procedimiento de votación en casilla especial con papel .....</b>	<b>14</b>
<b>V. Procedimiento de votación en casilla no especial con urna electrónica. 16</b>	
<b>VI. Modelo conceptual propuesto .....</b>	<b>17</b>
<b>VII. Potenciales beneficios adicionales.....</b>	<b>21</b>
<b>VIII. Conclusiones.....</b>	<b>24</b>

## Glosario

<b>COFIPE</b>	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>DECEyEC</b>	Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
<b>DEOE</b>	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>IFE</b>	Instituto Federal Electoral
<b>LGIPE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>MDC</b>	Mesa Directiva de Casilla
<b>OPL</b>	Organismo Público Local
<b>PEL</b>	Proceso Electoral Local
<b>PMDC</b>	Presidente/a de Mesa Directiva de Casilla o Presidencias de Mesa Directiva de Casilla
<b>RE</b>	Reglamento de Elecciones

## I. Introducción

El término de casillas especiales tiene como antecedente el derecho al voto de aquellas personas que se encuentran en tránsito en algún lugar del país, fuera de su domicilio habitual y que no tienen, por consiguiente, la oportunidad de votar en las casillas que les corresponde.

Si bien están establecidas las características y funcionalidad de las casillas especiales en la normatividad vigente, ésta no contempla el uso de las urnas electrónicas en dichas casillas.

Sin embargo, las urnas electrónicas son una herramienta tecnológica que pretende facilitar el proceso de votación para la ciudadanía, así como los procedimientos de escrutinio y cómputo de los resultados, por lo que la implementación de las urnas electrónicas no conlleva una problemática al proceso electoral, más bien pretende minimizar los tiempos y los recursos humanos, materiales y económicos necesarios para instalar una casilla, en este caso de la casilla especial.

Como ya se ha identificado en estudios e informes anteriores, el uso de las urnas electrónicas en los procesos electorales de 2020 y 2021 ha permitido disminuir los materiales electorales y los tiempos de respuesta en cada una de las fases de la Jornada Electoral. Su implementación en casilla especial solo requiere, de manera general, que se programe la Boleta Electoral Electrónica a mostrar en pantalla y la determinación del número de electores que pueden registrar su voto en estas herramientas tecnológicas; es decir, solo sustituye la Boleta Electoral impresa, pero todo el procedimiento conocido para la operación de la casilla especial sigue realizándose tal y como está previsto actualmente.

El beneficio esperado sería una disminución en el gasto para la producción de las boletas impresas, marcadores de boleta y urnas convencionales; de igual forma, reducción del tiempo para el escrutinio y cómputo en la casilla. Esto último posibilita la emisión de resultados casi inmediatamente después de cerrar los sitios de votación, libres de errores y/o imprecisiones.

## II. Marco Normativo

Desde la publicación del COFIPE, el 15 de agosto de 1990, se determinó que a las PMDC especiales se les haga entrega de la documentación y materiales, y se les capacitó para registrar las formas especiales para anotar los datos de las y los electores, que estando transitoriamente fuera de su sección, votaran en la casilla especial. Asimismo, ya se establecía que el número de boletas recibidas no fuera superior a 1,500.

El Consejo General del entonces IFE, con fecha 30 de noviembre de 1999, aprobó el Acuerdo CG150/99, mediante el cual se determinó el número de boletas electorales que debían distribuirse a las casillas especiales, así como los criterios y el procedimiento para el cómputo distrital de la votación que se recibían en ellas. El Acuerdo estableció que a las y los PMDC se les debía dotar de 750 boletas electorales, al igual que en el resto de las casillas especiales.

De acuerdo con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la expedición de la LGIPE publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero y el 23 de mayo de 2014, respectivamente, el INE tiene entre sus facultades la de realizar las actividades referentes a la ubicación de casillas en los procesos electorales federales y locales.

De manera particular, en el artículo 253, numeral 6, de la LGIPE señala que en las secciones que la Junta Distrital acuerde, se propondrá instalar las casillas especiales a que se refiere el artículo 258 de la propia Ley. En observancia a lo previsto en dicho artículo, los consejos distritales, a propuesta de las juntas distritales ejecutivas, determinarán la instalación de casillas especiales para la recepción del voto de la ciudadanía que se encuentre transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio; asimismo, el numeral 3 del citado artículo señala que podrán instalarse hasta diez casillas especiales en cada distrito electoral federal.

El artículo 268, numerales 1 y 2, inciso e), de la LGIPE señala que las boletas deberán obrar en poder del consejo distrital quince días antes de la elección; y que, para su control, el mismo día o a más tardar el siguiente, la presidencia del consejo distrital, la o el secretario y las 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 artículo 284, numeral 1, de la LGIPE establece que en las casillas especiales se podrá recibir la votación de las personas electoras que transitoriamente se encuentren fuera de su sección.

El artículo 239, numeral 2, del RE dispone que la lista de ubicación de casillas, así como la reasignación de ciudadanos a otra sección electoral, deberán ser aprobadas por el Consejo Distrital correspondiente en los plazos previstos en el artículo 256, numeral 1, inciso d) de la LGIPE, y el Plan integral y calendario que apruebe el Consejo General.

En el caso de las elecciones locales, el propósito de dichas disposiciones es facilitar a las y los ciudadanos que el día de la jornada electoral se encuentren fuera de su sección electoral, municipio o distrito que corresponda a su domicilio, su derecho al

voto en los términos que mandata la LGIPE y cada ley electoral local; siempre y cuando se encuentren inscritos en la lista nominal, cuenten con su credencial para votar y gocen de sus derechos político- electorales. Lo anterior considerando las reglas de votación, en armonía con el RE, así como con las previsiones establecidas en los convenios de colaboración y coordinación, además de los anexos técnicos que suscriban en su momento el Instituto y los OPL.

Para el Proceso Electoral 2020-2021, el Consejo General del INE aprobó -el 15 de diciembre de 2020- el Acuerdo INE/CG680/2020, en el que se determinó el número de boletas electorales que se asignarían a las casillas especiales el día de la Jornada Electoral, en cuyo punto Primero refiere lo siguiente:

[...]

*Se aprueba dotar 1,000 boletas para las casillas especiales que se instalarán para las elecciones concurrentes del Proceso Electoral 2020-2021, en razón de un tanto para las elecciones federales, y otro tanto igual por cada tipo de elecciones locales, de acuerdo a lo siguiente:*

- a) Las y los consejeros presidentes de los consejos distritales entregarán a las y los presidentes de las MDC únicas especiales, 1,000 boletas para atender las elecciones de diputaciones federales.*

[...]

En ese sentido, las juntas distritales previeron las acciones necesarias a fin de entregar 1,000 boletas electorales a las PMDC de las casillas especiales.

Asimismo, en dicho acuerdo el máximo órgano de dirección del INE instruyó a la DEOE y a la DECEyEC a realizar un estudio del funcionamiento de las casillas especiales del mencionado Proceso Electoral para recabar la experiencia de la implementación de dicha determinación, y su relación con la operación de las casillas.

El documento que da a conocer diferentes aspectos del funcionamiento de las casillas especiales durante la Jornada Electoral del 6 de junio de 2021 se denominó “Estudio del funcionamiento de las casillas especiales en el Proceso Electoral 2020-2021”.<sup>1</sup>

En el tema particular de la implementación de las urnas electrónicas en casillas especiales no existe normatividad aplicable, toda vez que, actualmente, el uso de estas herramientas tecnológicas en los procesos electorales se ha utilizado como pruebas piloto de los procesos electorales 2020-2021 y del 2021-2022.

---

<sup>1</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/126313>

Mediante oficio INE/DJ/8701/2022, la Dirección Jurídica emitió opinión sobre la posible implementación de urnas electrónicas en casillas especiales. Con respecto a lo anterior, se cita a la letra:

*“En términos de lo previsto en el artículo 67, párrafo 1, inciso b), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, me refiero al correo electrónico recibido el 18 de julio del año en curso por el que realiza la siguiente:*

**“I. Consulta**

*... Por medio del presente, le comento que el día 23 de junio del presente año, se llevó a cabo una reunión de trabajo de la Comisión de Organización Electoral para atender el Acuerdo 001 donde se presentaron diversos trabajos relacionados a la urna electrónica; al respecto, se dio cuenta de un informe realizado en mi dirección sobre la posible implementación de estas urnas en casillas especiales, es por ello que me permito solicitarle lo siguiente:*

*“El punto de vista jurídico sobre la posible implementación de urnas electrónicas en casillas especiales, con el andamiaje jurídico que se ha construido para las pruebas piloto en los procesos electorales 2020, 2021 y 2022.”*

...

*Previo a emitir pronunciamiento se establece lo siguiente:*

**I II. Marco Jurídico Aplicable**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>1</sup>**

**Artículo 35.** Son **derechos** de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

...

**Artículo 41.**

...

*La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante **elecciones libres, auténticas y periódicas**, conforme a las siguientes bases: ...*

*V. La **organización** de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.*

...

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

...

a) Para los procesos electorales federales y locales

1. La capacitación electoral; 2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; 3. El padrón y la lista de electores; 4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; 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; 6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y 7. Las demás que determine la ley.

...

**B. En las entidades federativas, las elecciones locales** y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, **estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución**, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. **Preparación de la jornada electoral;**
4. **Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;**
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

**Artículo 116.**

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

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:

- a) **Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;** y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;
- b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

...

**Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)2**

...

**4. La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los estados de la Federación, y del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.**

**Artículo 7.**

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los Ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.



2. **El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.** Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

3. Es derecho de las ciudadanas y los ciudadanos ser votados para todos los puestos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley de la materia y solicitar su registro de manera independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine esta Ley.

...

**Artículo 207.**

1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta Ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como la ciudadanía, que tiene por objeto la renovación periódica de quienes integran los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, de quienes integran los ayuntamientos en los estados de la República y las Alcaldías en la Ciudad de México. En la elección e integración de los Ayuntamientos y Alcaldías existirá la paridad de género tanto vertical como horizontal.

**Artículo 269.**

1. Los presidentes de los consejos distritales entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección y contra el recibo detallado correspondiente:

- a) La lista nominal de electores con fotografía de cada sección, según corresponda, en los términos de los artículos 147 y 153 de esta Ley;
- b) La relación de los representantes de los partidos y de Candidatos Independientes registrados para la casilla en el consejo distrital electoral;
- c) La relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito en que se ubique la casilla en cuestión;
- d) Las boletas para cada elección, en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal de electores con fotografía para cada casilla de la sección;
- e) Las urnas para recibir la votación, una por cada elección de que se trate;
- f) El líquido indeleble;
- g) La documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios;
- h) Los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de la casilla, y
- i) Los canceles o elementos modulares que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto.

2. A los presidentes de **mesas directivas de las casillas especiales les será entregada la documentación y materiales a que se refiere el párrafo anterior, con excepción de la lista nominal de electores con fotografía, en lugar de la cual recibirán los medios informáticos necesarios para verificar que los electores que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial para votar.** El número de boletas que reciban no será superior a 1,500.

...

**Artículo 284.** 1. En las casillas especiales para recibir la votación de los electores que transitoriamente se encuentren fuera de su sección se aplicarán, en lo procedente, las reglas establecidas en los artículos anteriores y las siguientes:

- a) El elector, además de exhibir su credencial para votar a requerimiento del presidente de la mesa directiva, deberá mostrar el pulgar derecho para constatar que no ha votado en otra casilla, y
- b) El secretario de la mesa directiva procederá a asentar en el acta de electores en tránsito los datos de la credencial para votar del elector.

...

3. **Cumplidos los requisitos para acreditar la calidad de elector y anotados los datos en el acta correspondiente, el presidente de la casilla le entregará las boletas a que tuviere derecho.**

...

### **I III. Criterios relacionados con el uso de urna electrónica**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha validado el empleo de las urnas electrónicas para encauzar el derecho al sufragio, sosteniendo que esta modalidad de votación es legal y no vulnera los principios rectores de la función electoral ni las características del voto; tal como se advierte de lo dictado en la sentencia de acción de inconstitucionalidad 55/20093, que en lo que interesa determinó lo siguiente:

En concepto de esta Suprema Corte de Justicia deviene infundado el concepto de violación a examen, atento a que la Constitución Federal establece que **la emisión del voto debe revestir determinadas características, pero no incluye algún mandato específico de la forma en que debe llevarse a cabo la emisión del sufragio, es decir, sea mediante boletas o a través de otros medios alternativos para recibir la votación, como el caso de la implementación de sistemas, concretamente urnas electrónicas; entonces, la sola circunstancia de que la norma controvertida prevea la utilización de urnas electrónicas, no evidencia que la votación que, en su caso, por su conducto se llegue a emitir quede fuera de los principios que rigen al sufragio en tanto debe ser universal, libre, secreto y directo.**

Aunado a lo anterior, conviene destacar que de la propia normatividad combatida se sigue, especialmente, de la interpretación sistemática de los artículos 233 A, 233 C y 233 D de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, que **el sistema electrónico garantizará el respeto de los principios rectores de la materia** y se apegará en lo conducente a las formalidades de las votaciones, pues se impone la obligación de guardar los resultados impresos en los depósitos de la urna, a fin de que los ciudadanos cercioren la veracidad de la emisión de los votos y exista la posibilidad de comparar y auditar los resultados electrónicos; incluso, se enfatiza que se deberá garantizar la emisión secreta del voto. En tal sentido, **no se advierte elemento alguno que pudiera poner en peligro las características exigidas para el sufragio activo en la Constitución General de la República, ni los principios rectores de la materia electoral; consiguientemente, lo jurídico es reconocer la validez del artículo 233 C de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. (...)**

De dicha sentencia derivó la siguiente jurisprudencia:

**URNAS ELECTRÓNICAS. EL ARTÍCULO 233 C DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, AL REGULAR SU USO, NO PONE EN RIESGO LAS CARACTERÍSTICAS EXIGIDAS PARA EL SUFRAGIO ACTIVO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NI LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL.**<sup>4</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo **116, fracción IV, incisos a) y b)**, prevé que **las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán en materia electoral que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que en la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; pero no incluye algún mandato específico relativo a la forma en que debe llevarse a cabo la emisión del sufragio, es decir, sea mediante boletas, o bien, a través de otros medios alternativos para recibir la votación, como las urnas electrónicas.** Bajo esta óptica, la circunstancia de que el artículo 233 C de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán prevea la utilización de urnas electrónicas, no evidencia que la votación que por su conducto se pudiera emitir ponga en riesgo las características exigidas para el sufragio activo en la Constitución General de la República, ni los principios rectores de la materia electoral.

Al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SG-JRC-516/2012 y acumulados<sup>5</sup>, la Sala Regional sostuvo que:

(...) conviene precisar que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han considerado, en relación a las **urnas electrónicas**, que la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos en su artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), prevé que las **Constituciones y leyes de los Estados garantizarán en materia electoral que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo**, y que en la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad. Sin embargo, **nuestra Norma Rectora no incluye mandato específico relativo a la forma en que debe llevarse a cabo la emisión del sufragio, esto es, mediante boletas o medios alternativos para recibir la votación, como en todo caso serían las urnas electrónicas...**

Por lo que **la sola utilización de urnas electrónicas, no demuestra que la votación que por su conducto se pudiera emitir, ponga en riesgo las características exigidas para el sufragio activo en la Constitución General de la República**, ni los principios rectores de la materia electoral; siempre y cuando el sistema electrónico garantice el respeto de los principios rectores de la materia y se apegue en lo conducente a las formalidades de las votaciones, con la obligación de guardar los resultados impresos en los depósitos de la urna, a fin de que los ciudadanos puedan cerciorarse de la veracidad de la emisión de los votos y exista la posibilidad de comparar y auditar los resultados electrónicos, garantizando la emisión secreta del voto, a través de Lineamientos acordados por la autoridad administrativa electoral local (...)

Este criterio fue retomado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la Resolución recaída en el recurso de reconsideración SUP-REC-193/20126. Como se aprecia de los criterios señalados, es posible la implementación de mecanismos electrónicos para la recepción del voto, siempre que:

- Se respeten las características que deben revestir la emisión del sufragio.
- El ejercicio sea acorde a los principios que rigen la función electoral.
- Exista apego a las formalidades legales del proceso de la emisión y escrutinio de la votación.

En esta misma dirección, la Sala Regional de la Ciudad de México del TEPJF, al resolver los juicios ciudadanos SDF-JDC-2145/20167 y SDF-JDC-2146/20168 fundamentalmente señaló:

**SDF-JDC-2145/2016**

(...) Lo infundado del agravio deriva de que contrario a lo señalado por la Parte Actora, **no es necesario que la regulación acerca de la modalidad de votación por medios electrónicos en los procedimientos de participación ciudadana deba estar inserta en algún precepto de la Ley de Participación Ciudadana.**

(...)

Es por ello, que el propio Código Local dispone que entre las facultades del Consejo General del Instituto Local se encuentra la de aprobar la normatividad y procedimientos referentes a la organización y desarrollo de los procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana, **incluyendo las relativas al empleo de sistemas e instrumentos tecnológicos de votación y a la autorización del uso parcial o total de sistemas e instrumentos en los procesos electorales y de participación ciudadana**, con base en la propuesta que le presente la Comisión de Organización y Geoestadística Electoral.

Además, como también lo refirió el Tribunal Local, **el Consejo General del Instituto Local, de conformidad las medidas de certeza que estime pertinentes, es el encargado de aprobar los modelos de boletas electorales, documentación electoral y auxiliar, y los materiales electorales y en su caso, los sistemas e instrumentos electrónicos a utilizar tanto en la elección de representantes populares como en los procesos de participación ciudadana...**

**SDF-JDC-2146/2016**

(...) En concepto de esta Sala Regional el agravio en estudio se considera infundado, ya que, tal como lo sostuvo la autoridad responsable, **el Instituto local cuenta con la facultad para establecer la modalidad de voto electrónico en las elecciones de comités ciudadanos.**

En efecto, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción V, Apartado C, párrafo 9, de la Constitución, así como 104, párrafo 1, inciso ñ); 35, fracción II, inciso d) y fracción XXIX; 46, fracción III, y 302, párrafo primero, del Código local, se advierte que el Consejo General **cuenta con la facultad para implementar el uso parcial o total de sistemas e instrumentos tecnológicos de votación** en los procesos de participación ciudadana, como lo es la elección de comités vecinales.

Esto es, la conclusión a la que arriba el Tribunal local, misma que es avalada por esta Sala Regional, **resulta de interpretar en su conjunto lo previsto por todas las disposiciones citadas, sin que sea posible hacer una lectura aislada de alguno de los preceptos** como lo pretenden los actores; **ello es así, ya que de cada uno de los artículos de referencia se toma algún elemento normativo que lleva a la autoridad a sustentar una solución final.** Esto es, contrario a lo manifestado por los actores, la autoridad responsable no estableció la facultad de la implementación de los sistemas e instrumentos tecnológicos en los procesos de participación ciudadana a partir de lo establecido por el párrafo segundo del inciso d), del artículo 35 del Código local, **sino que fue a partir de lo dispuesto en diversos preceptos normativos interpretados de manera sistemática y conjunta que arribó a tal conclusión**, sin que los actores indiquen o argumenten por qué tales disposiciones, en su concepto, no sirven de sustento para el actuar de la responsable; de ahí lo infundado del agravio...

...  
**SUP-RAP-34/20219**

Al dictar sentencia en el recurso de apelación expediente SUP-RAP-34/2021, que resolvió<sup>10</sup> la impugnación del acuerdo INE/CG96/202111, la Sala Superior del TEPJF se pronunció en los siguientes términos:

...  
64. En ese sentido, **para esta Sala Superior resulta válida la determinación de la responsable para implementar las urnas electrónicas como herramienta para ejercer el derecho al sufragio** en cincuenta casillas únicas, respectivamente, para los procesos electorales concurrentes 2020-2021 de Coahuila y Jalisco, **pues ese ejercicio únicamente implicó una mínima modificación en la modalidad en que se ejerce el derecho, pero no cambió sustancialmente el resto de reglas previstas como parte del sistema de votación.**

65. **Lo anterior, porque las y los electores deberán seguir yendo a las casillas de las secciones en las que les corresponda sufragar, tendrán que identificarse con la credencial para votar con fotografía ante los integrantes de las mesas directivas de casilla, emitirán su sufragio de acuerdo con las características previstas en la ley, principalmente, lo harán de forma secreta en lugares previstos para tal efecto, y los votos emitidos en las urnas electrónicas se contabilizarán para las respectivas elecciones de acuerdo con lo previsto en la Ley.**

66. Ahora bien, es verdad que de los artículos 266, 267, 268, 269, 270 y 271 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se puede advertir que la forma de votación regulada se lleva a cabo mediante boletas electorales impresas en donde los electores deberán marcar la opción de su preferencia y, posteriormente, introducirlas en urnas de material transparente, plegable o armable.

67. Sin embargo, **ello no impide que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral explore otras modalidades para el ejercicio del voto en las elecciones federales y/o concurrentes pues, como se vio en líneas precedentes, al ser un órgano constitucional autónomo encargado de organizar las elecciones y hacer efectivos los principios rectores del proceso comicial, puede desplegar su función reglamentaria a efecto de optimizar el cumplimiento de sus funciones, objetivos y principios constitucionales, máxime si con ello busca maximizar el ejercicio de derechos fundamentales, como es el caso del derecho al sufragio.**

...

70. En la especie, **esta Sala Superior estima que la implementación de las urnas electrónicas en los términos del acuerdo impugnado es acorde con el parámetro de regularidad constitucional.** En principio, porque tal y como lo señaló la responsable, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009[6], determinó que la Constitución establece los principios que deben cumplimentarse con el mecanismo del sufragio, así como los principios rectores de la materia electoral, mas no prevé un mandato específico en cuanto a la forma de emisión del voto, lo que permite explorar otras modalidades para su válido ejercicio.

71. Asimismo, la Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 133/2020, estableció de manera clara que corresponde exclusivamente al INE emitir, las reglas, lineamientos y criterios en materia de producción de materiales electorales, dentro de los cuales se encuadran los instrumentos que se requieran para depositar los votos o facilitar su emisión, recepción y conteo, tales como las urnas electrónicas.[7]

72. Además, la implementación de las urnas electrónicas es una medida justificada, ya que tiene como finalidad dotar de una herramienta a la ciudadanía para ejercer el voto, en un marco de avance tecnológico; y persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, al constituir una herramienta para que las autoridades electorales y la ciudadanía se familiaricen con la utilización de nuevas tecnologías en la emisión y recepción de la votación, lo que además, permitirá evaluar el desempeño de esos mecanismos para que de manera progresiva y paulatina se utilicen en las regiones que se considere necesario.

73. En ese mismo sentido, se estima que la medida adoptada por la responsable es adecuada y racional, pues constituye un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin, es decir, se logra el ejercicio del voto mediante un mecanismo electrónico que ha sido desarrollado en otras entidades federativas con medidas de seguridad que permitan garantizar el ejercicio libre, secreto y directo de la votación.

74. **En consecuencia, se considera que la medida consistente en la implementación de las urnas electrónicas está justificada constitucional y convencionalmente en el derecho de la ciudadanía a votar y en el deber de la autoridad competente a implementar los mecanismos que garanticen el ejercicio de ese derecho, por lo que, se trata de un mecanismo eficaz para el ejercicio del voto.**

...

88. A mayor abundamiento, este órgano jurisdiccional considera que la implementación de las urnas electrónicas en los términos del acuerdo impugnado, maximiza el derecho a votar de la ciudadanía, porque la incorporación de los avances tecnológicos a los procesos institucionales busca dotar de mayor agilidad y certeza a los procesos electorales a fin de eliminar errores en el escrutinio y cómputo y en la captura de resultados, así como abonar a la oportunidad y eficiencia en la obtención de resultados, reduciendo las impugnaciones generadas respecto del escrutinio y cómputo de votos.

...

90. Igualmente debe desestimarse el argumento relacionado con que la implementación de las urnas electrónicas no beneficiará la situación de salud derivada de la pandemia, porque no evitará aglomeraciones. Lo anterior, porque **uno de los beneficios que se busca con estos mecanismos es agilizar el proceso de votación, de ahí que, a menor tiempo en la emisión del sufragio, menos tiempo de espera y menos aglomeraciones.**

...

#### **I IV. Opinión**

El uso de la urna electrónica no se encuentra previsto en la legislación electoral federal, sin embargo la SCJN y el TEPJF han sostenido que:

•• Si bien la emisión del voto debe revestir determinadas características, ello, no incluye algún mandato específico de la forma en que debe llevarse a cabo la emisión del sufragio es decir, sea mediante boletas o a través de otros medios alternativos para recibir la

votación como el caso de la implementación de sistemas concretamente urnas electrónicas.

•• *La implementación de las urnas electrónicas es una medida justificada ya que tiene como finalidad dotar de una herramienta a la ciudadanía para ejercer el voto en un marco de avance tecnológico y persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, al constituir una herramienta para que las autoridades electorales y la ciudadanía se familiaricen con la utilización de nuevas tecnologías en la emisión y recepción de la votación lo que además permite evaluar el desempeño de esos mecanismos para que de manera progresiva y paulatina se utilicen en las regiones que se considere necesario.*

•• *La implementación de las urnas electrónicas maximiza el derecho a votar de la ciudadanía **porque la incorporación de los avances tecnológicos a los procesos institucionales busca dotar de mayor agilidad y certeza a los procesos electorales** a fin de eliminar errores en el escrutinio y cómputo y en la captura de resultados así como abonar a la oportunidad y eficiencia en la obtención de resultados, reduciendo las impugnaciones generadas respecto del escrutinio y cómputo de votos.*

•• **Uno de los beneficios que se busca con la implementación de las urnas electrónicas es agilizar el proceso de votación**, de ahí que a menor tiempo en la emisión del sufragio menos tiempo de espera y menos aglomeraciones.

*Aunado a lo anterior **la modalidad de votación mediante urna electrónica ha garantizado que el voto cumple con los valores** previstos en los artículos 41, párrafo tercero, Base I, párrafo segundo; 116, párrafo segundo, apartado IV, inciso a), de la Constitución; y artículo 1, párrafo 4, de la LGIPE, **de ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.***

*En razón de lo anterior, desde el punto de vista jurídico **no se advierte impedimento** para implementar la urna electrónica en casillas especiales, pues su uso no altera el procedimiento en que se celebra una elección, ni el de votación, pues solo cambiaría la modalidad en que se emitiría el voto, esto es de modalidad tradicional (con boleta impresa) a electrónica (con urna electrónica)."*

### III. Objetivo General y Específico

#### *Objetivo General*

Explorar la implementación de urnas electrónicas en casillas especiales, analizando las características del procedimiento de este tipo de casilla e identificando las condiciones para maximizar el aprovechamiento de estos dispositivos.

#### *Objetivos específicos*

- ✓ Analizar el procedimiento de una casilla especial, para identificar áreas de oportunidad susceptibles de mejorar con herramientas tecnológicas.

### IV. Procedimiento de votación en casilla especial con papel

El artículo 253, numeral 6 de la LGIPE, señala que en las secciones que la Junta Distrital acuerde, se propondrá instalar las casillas especiales a que se refiere el artículo 258 de la propia Ley.

Una casilla especial se instala para recibir los votos de las y los electores que el día de la elección están fuera de la sección electoral que les corresponde de acuerdo a su domicilio.

Actualmente la manera de emitir un voto en una casilla especial con boleta en papel es la siguiente:

1. La o el elector, se presenta ante la persona titular de la PMDC, quien le solicita que le muestre su dedo pulgar derecho para comprobar que no ha votado.
2. El o la presidenta pide a la o el ciudadano su credencial de elector para revisar que efectivamente les pertenece, y luego se la da a la persona que opera el equipo de cómputo.
3. El operador, u operadora, del equipo de cómputo pasa por el lector óptico la Credencial para Votar; el dispositivo captura la información necesaria para saber si la o el ciudadano puede votar en esa casilla. En caso de que no se puedan obtener los datos de la Credencial para Votar, el o la operadora del equipo de cómputo captura el número de Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR) que se encuentra en la parte de atrás de la credencial (es una clave de 13 números).
4. Posteriormente, muestra a la o el presidente y a la persona que acude a emitir sufragio, la pantalla de la computadora; el sistema despliega el resultado de la consulta, y de acuerdo con los datos de ubicación que aparecen en la credencial indica si la o el ciudadano puede o no votar en la casilla especial.
5. Si la o el ciudadano puede votar, la persona operadora del equipo de cómputo indica en voz alta a la o el presidente y a la o el elector, los cargos y el o los principios -mayoría relativa, MR, y representación proporcional, RP- por los que puede votar. La información sobre las y los ciudadanos que votaron en la casilla se irá guardando en el Acta de Electores en Tránsito (en la computadora).
6. Si la o el ciudadano puede votar por MR y RP, la o el presidente le entrega la boleta. En caso de que únicamente pueda votar por el principio de representación proporcional para senadurías y/o diputaciones, la o el presidente marca la boleta con el sello “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL” y se la entrega a la persona que acude a emitir su voto.
7. La persona titular de la PMDC desprende una boleta de cada elección y las entrega a la o el elector, teniendo cuidado de no separar el talón del block. Una/o de los escrutadores orientará a las y los electores sobre la ubicación del cancel y de las urnas para depositar sus votos.

8. La o el elector, se dirige al cancel electoral para marcar su boleta con libertad y en secreto.
9. Enseguida deposita sus votos (la boleta ya marcada) en las urnas transparentes correspondientes.
10. Mientras está votando, el operador, u operadora, entrega la credencial para votar a la persona titular de la PMDC, y esta se la da al secretario o secretaria.
11. La o el elector, regresa con la o el secretario, quien con apoyo de una de las personas escrutadoras realiza lo siguiente:
  - Marca la credencial para votar.
  - Aplica líquido indeleble en el dedo pulgar derecho del electorado.
  - Devuelve la credencial.

## **V. Procedimiento de votación en casilla no especial con urna electrónica**

Por otro lado, sobre el modelo operativo de casillas con urna electrónica se describen los siguientes pasos para la emisión del voto por parte de la ciudadanía:

1. La o el elector entregará a la o el PMDC su credencial para votar.
2. La o el PMDC identificará a la o el elector por medio de su credencial para votar.
3. La o el secretario localizará el nombre de la o el elector en la Lista Nominal de Electores.
4. La o el secretario marcará con el sello “Votó” la Lista Nominal de Electores, a un lado de los datos del electorado.
5. La o el PMDC colocará la llave/chip en el módulo de activación para habilitar la urna electrónica y le indicará a la o el elector que puede pasar a votar.
6. La urna electrónica se habilitará para recibir el voto de la o el elector, para lo cual visualizará en la pantalla la boleta electoral electrónica.
7. La o el elector seleccionará en la pantalla de la urna electrónica la opción u opciones de los partidos políticos o candidatura independiente de su preferencia.
8. La o el elector podrá modificar o confirmar su selección.
9. Una vez que la o el elector confirme el sentido de su voto, la urna electrónica imprimirá automáticamente el testigo de voto que queda visible para la o el elector por unos segundos, posteriormente lo corta y se deposita de forma automática en urna transparente integrada a la urna electrónica.
10. La o el PMDC se asegurará que el indicador verde del módulo de activación se haya apagado para que pase la o el siguiente elector.
11. La urna electrónica quedará inhabilitada hasta que se vuelva a colocar la llave/chip en el módulo de activación.
12. La o el secretario con auxilio de las y los escrutadores marcará la credencial para votar, será devuelta a la o el ciudadano.



13. La o el secretario con auxilio de las y los escrutadores impregnará con líquido indeleble el dedo pulgar derecho de la o el elector.

## **VI. Modelo conceptual propuesto**

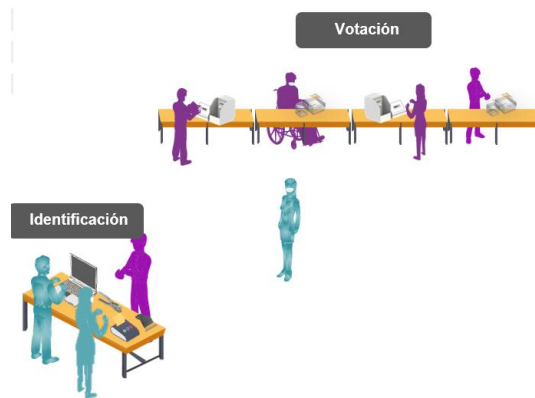
Con base en el modelo actual de emisión del voto en casilla especial y en el modelo operativo en casillas con urna electrónica aplicado en los ejercicios vinculantes realizados en los procesos electorales federales y locales de 2020, 2021 y 2022, se plantea la siguiente propuesta para un modelo de votación con urna electrónica en casilla especial:

1. La o el elector, se presenta ante la persona titular de la PMDC, quien le solicita que le muestre su dedo pulgar derecho para comprobar que no ha votado.
2. El o la presidente pide a la o el ciudadano su credencial de elector para revisar que efectivamente les pertenece, y luego se la da a la persona que opera el equipo de cómputo.
3. El operador, u operadora, del equipo de cómputo pasa por el lector óptico la Credencial para Votar; el dispositivo captura la información necesaria para saber si la o el ciudadano puede votar en esa casilla. En caso de que no se puedan obtener los datos de la Credencial para Votar, el o la operadora del equipo de cómputo captura el número de Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR) que se encuentra en la parte de atrás de la credencial (es una clave de 13 números).
4. Posteriormente, muestra a la o el presidente y a la persona que acude a emitir sufragio, la pantalla de la computadora; el sistema despliega el resultado de la consulta, y de acuerdo con los datos de ubicación que aparecen en la credencial indica si la o el ciudadano puede o no votar en la casilla especial.
5. Si la o el ciudadano puede votar, la persona operadora del equipo de cómputo indica en voz alta a la o el presidente y a la o el elector, los cargos y el o los principios -mayoría relativa, MR, y representación proporcional, RP- por los que puede votar. La información sobre las y los ciudadanos que votaron en la casilla se irá guardando en el Acta de Electores en Tránsito (en la computadora). Se le imprime un código de votación<sup>2</sup> que activa únicamente las boletas a las que la o el ciudadano tiene derecho a sufragar, característica que ya fue implementada en las urnas electrónicas de la prueba piloto del 2021 para que las representaciones de partidos políticos pudieran votar solo por el cargo al que tienen derecho en esa casilla.

---

<sup>2</sup> El código de votación son caracteres alfanuméricos representados en un código de barras o QR, que es generado desde el sistema de identificación y sirve para habilitar el dispositivo de votación electrónica.

6. El o la PMDC le entrega el código de votación al elector o electora.
7. El ciudadano, o ciudadana, se dirige a cualquiera de las urnas que estén disponibles en ese momento y la activa mediante el código recibido.
8. Emite su voto en la urna electrónica y verifica que el testigo del voto impreso corresponda con lo seleccionado.
9. Mientras el elector o electora está votando, la persona operadora entrega la credencial para votar al presidente o presidenta, quien posteriormente se la da al secretario/a.
10. El ciudadano/a regresa con el secretario/a, quien con apoyo de una de las personas escrutadoras realiza las siguientes actividades:
  - Marca la credencial para votar.
  - Aplica líquido indeleble en el dedo pulgar derecho del electorado.
  - Devuelve la credencial.

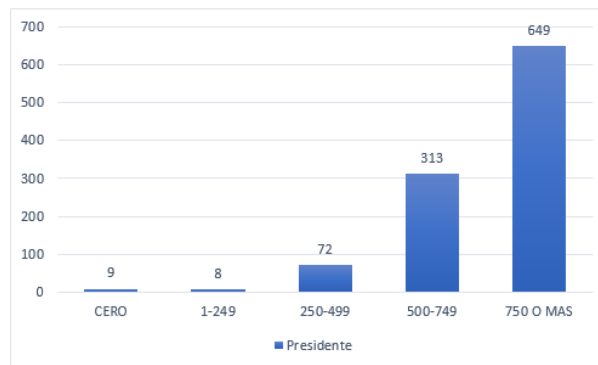


No obstante, se prevé que se programe la recepción de votos en casilla especial de acuerdo con el número del electorado que sea aprobado en su momento por el Consejo General del Instituto.

En cuanto, a las representaciones de partidos políticos, supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales, mantendrían las atribuciones y actividades que se contemplan actualmente en la legislación vigente.

Como un elemento adicional, de la base de datos del Sistema de Cómputos Distritales del 2018, se puede obtener que la participación ciudadana para la elección presidencial de ese año en las casillas especiales quedó distribuida de la siguiente manera:

Proceso Electoral Federal 2017-2018  
Casillas aprobadas en la elección de presidente por rango de votación recibida



Adicionalmente, en el documento denominado “Análisis de la viabilidad para aumentar la dotación de boletas electorales a las casillas especiales”<sup>3</sup> emitido en mayo de 2020 por la COE se cita que:

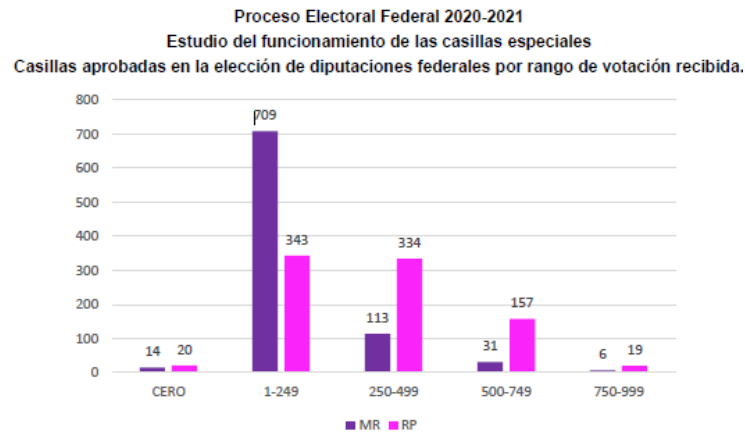
*“El promedio de votos por casilla es considerablemente mayor en casillas especiales, con relación al promedio del resto de casillas de otros tipos, por lo anterior se puede inferir que existe una afluencia mayor de electores en casillas especiales. Comparando el promedio de votos en casillas especiales con relación al PE 2011-2012, incrementó el promedio de 647 a 701 votos.”*

Considerando este promedio, el número de boletas electorales sin utilizar en casillas especiales, considerando el máximo posible de 1,500 boletas electorales, sería de entre 853 y 799, es decir entre un 56.86% y un 53.26%, lo cual refiere la destrucción de más de 50% de las boletas electorales en las casillas especiales de acuerdo con el documento de referencia.

También, se tiene que durante la jornada electoral del 6 de junio del 2021 la participación ciudadana en las casillas especiales fue la siguiente:

3

[https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119395/COE%20SE%2025-05-2020%20p5\\_V3.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/119395/COE%20SE%2025-05-2020%20p5_V3.pdf?sequence=2&isAllowed=y)



El estudio del funcionamiento en casillas especiales, entre sus conclusiones, estableció lo siguiente: *“se identificó que, en promedio, las casillas especiales recibieron entre 158 y 317 votos, lo que significó que hubiera hasta 70 por ciento de boletas canceladas, aproximadamente... Las boletas que fueron inutilizadas en un gran porcentaje de casillas especiales instaladas resultaron en un gasto innecesario que se pudiera prever.”*

Ahora bien, para el PE 2020-2021 en la mayoría de las casillas especiales hubo una gran cantidad de boletas sobrantes, debe considerarse que en años de elección presidencial sucede justo lo contrario: se incrementa significativamente la probabilidad de que se terminen todas las boletas en las casillas especiales. De ahí la pertinencia de optimizar la utilización de recursos (especialmente en lo que hace a la impresión de boletas), a través de esquemas más flexibles y con una lógica del tipo “bajo demanda”, para lo cual las urnas electrónicas pueden resultar de gran utilidad. Más aún, si se toma en cuenta que para las casillas especiales la apuesta en procesos electorales recientes ha sido aumentar la cantidad de boletas impresas a 1,000 por casilla, lo cual tiene impacto en aspectos como la dimensión requerida de las cajas paquete electoral y la capacidad de las urnas convencionales utilizadas, así como en el peso que debe cargar el funcionariado de mesa directiva de casilla, para la transportación de la documentación, tanto antes de la jornada electoral como al término de la misma. La urna electrónica que actualmente desarrolla el Instituto tiene un peso estimado de 7 kilos; en el caso de que ésta se implementara para la votación de más de una elección, el peso no se incrementaría por un mayor número de boletas electorales, ya que el dispositivo se programa de acuerdo a las necesidades de la elección.

El estudio referido también da cuenta que *“en 87 casillas (17.85 por ciento) se registró la clausura de la casilla especial al día siguiente de la elección... nivel nacional se registró que 195 paquetes (22.34 por ciento) de las casillas especiales se entregaron el día 6 de junio, en tanto que 668 (76.51 por ciento) se entregaron*

el día 7, e incluso 8 paquetes el día siguiente” esto derivado del número de elecciones de las que recibieron votos.

A este respecto también resulta muy relevante –y atractiva– la utilización de urnas electrónicas por cuanto hace a la inmediatez y automaticidad con que se generan los resultados al cierre de la votación. Sobre todo considerando que en casillas especiales se computan por separado las elecciones por ambos principios: mayoría relativa y representación proporcional, lo cual aunado a los elevados niveles de participación que suele registrarse en dichas casillas (sobre todo en elecciones presidenciales), así como la concurrencia de las elecciones locales, se traduce en tiempos muy extendidos de escrutinio y cómputo, que retrasan la emisión de resultados y el regreso de los paquetes a la sede distrital.

## VII. Potenciales beneficios adicionales

Adicionalmente a los muy importantes beneficios ya referidos en cuanto a la racionalización de recursos por concepto de impresión de boletas y agilización del procedimiento de escrutinio y cómputo en casillas especiales con la utilización de urnas electrónicas en casillas especiales, se vislumbran un par de potenciales ventajas adicionales que también podrían alcanzarse con esta medida:

- ✓ **Posibilidad de votar por cualquier cargo al que el elector tiene legalmente derecho con independencia del domicilio de la casilla en la que decida votar.** Actualmente se establecen diversas restricciones para la emisión del voto por parte de cada persona que se presenta en una casilla especial, en razón de su distrito, entidad y circunscripción de origen. Esto es así por la imposibilidad material de dotar de boletas de cada tipo de elección (federal y local) a cada casilla especial. En este sentido, la utilización de urnas electrónicas posibilitaría habilitar al elector/a las boletas electrónicas de todas las elecciones a las cuales tuviera derecho a participar, sin que aplicaran restricciones por criterios geoelectorales. Lo anterior conduciría a una maximización del ejercicio del derecho al voto, a la vez de que se simplificaría la operación de la casilla especial.

Desde luego, esta alternativa implicaría la previsión de varios supuestos para hacerla viable, tales como:

- a) Emisión de códigos de votación diferenciados por elector/a, a partir de su identificación en el SICCE.
- b) Configuración de los dispositivos de votación electrónica para que a partir del código que ingrese cada elector/a se desplieguen en pantalla las boletas de cada elección a la cual tenga derecho.

- c) Configuración de la totalidad de boletas/elecciones en cada dispositivo, además de la emisión de resultados al cierre de la votación ante los muy diversos escenarios que podrían presentarse (emisión de actas de resultados por municipio, distrito federal y local de cada una de las elecciones).
- ✓ **Optimizar el modelo de operación para ampliar la capacidad de atención de electores/as.** Otro de los potenciales beneficios de incorporar el voto electrónico en casillas especiales tiene que ver con la posibilidad de ampliar la capacidad de atención de electores durante la jornada electoral (que podría ser de hasta 1,500, de acuerdo con el Reglamento de Elecciones vigente). Esto tiene que ver con la reducción de tiempos para emisión del voto que conlleva el voto electrónico vs la boleta impresa (ver el documento denominado *Los tiempos de votación y resultados electorales con urna tradicional y con urna electrónica*), pero también tendrá que contemplarse lo siguiente para una optimización integral:
  - a) Adopción de esquema de “autoservicio”, consistente en que cada elector/a habilite por su cuenta el dispositivo en el que vaya a emitir su voto, por medio del código de votación que le haya sido proporcionado al momento de identificarse en la casilla.
  - b) Optimización del flujo de personas al interior de la casilla a partir de un análisis de tiempos y movimientos, en el que se procuren, entre otros aspectos, los siguientes: un solo flujo continuo de avance de cada elector/a durante su estancia en la casilla (eliminar movimientos redundantes), un punto de entrada y otro de salida separados para evitar congestionamientos, y participación del funcionariado de mesa directiva de casilla en actividades de control del flujo de personas al interior del domicilio.
  - c) Reforzamiento del esquema automatizado de identificación de electores en LNE, para evitar cuellos de botella en esta etapa. En este sentido, la gran ventaja es que se estaría aprovechando la disponibilidad de equipos de cómputo configurados con el SICCE con que ya se cuenta en cada casilla especial. Lo que tendría que afinarse en el respectivo modelo operativo es lo relativo a la cantidad de computadoras que serían necesarias para la identificación de votantes (lo cual iría en función de la cantidad de personas que se establezca como límite para atender durante la jornada). Al respecto ya se tiene como antecedente la utilización de dos equipos en cada casilla especial que fue instalada para la Revocación de Mandato.

## Análisis FODA.

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El procedimiento de operación de una casilla especial utiliza la identificación automatizada.</li> <li>✓ Las urnas electrónicas pueden registrar un mayor número de votos que los necesarios en las casillas especiales, lo que permite incrementar el número de ciudadanía que ejerza su voto en las casillas especiales.</li> <li>✓ Se pueden generar Boletas Electorales Electrónicas para cada elector/a, con las características que sean necesarias para cada uno/a, sin desperdicio de boletas de papel.</li> <li>✓ Las urnas electrónicas generan un testigo del voto impreso que da certeza al elector/a de que su voto es el que corresponde a su elección, y permite, en caso necesario, auditar los resultados.</li> <li>✓ Los resultados se generan de forma automática y la transmisión al PREP se realiza con la lectura de un código QR impreso en las actas de resultados emitidas por las urnas electrónicas, sin necesidad de un escrutinio físico en la casilla.</li> <li>✓ Las urnas electrónicas se han implementado con resultados exitosos en los procesos 2020, 2021 y 2022.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ajustar el andamiaje documental de acuerdo con las necesidades de operación de las casillas especiales con urnas electrónicas.</li> <li>✓ Establecer los flujos de operación al interior de la casilla.</li> </ul>
Debilidades	Amenazas

<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se requiere modificar el sistema de identificación del electorado para que se genere el código de votación que habilite la urna electrónica para la emisión del sufragio.</li> <li>✓ Se requiere actualizar el sistema de votación de las urnas electrónicas para que generen las Boletas Electorales Electrónicas de acuerdo con las opciones que cada elector/a requiere.</li> <li>✓ La legislación aun no lo prevé expresamente en territorio nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Los recortes presupuestales disminuyen el alcance y limitan la implementación de los proyectos de voto electrónico.</li> <li>✓ Falta de consenso entre las fuerzas políticas.</li> <li>✓ Discursos de desconfianza en un sector de la ciudadanía.</li> <li>✓ Límite impuesto por el Reglamento de permitir hasta 1500 electores emitir su voto.</li> </ul>
--	---

## VIII. Conclusiones

Como se puede apreciar es viable implementar un esquema de votación con urnas electrónicas en las casillas especiales, en el que se sustituya la boleta de papel por un instrumento de votación electrónica como los que se han utilizado en las tres pruebas piloto que ha implementado el INE de 2020 a la fecha. Esto dotaría de mayor flexibilidad a las casillas especiales en lo que tiene que ver con su operación.

Resulta también muy relevante la utilización de urnas electrónicas al minimizar el tiempo para generar los resultados en este tipo de casillas al cierre de la votación, fase en la que se aprecia la mayor reducción de tiempos con el uso de la urna electrónica. Sobre todo considerando que en casillas especiales se computan por separado las elecciones por ambos principios: mayoría relativa y representación proporcional, lo cual aunado a los elevados niveles de participación que suele registrarse en dichas casillas (sobre todo en elecciones presidenciales), así como la concurrencia de las elecciones locales, se traduce en tiempos muy extendidos de escrutinio y cómputo, que retrasan la emisión de resultados y el regreso de los paquetes a la sede distrital.

En la posible implementación del voto electrónico en casillas especiales resulta particularmente relevante la utilización de esquemas automatizados de identificación del electorado, como el SICCE que actualmente se utiliza. Además de evitar la formación de cuellos de botella, posibilita la adopción de un esquema de habilitación de dispositivos de votación más ágil que permite optimizar el aprovechamiento de recursos.



Adicionalmente deben considerarse otros potenciales beneficios de la utilización del voto electrónico en casillas especiales, como son:

- ✓ Ampliación del ejercicio de derechos al posibilitar la emisión de voto por cualquier cargo al que el elector tiene legalmente derecho con independencia del domicilio de la casilla en la que decida votar.
- ✓ Incrementar la capacidad de atención de electores durante la jornada electoral.

Lo anterior implica, desde luego, que se colmen algunos supuestos técnicos descritos en el documento, para los cuales sería pertinente construir modelos de operación específicos y someter estos a pruebas sucesivas a través de pilotajes con carácter vinculante, a partir de los cuales se perfeccionarían los procedimientos.

## **IX. Líneas de Acción.**

- Realizar una prueba piloto en casillas especiales con urnas electrónicas.
- Integrar un grupo interdisciplinario con la DERFE, DECEyEC, UTSI y DEOE para la actualización del SICCE y el desarrollo del sistema para las urnas electrónicas del INE.
- Analizar la consulta formulada a la Dirección Jurídica del INE, con relación a la viabilidad legal sobre la utilización de urnas electrónicas en casillas especiales.