

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 258 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El que suscribe, diputado Alberto Anaya Gutiérrez, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, numeral 1, fracción I; artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 258 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para garantizar de manera efectiva el derecho al voto en las casillas especiales, de conformidad** con la siguiente.

Exposición de Motivos

A tenor de lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los diversos tratados internacionales de los que nuestro país forma parte, el Estado tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; el voto, como derecho fundamental, es la herramienta imprescindible de la vida democrática. Tenemos la imperiosa necesidad de velar por su más amplia protección y alcance; no limitarlo tal como sucedió el pasado 6 de junio del 2021, donde la participación ciudadana de miles de personas que no pudieron acudir a su distrito electoral, y quienes pretendían emitir su voto a través de las casillas especiales, resultó vulnerada, limitada y, en algunos casos, hasta restringida.

Pese a que, en la pasada elección intermedia, se registró la mayor participación de los últimos 20 años, con un porcentaje aproximado al 52 por ciento,¹ hubo una serie de escollos que intervinieron en la fluidez del proceso electoral. Aunque la población ha encontrado en las votaciones la manera de participar en el devenir político, económico y social, el Estado aún no ha podido generar las políticas, ni los instrumentos necesarios para garantizar la participación de manera efectiva.

El camino no ha sido fácil, en esta democracia evolutiva hay una gran cantidad de situaciones con amplio margen de mejora; los defectos de nuestro sistema electoral se visibilizan, precisamente, el día de las elecciones, en consecuencia, una vez conocidas las deficiencias, se tiene la oportunidad de atenderlas para que, eventualmente, mejoremos y fortalezcamos nuestros ejercicios democráticos. Pequeñas acciones generan grandes cambios; la historia nos lo ha demostrado, seguimos avanzando sobre la vía del reconocimiento integral de los derechos político-electorales y la participación ciudadana.

Historia del voto en México

A diferencia de Europa, que registró nacer a la democracia ateniense, una de las más importantes en la historia de la humanidad, en México la democracia ha ido evolucionando de manera gradual. Nuestra democracia no puede entenderse sin la sociedad que ha levantado la voz, que ha salido a la calle a exigir el reconocimiento de sus derechos político-electorales y ha conseguido, eventualmente, ganar espacios. En la conquista de sus derechos, como decía el escritor estadounidense, Isaac Asimov, “Es el cambio, el cambio continuo, el cambio inevitable, el factor dominante de la sociedad actual”.

Para hablar de la historia del voto en México, retomando las ideas del historiador José Manuel Villalpando,² tendríamos que remontarnos a los tiempos post independientes, cuando al amparo de la Constitución de 1824, los hombres mexicanos sufragaron por vez primera a través de votaciones indirectas; posteriormente, en las Constituciones de 1836 y 1843, con alta influencia conservadora –y hasta discriminatoria–, pues en las elecciones se limitó el ejercicio del voto para delimitarlo a los hombres mayores de edad, que supieran leer y escribir y que tuvieran ingresos de más de cien pesos al año; años más tarde, en la Constitución de 1847 se estableció de manera definitiva el primer acercamiento al “voto universal”. Un voto para cada hombre, sin distinción de su procedencia, raza, creencias o condición social.

Fue nuestra Carta Magna de 1917, que hasta el día de hoy nos rige, la que dio origen al constitucionalismo social, mismo que establece que la máxima ley de un pueblo no sólo debe fijar la base organizativa del Estado y reconocer las garantías individuales, sino también ser garante de los derechos sociales, económicos y culturales de las clases populares³ y, en el tema electoral, siguiendo la premisa de Francisco I. Madero: “Sufragio efectivo, no reelección”, se estableció la votación universal directa, prescindiendo de los electores intermedios que eran votados, y que éstos a su vez elegían a los gobernantes.

Sin embargo, aunque se dieron pasos firmes en el reconocimiento de los derechos, había una ausencia notable al momento de las elecciones: la participación y voto de las mujeres. Fue hasta 1953, dentro del periodo de Adolfo Ruiz Cortines, entonces presidente de México, que se promulgaron las reformas constitucionales para que las mujeres mexicanas gozaran de la ciudadanía plena, y en consecuencia, podrían participar en los procesos electorales: votar y ser votadas.

Bien lo dijo Hermila Galindo, una férrea luchadora social, feminista y que se convertiría finalmente en la primera mujer congresista federal en México:⁴ “Es de estricta justicia que la mujer tenga el voto en las elecciones de las autoridades, porque si ella tiene obligación con el grupo social, razonable es, que no carezca de derechos”. Aplicada la reforma mencionada, el Artículo 34 Constitucional quedó así:

“Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan además los siguientes requisitos: haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son y tener un modo honesto de vivir”.

Posteriormente, en 1969, a raíz del movimiento estudiantil del año 68, el gobierno mexicano consideró oportuno reducir a 18 años la mayoría de edad, con este cambio se abría la oportunidad de una mayor participación por parte de la población para emitir su voto, con ese hecho se abrió una serie de luchas internas por mejorar los procesos democráticos del país, en los que hubo muchas peleas partidistas y sociales.

Tras una serie de irregularidades, propiciadas por instituciones endebles, como la sucedida en la elección presidencial de 1988, fue necesaria la creación de un organismo autónomo que organizara las elecciones; así nació el Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990.⁶ Hasta ese momento las elecciones eran realizadas por el gobierno a través de la Comisión Federal Electoral, encabezada por la Secretaría de Gobernación. El IFE se encargaba de organizar las elecciones federales de México, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de México, Diputados Federales y Senadores que integran el Congreso de la Unión.

En 2014, con la reforma constitucional política-electoral, aprobada por el honorable Congreso de la Unión, se rediseñó sustancialmente nuestro régimen electoral, por lo que el IFE pasó a ser el Instituto Nacional Electoral (INE). En esta transición, uno de los cambios sustanciales fue que su objetivo principal era la homologación de los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales y así, garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral.

Así, en la actualidad, el INE es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con plena autonomía, que contribuye al desarrollo de la vida democrática y asegura a las y los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales además de velar por la autenticidad y efectividad del sufragio. Es y debe de ser el guardián de la democracia.

Que este breve recuento histórico sirva para hacer especial énfasis a la corta vida de la democracia mexicana –pues nació hace menos de 200 años– y, aunque paulatino, al fortalecimiento de las instituciones, a la progresividad de este derecho y a su interdependencia con algunos otros.

Cada derecho conquistado ha sido el resultado directo de un sinnúmero de exigencias por parte de la población. Se tiene la imperiosa necesidad de seguir sobre este cauce, en donde la voluntad del pueblo sea el eje rector de nuestro estado democrático. Ya lo decía Octavio Paz, “una nación sin elecciones libres es una nación sin voz, sin ojos y sin brazos”.

Hay mucho camino por recorrer y muchas acciones por emprender. El hacer efectivo nuestros derechos no puede de ninguna manera verse como un privilegio. Con la llegada de un gobierno que tiene como eje medular el fortalecimiento de la participación es prioritario que avancemos en la construcción y fortalecimiento de ella. Todos los derechos para todas las personas.

El voto como un derecho humano.

El voto es la herramienta imprescindible de la vida democrática. La democracia, a su vez, es la expresión de la voluntad colectiva. Se complementan simbióticamente de tal modo que uno no podría subsistir, de manera funcional, sin el otro. Así, dentro del gran entramado jurídico tenemos que el voto es un derecho ampliamente reconocido por nuestra norma suprema, así como diversos tratados internacionales. En el ámbito nacional, nuestra Constitución Política, en su artículo 35o., consagra a favor de las y los ciudadanos un conjunto de derechos de índole político-electoral. A la letra señala que:

Artículo 35o. Son derechos del ciudadano:

Votar en las elecciones populares;

Por su parte, la legislación secundaria también establece las prerrogativas que como ciudadanas y ciudadanos tenemos. En el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales se hace referencia a los derechos político-electorales del ciudadano, en el artículo 4º se establece que:

Artículo 4o.

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 equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

Por otra parte, además de ser un derecho es también una obligación, y el Estado vulnera doblemente su deber de generar los espacios propicios para la participación efectiva de sus gobernados. La propia Constitución lo señala en su artículo 36, en su fracción III, que establece que:

Artículo 36o. Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

Asimismo, en el ámbito internacional, la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se constituyó en el año 1948, establece en su artículo 21 la participación en los sufragios como medio de expresión de su voluntad, de la siguiente manera:

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Tengamos presente que la democracia es históricamente considerada la forma más justa de gobierno y que en la democracia ideal, la participación de la ciudadanía es el factor que materializa cambios; es por eso que las personas son el eje medular del Estado; lo establece nuestra Carta Magna en su artículo 39:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El cúmulo de todas estas disposiciones normativas, tanto de aplicación local como internacional, reconocen el derecho al voto, la más importante forma de participación democrática; de ese tamaño es el compromiso que se tiene para blindar su efectiva aplicación. Por lo tanto, es obligación de todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, respetar, promover, proteger y garantizar los derechos político- electorales, que son derechos humanos.

Atendiendo a las leyes, se deben redoblar los esfuerzos para garantizar el derecho de la población a participar en los procesos electorales de sus representantes populares y cualquier otra elección, a través de mecanismos altamente efectivos tales como las casillas especiales, aunque con áreas susceptibles de mejora, pretenden que la participación del elector sea garantizada.

Historia e importancia de las casillas especiales

Según el Sistema de Georreferencia de casillas especiales,⁶ para la elección de 2006, con el objeto de fomentar y facilitar la participación de la ciudadanía en las elecciones federales, la legislación electoral de nuestro país a través del Instituto Federal Electoral contempló la instalación de diversos tipos de casillas:

Las casillas básicas y contiguas. La ley señala que en cada sección electoral se debe instalar una casilla básica para atender hasta a un máximo de 750 ciudadanos. En caso de que el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal sea mayor, se instalarán tantas casillas contiguas como sean necesarias. Para garantizar la certidumbre del funcionamiento de este tipo de casilla, en ella sólo podrán votar los inscritos en la lista nominal de la sección electoral correspondiente.

Las casillas especiales, que se instalan para recibir los votos de los ciudadanos que se encuentran transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio. La ley previó en ese entonces la posibilidad de que los Consejos Distritales instalen hasta cinco casillas especiales en cada distrito. En este tipo de casillas los electores en tránsito podrán votar solamente por algunos puestos de elección popular.

Por su naturaleza, las casillas especiales no cuentan con una lista nominal de electores. En su lugar y para garantizar que únicamente las y los ciudadanos con plenos derechos puedan ejercer su voto en ellas, los presidentes de las casillas especiales deben revisar los siguientes dos elementos:

1. Que la credencial de elector que presente el ciudadano no esté marcada por haber ejercido su voto en esa jornada electoral; y
2. Que la credencial de elector no se encuentre en los registros de robo al IFE (ahora INE), los detectados como duplicados, los de ciudadanos que fueron suspendidos en sus derechos políticos por resolución judicial y, por primera vez, de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que solicitaron votar por correo certificado.

Para el buen funcionamiento de las casillas especiales durante el proceso electoral federal del 2 de julio de 2006, el IFE aprobó las siguientes medidas:

- Las casillas especiales contaron con 750 boletas para cada tipo de elección;
- Cada casilla especial contó con una computadora portátil para revisar si los electores en tránsito podían votar o no.

Debemos reforzar a las casillas especiales, un mecanismo que parcialmente favorece la accesibilidad al voto para las personas que no están cerca de su distrito electoral, no debemos limitarlo. Creando las condiciones necesarias puede proveer a la sociedad de una mayor participación en la toma de decisiones político-electorales.

Elecciones del 2021, la problemática con las casillas especiales

El pasado 6 de junio, miles de personas del electorado acudieron a las urnas con la intención de emitir su voto; sin embargo, dentro de la gran afluencia hubo quienes no pudieron hacerlo. La inconformidad por parte de las y los asistentes que no emitieron su voto en la casilla especial se atribuye a que el INE no proporcionó la información necesaria para especificar quiénes podrían hacerlo.

Las declaraciones de las personas electoras fueron contundentes: “Por cuestiones económicas no pude regresar a mi casa y vengo a votar aquí para participar en el cambio de mi país”, dijo el ciudadano Ricardo en una entrevista realizada por Milenio⁷ el día de la votación. Las y los ciudadanos, quienes acudieron con intención de votar, pasaron muchas horas en las largas filas, algunos sin comer, otros desprotegidos ante los intensos rayos del sol, todos de pie, con una sola intención: participar libremente en este ejercicio democrático para influir en el futuro del país.

La página <https://ubicatucasilla.ine.mx> / sólo mostró la leyenda: “Si te encuentras lejos de tu domicilio acude a alguna casilla especial”, seguido de una lista de casillas con la denominación “S1”, que atenderían los votos de los ciudadanos que estuvieran fuera de la sección electoral correspondiente a su domicilio. Entonces, acudieron a la cita ciudadanos provenientes de todas las entidades federativas del país. No contaban con que estas casillas tienen el deber de atender conforme a las delimitaciones de circunscripción y de distrito siguientes:⁸

- Otra sección en el mismo Distrito.(Por el principio de Mayoría Relativa y Representación Proporcional);
- Otro Distrito en la misma Entidad.(Por el principio de Representación Proporcional);
- Otra Entidad en la misma Circunscripción.(Por el principio de Representación Proporcional).

Señala *El Economista* que: “Debido a esta regla, los ciudadanos provenientes de otros estados no eran recibidos, provocando una gran molestia, pues acusaron una gran falta de información sobre el manejo de las casillas especiales, al tiempo que ningún funcionario de casilla lograba dar indicaciones claras sobre las alternativas para poder votar en esta jornada electoral.”⁹

En este sentido, sólo las y los ciudadanos que pertenecen a ésta, la cuarta circunscripción (Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Puebla), podían emitir su voto en dichas casillas especiales.

Desafortunadamente, este ejercicio electoral mostró fehacientemente las deficiencias de nuestro sistema. Hubo una restricción de derechos que limitó la participación de quienes, con todo ánimo de influir en las decisiones colectivas, no tuvieron la oportunidad de hacerlo. Personas que de una circunscripción distinta se vieron impedidas a acceder a la poca información que propagó el Instituto Nacional Electoral; personas que, a pesar de ser de la misma circunscripción, pero de diferente distrito electoral tuvieron que esperar más de 6 horas para sufragar; personas, todas ellas, que asistieron con una sola convicción: participar en el devenir político, económico y social de nuestro país. Personas con ánimo de cambio. Personas con voz y que no tuvieron voto.

Objetivo de la iniciativa

Las casillas especiales en estas elecciones intermedias mostraron grandes fallas, mismas que deben ser subsanadas para reconocer y atender el derecho al voto universal. Las personas tienen el derecho de participar en los ejercicios democráticos; el Estado tiene el deber de asegurar las condiciones idóneas para que esto suceda.

De la problemática expuesta surge una serie de acciones necesarias para hacer eficiente la figura de las casillas especiales, una figura que de facto pretende hacer asequible el derecho al voto y que aún no lo ha conseguido.

El Instituto Nacional Electoral, en estricto sentido, debe difundir por los medios idóneos la información bajo el principio de máxima publicidad, esta información debe de ser pública, completa, oportuna y accesible; ajustarse a las necesidades específicas del destinatario. Es necesaria la claridad en la difusión de la información, que no haya duda de qué es un distrito electoral, qué es una circunscripción y los ámbitos de aplicación de cada una de estas.

Una vez segmentada y difundida la información, las y los ciudadanos que acudan a emitir su voto podrán hacerlo de una manera organizada y consciente, provocando, eventualmente, la fluidez del proceso. Aun así, el Estado debe propiciar las condiciones para que ésta se haga de manera rápida y eficiente.

En puntos con alta afluencia, tales como el caso de la Ciudad de México, que en este periodo electoral contó con escasas casillas especiales, hacen falta o más boletas o más casillas. En consecuencia, la ley debe ser clara: establecer un mínimo número de casillas especiales en cada distrito electoral. Que el elector tenga mayor oportunidad de escoger a qué punto dirigirse a emitir su voto según sus condiciones materiales. No podemos seguir limitando un derecho tan necesario como lo es el derecho al voto.

Como representante popular es menester que atendamos las necesidades de la población. La participación de todas y de todos es el mejor medio y camino para crear un sistema democrático fuerte y, sobre todo, representativo.

Con el fin de simplificar el análisis de la reforma propuesta, se presenta la siguiente tabla comparativa:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Texto normativo vigente	Texto normativo propuesto
<p>Artículo 258.</p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. En cada distrito electoral se podrán instalar hasta diez casillas especiales. El número y ubicación serán determinados por el consejo distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional, y a sus características geográficas y demográficas. La integración de las mesas directivas de las casillas especiales se hará preferentemente con ciudadanos que habiten en la sección electoral donde se instalarán, en caso de no contar con el número suficiente de ciudadanos podrán ser designados de otras secciones electorales.</p>	<p>Art. 258.</p> <p>1. ...</p> <p>2. ...</p> <p>3. En cada distrito electoral deberán instalarse mínimo 5 casillas especiales. El número y ubicación serán determinados por el consejo distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional, y a sus características geográficas y demográficas y, deberá difundirse por los medios idóneos bajo el principio de máxima publicidad garantizando con ello el derecho al voto de la ciudadanía. La integración de las mesas directivas de las casillas especiales se hará preferentemente con ciudadanos que habiten en la sección electoral donde se instalarán, en caso de no contar con el número suficiente de ciudadanos podrán ser designados de otras secciones electorales.</p>

Por lo anteriormente expuesto, se propone el siguiente

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 258 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Único. – Se reforma y adiciona el artículo 258 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

Artículo. 258.

1. ...

2. ...

3. En cada distrito electoral **deberán instalarse mínimo 5 casillas especiales**. El número y ubicación serán determinados por el consejo distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional, y a sus características geográficas y demográficas **y, deberá difundirse por los medios idóneos bajo el principio de máxima publicidad garantizando con ello el derecho al voto de la ciudadanía**. La integración de las mesas directivas de las casillas especiales se hará preferentemente con ciudadanos que habiten en la sección electoral donde se instalarán, en caso de no contar con el número suficiente de ciudadanos podrán ser designados de otras secciones electorales.

Transitorios

Primero. - El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. - Las obligaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado para los ejecutores de gasto correspondientes, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

Notas

1 Programa de Resultados Electorales Preliminar (PREP), disponible en: <https://centralector.ine.mx/2021/06/08/sabias-que-las-elecciones-del-6-de-junio-tuvieron-una-alta-participacion-ciudadana/> (fecha de consulta 20 de enero de 2023).

2 José Manuel Villalpando, Historia del derecho al voto en México, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=1VXpyrNY7Gk&t=2414s>, (fecha de consulta 21 de enero de 2023).

3 Archivo General de la Nación, “#Constitución1917 Un siglo de constitucionalismo social”, disponible en: <https://www.gob.mx/agn/articulos/constitucionde1917-cien-anos-de-constitucionalismo-social-la-constitucion-de-1917?idiom=es> (fecha de consulta: 21 de enero de 2023).

4 El País, Hermila Galindo, pionera feminista y primera candidata a diputada federal, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/06/02/mexico/1527930330_055710.html (fecha de consulta 22 de enero de 2023).

5 Central electoral, ¿Sabías que antes de la creación del IFE el gobierno se encargaba de organizar las elecciones federales?, disponible en: <https://centralector.ine.mx/2020/02/05/sabias-antes-creacion-ife-el-gobierno-se-encargaba-de-organizar-elecciones-federales/> (fecha de consulta 24 de enero de 2023).

6 Sistema de Georreferencia de casillas especiales, disponible en: https://portal anterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v_2/DERFE/DERFE-DistritosElectorales/DERFE-ProductosGeoElecDesc-docs/SistGeorefCasillasEsp.pdf (fecha de consulta 20 de enero de 2023).

7 Milenio, Largas filas en casilla emergente de alcaldía Benito Juárez, CdMx, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=5N6g5HnQ95> w (fecha de consulta 21 de enero de 2023).

8 Casillas Electorales, disponible en: <https://ayuda.ine.mx/2021/informate/votaciones/casillas-electorales> (fecha de consulta 24 de enero de 2023).

9 El Economista, Elecciones 2021 en CDMX: exigen más boletas en casilla especial de Benito Juárez Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Elecciones-2021-en-CDMX-exigen-mas-boletas-en-casilla-especial-de-Benito-Juarez-20210606-0135.html>, (fecha de consulta 20 de enero de 2023).

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados, a 2 de marzo de 2023.

Diputado Alberto Anaya Gutiérrez (rúbrica)

S I L L