

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DE LA DIPUTADA BLANCA ALCALÁ RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe diputada Blanca Alcalá Ruiz integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión en la LXV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Soberanía la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Exposición de Motivos

De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Esta forma de gobierno ya se encontraba prevista con las mismas características desde la Constitución de 1857, de república representativa, democrática, laica y federal.

En cuanto a la república representativa, es la democracia en el que el poder político emana del pueblo, pero se ejerce a través de sus representantes electos mediante el voto.

De acuerdo con Norberto Bobbio, el modelo de república representativa se fue consolidando a partir de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX a través de dos vertientes: 1) la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal y, 2) el avance del asociacionismo político que formó a los partidos políticos modernos.¹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sustenta en los artículos 50, 51, 52, 53, 54 y 56 la esencia del sistema democrático representativo para México.

Las características básicas de la democracia representativa son, la existencia de un sistema que organice **elecciones periódicas**, la **participación de partidos** o agrupaciones políticas, que reflejen la diversidad de opiniones y posiciones en la toma de decisiones, **un marco constitucional y legal** que establezca con claridad los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como las atribuciones de las autoridades para garantizar su ejercicio y cumplimiento, así como los límites del poder público, la **división de los poderes** en las funciones principales del Estado, que previene la concentración de poder en una sola instancia y garantiza el equilibrio en la toma de decisiones, que garantice la **protección de los derechos y libertades** fundamentales de los gobernados.

En este contexto, el voto ciudadano se convierte en un elemento esencial del régimen democrático. Como lo expresa el tratadista José Luis Gutiérrez Espíndola, el voto es una forma de expresión de la voluntad de las personas que sirve para tomar una decisión colectiva. Votar es el acto por el cual un individuo manifiesta que prefiere cierta opción, fórmula o persona frente a otras. Votar siempre implica elegir entre distintas opciones.²

Una característica esencial del voto es que debe ser libre, por lo que nadie –institución o persona– deben interferir en la voluntad del votante.

Es tal la relevancia del voto, que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo reconoce como un derecho, así como como una obligación de los ciudadanos, en los artículos 35 y 36, en los términos siguientes:

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III. a IX. ...

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. a II. ...

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

IV. y V. ...

La relevancia de este instrumento en nuestra Carta Magna, se refrenda en su artículo 38, pues el incumplimiento del ejercicio del voto es considerada causal para la suspensión de los derechos y prerrogativas ciudadanas.

De acuerdo con el mismo artículo, la suspensión de derechos durará un año y se impondrá, además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley.

En el ámbito internacional, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado por México en el año de 1981, establece dentro de su artículo 25, incisos a) y b) el derecho que poseen todos los ciudadanos para participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea por sí mismos o a través de representantes libremente elegidos, y el poder votar y ser votados mediante elecciones periódicas, auténticas, que se realicen por medio del sufragio universal, libre y secreto.

No obstante, lo anterior, atendiendo a las dinámicas y características de cada elección, existen variaciones preocupantes respecto al abstencionismo, es decir, la omisión en el ejercicio de un derecho y el cumplimiento de esta importante obligación ciudadana.

De acuerdo con Israel Chaparro Medina, el abstencionismo electoral se traduce como aquella no participación de los ciudadanos a quienes se atribuye ese derecho, y representa una vía de inconformidad social de quienes la ejercen. Uno de los principales problemas que encontramos con el abstencionismo electoral es la falta de aprobación social que ostentan los representantes, en este sentido, hay grandes diferencias entre lo que es la legitimidad y la falta de aprobación de un gobernante.³

Legítimo, es aquello con fundamento en la ley,⁴ o sea que un gobernante sólo necesita eso para que sea reconocido como tal dentro del territorio, sin que el abstencionismo electoral sea suficiente para poder cambiar dicha circunstancia, pues basta con que cumpla los requisitos legales para hacer válido su mandato.

Mientras que la desaprobación puede afectar en mayor medida la gobernabilidad que ejerzan los gobernantes, ya que resulta pieza fundamental para la estabilidad del gobierno y el orden social, pues la misma se traduce como la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo el sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico) que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes.⁵

El voto tiene como uno de sus objetivos el que la voluntad de las mayorías se vea reflejada en los resultados de una elección o algún otro mecanismo de participación ciudadana, como la consulta popular o la revocación de mandato, con en el que además de poder decidir por quién o cuál propuesta, se otorga la legitimación social en el ejercicio del poder público y la gobernabilidad.

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional Electoral (INE), el porcentaje de participación en la jornada electoral de 2021 fue de entre 51.7 y 52.5 por ciento de la lista nominal, la cifra más alta desde los últimos 20 años.

Por otra parte, durante la jornada para la elección presidencial de 2018, se registró una participación ciudadana de 63.42 por ciento.

Cabe destacar que la participación ciudadana durante la jornada electoral de 2021 superó las expectativas de su antecesora en elecciones intermedias realizadas durante 2015, cuando se registraron 47.72 por ciento de electores, mientras que el porcentaje de abstención fue de 52.28 por ciento.

No obstante, la participación representó tres puntos porcentuales más que la jornada electoral de 2009 con 44 por ciento que acudió a los comicios, sin embargo, el porcentaje de abstención fue de 52.28 por ciento.

Por otra parte, en 2003 (elecciones intermedias) la participación fue de 41.68 por ciento.

Históricamente, la participación en los comicios para votar a diputados federales (cada tres años) es menor cuando éstos no coinciden con la elección presidencial, que se elige cada seis años, como fue en el caso de la elección de 2012, pues en esa ocasión la participación alcanzó 63.34 por ciento, con 50.3 millones de votos. Fue un dato más alto que el registrado en 2006.

Como se desprende de las cifras anteriores, salvo en la elección presidencial de 2018, el abstencionismo se ubica alrededor de 50 por ciento no obstante los esfuerzos institucionales y campañas para promover el voto por parte del Instituto Nacional Electoral y los institutos estatales electorales.

Es posible afirmar que los elevados índices de abstencionismo que se ha venido presentando en los procesos electorales tanto federales como locales afecta el fortalecimiento de la democracia y puede impactar negativamente en el rumbo de la historia del país.

En los últimos años se han concretado reformas estructurales que han contribuido al fortalecimiento del sistema democrático de nuestro país, que ha permitido la alternancia en la titularidad del Ejecutivo en las elecciones federales de los años 2000, 2006, 2012 y 2018. Así, durante estos periodos, el titular del Ejecutivo surgió de tres de los partidos políticos con mayor presencia en el ámbito nacional, el Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y del Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), creado el 2 de octubre de 2011, como un movimiento político social y obteniendo su registro como partido político nacional el 9 de julio de 2014.

Durante estos mismos periodos, el ejercicio del voto permitió la integración plural tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados, a través de diversos grupos parlamentarios.

En el año 2007, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estableció el 15 de septiembre como el Día Internacional de la Democracia, como una forma de exaltar la importancia universal de que los pueblos decidan, de manera libre, sus propios sistemas políticos, económicos, sociales y culturales, así como su plena participación en todos los aspectos de sus vidas.

De las 165 naciones miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Índice de Democracia (*Democracy Index*, en inglés) elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist* distingue cuatro bloques de países, ordenados de acuerdo a qué tan democrático es su método de gobierno:

- **Democracias plenas** (20 países, 12 por ciento del total).
- **Democracias imperfectas** (55 países, 32.9 por ciento del total).
- **Regímenes híbridos** (39 países, 23.4 por ciento del total).
- **Regímenes autoritarios** (53 países, 31.7 por ciento del total).

En todo caso, se reconoce en diversos estudios que los gobiernos democráticos han impulsado avances importantes en desarrollo social, cultural y ejercicio de libertades. En occidente son consideradas una de los regímenes de gobierno más legitimados.

De acuerdo con Fernando Tuesta Soldevilla, el voto obligatorio tiene un efecto despolarizador, pues los políticos no tienen incentivos para adoptar posturas políticas extremas porque, debido a que se espera que todos o casi todos los ciudadanos salgan a votar, asumen posturas para atraer a mayor número de electores.⁶

De acuerdo con Carlos Enrique Ramos Chávez, en 2019 había 26 países con voto obligatorio, de éstos trece aplicaban sanciones para quienes no participarán en las elecciones: Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Ecuador, Liechtenstein, Luxemburgo, Nauru, Perú, Singapur, Turquía y Uruguay. Es importante aclarar que otros países establecen sanciones sin que en la realidad se apliquen, como en Egipto o Paraguay. Los países con voto obligatorio que no aplican sanciones son los siguientes: Bulgaria, Costa Rica, República Dominicana, Egipto, Francia (Senado), Gabón, Honduras, Líbano, México, Panamá, Paraguay, Filipinas y Tailandia.⁷

Por los razonamientos expresados y la relevancia del ejercicio del derecho al voto, se estima viable reglamentar en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las sanciones previstas en el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El objetivo de la presente iniciativa tiene como propósito central el inhibir el abstencionismo, de tal forma que en una primera ocasión que el ciudadano no cumpla su obligación de votar, podrá imponérsele una multa de hasta cincuenta veces la Unidad de Medida y Actualización.

Al respecto la Unidad de Medida y Actualización vigente es de 108.57 pesos mexicanos, por lo que la multa podrá ser de hasta 5 mil 428.57 pesos, con las actualizaciones anuales correspondientes.

Dicha sanción se estima es ejemplar al incumplimiento de la obligación en el ejercicio del voto, pues como se expresó anteriormente la intención de la iniciativa es el inhibir el abstencionismo, así como promover la participación democrática.

No obstante, de persistir la omisión por parte del ciudadano, se prevé entonces el inicio del procedimiento correspondiente para la suspensión de prerrogativas ciudadanas para la realización de trámites administrativos y consulares, como la expedición o renovación de licencias de conducir, expedición o actualización de placas, entre otros, o la expedición de pasaporte o no renovación, hasta por dos años.

Finalmente se propone trasladar la referencia a la individualización de las sanciones por parte de la autoridad electoral, ubicada en la parte final de la fracción IV del artículo 456, a la parte final del artículo de manera que este derecho sea aplicado en todas las sanciones previstas en las demás fracciones, con lo cual se fortalece la certeza jurídica a las personas sujetas a los procedimientos administrativos sancionadores.

Cabe señalar que la imposición de sanciones, administrativas y de tipo económico e incluso prisión, ya se encuentran previstas tanto en la ley objeto de la presente, las primeras, como en la Ley General de Delitos Electorales, las relativas de las penas privativas de la libertad.

Para identificar con mayor claridad las modificaciones propuestas se presenta el siguiente cuadro comparativo:

En el Grupo Parlamentario del PRI y en la alianza Fuerza y Corazón por México, reconocemos los avances en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el marco jurídico aplicable de nuestro país, no obstante, estimamos esencial concretar la reglamentación a lo dispuesto a los artículos 36 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la obligación de los ciudadanos de votar.

Hoy, igual que siempre, seguiremos trabajando por un mejor país, por supuesto, en defensa de las instituciones democráticas y en contra de las tentaciones autoritarias.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Primero. Se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso f) al artículo 447; de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 447.

1. ...

a) a c) ...

d) La promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos, se entenderá como denuncia frívola aquélla que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia,

e) No votar, sin causa justificada, en las elecciones, consultas populares y los procesos de revocación de mandato,

No será causa justificada la falta de registro ante el Instituto Nacional Electoral, y

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

Segundo. Se reforma la fracción IV, y se adicionan una fracción V al inciso e), así como un último párrafo al artículo 456, de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 456.

I. ...

a) ... :

I. a V. ...

b) ...

I. a III. ...

c) ...

I. a III. ...

d) ...

I. a V. ...

e) ...

I. a III. ...

IV. Respecto de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o cualquier persona física o moral, con amonestación pública y, en caso de reincidencia, con multa de hasta dos mil veces la Unidad de Medida y Actualización, en el caso de que promuevan una denuncia frívola.

V. Respecto de los ciudadanos, con multa de hasta cincuenta veces la Unidad de Medida y Actualización, por la omisión del ejercicio del voto, sin causa justificada en una jornada electoral, sea Federal o local.

De incumplir la obligación de votar en una segunda jornada electoral, federal o local, le serán suspendidas las prerrogativas ciudadanas para el acceso a trámites vehiculares federales y locales, así como consulares, hasta por dos años.

El Instituto Nacional Electoral y los institutos locales de las entidades federativas, celebrarán los acuerdos correspondientes con la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como con las autoridades competentes de las entidades federativas, para la imposición de las sanciones correspondientes.

Los ingresos por pago de multas formarán parte del patrimonio del Instituto Nacional Electoral o de los Institutos locales, según la jornada electoral en que se haya omitido el voto, para destinarse a actividades de difusión y promoción del voto.

f) ...

I. a III. ...

g) ...

I. a V. ...

h) ...

I. a III. ...

i) ...

I. y II. ...



Para la individualización de las sanciones a que se refieren las fracciones e incisos anteriores, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir la práctica en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Transitorio

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

Notas

1 <https://fc-abogados.com/es/democracia-representativa/>

2 El voto: herramienta de la vida democrática. https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/el_voto_herramienta.pdf

3 https://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo70/XLI/cedip/CE_DIP-70-XLI-B-abstecimientoelectoralvotonulo-5-2018.pdf

4 1 Pina, Rafael de, "Diccionario de derecho", México, 37ª edición, Porrúa, 2010, p. 354.

5 2 Alcántara Sáenz, Manuel, "Gobernabilidad, crisis y cambio", México, FCE, 1995, p.p. 152 – 153.

6 Robles Ríos, Alejandra (2011). Niveles de participación electoral en América Latina. 10 de febrero. <http://aceproject.org/electoraladvice-es/archive/questions/replies/663253754> (último acceso: 29 de octubre de 2019).

7 Ugalde, Luis Carlos y Hernández Quintana, Coordinadores. Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral. Tribunal Electoral. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Elecciones_Justicia_Democracia_Electro_nico.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de marzo de 2024.

Diputada Blanca Alcalá Ruiz (rúbrica)