

# El sufragio en México. Su obligatoriedad

*Compulsory Voting in Mexico*

Adrián Joaquín Miranda Camarena (México)\*

Fecha de recepción: 5 de noviembre de 2013.

Fecha de aceptación: 8 de abril de 2014.

## RESUMEN

El paralelismo evolutivo que guardan el sistema democrático en el Estado moderno y el concepto de sufragio encuentra justificación en el hecho de que este último es un instrumento necesario y básico para el sostenimiento de aquel, lo que permite que los electores coadyuven en la organización política y jurídica del Estado.

En una democracia, la concepción y existencia del sufragio se convierte en la herramienta indispensable para el logro de la gobernabilidad y la auténtica representatividad política. Muchas han sido las reflexiones y estudios relacionados con el bien jurídico tutelado por la normativa electoral, lo que refleja una realidad: la visualización del sufragio para la ciudadanía ha ido cambiando en cada momento histórico-social vivido en México.

En el planteamiento de la temática que se aborda, se enfatiza que la intención de este trabajo descriptivo es reflexionar acerca de la obligatoriedad del sufragio en México y la necesidad de hacerla valer.

**PALABRAS CLAVE:** democracia, sufragio dual, voto activo, voto pasivo, obligatoriedad.

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Presidente de la Quinta Sala Unitaria del Tribunal de lo Administrativo del Poder Judicial del Estado de Jalisco. [ajmiranda23@hotmail.com](mailto:ajmiranda23@hotmail.com).

## ABSTRACT

Evolution of voting rights is an essential part of modern democracies' development. The way voting rights are understood is a foundation for governability and effective representation. Mexico is a clear example of how the conception of suffrage has changed over the years. This paper seeks to analyze compulsory nature of active suffrage in Mexico and suggests it should be enforced.

KEYWORDS: democracy, active vote, passive vote, compulsory voting.

### *Sufragio. Breve reseña de su evolución en México*

**P**ara referirse al sufragio como un derecho político-electoral, pero también como una obligación ciudadana cuyo ejercicio beneficia a la democracia, es necesario adentrarse en su génesis, concepto y múltiples características definitorias, además de describir su regulación constitucional y legal, y tener la posibilidad de estudiar las condiciones actuales del sufragio, respecto a su obligatoriedad en el derecho electoral mexicano y los retos que enfrenta.

Según la Real Academia de la Lengua Española, el término proviene de la voz latina *suffragium*, que significa “ayuda, favor o socorro” (RAE 2001, 2106), y lo define en un sentido restringido como “aquel en que se reserva el derecho de voto para los ciudadanos que reúnen ciertas condiciones”. En un sentido universal se le define como “aquel en que tienen derecho a participar todos los ciudadanos, salvo determinadas excepciones”.

En el diccionario electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, se define como:

El sufragio es, además, un derecho personal —aunque ejercido corporativamente— de carácter funcional, una función, pues a través del mismo se procede a determinar la orientación de la política general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos, ya sea mediante la votación de las propuestas que sean sometidas a la consideración del cuerpo electoral (IIDH/CAPEL 2003, 1208).

Mientras que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señala que el sufragio “es el derecho político de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. Se trata, por tanto, de un derecho público subjetivo de naturaleza política” (SCJN 2006, 27).

El vocablo sufragio, aunque comúnmente se utiliza como sinónimo de voto, “sólo se produce cuando materialmente y en forma voluntaria, se

introduce la boleta electoral en la urna respectiva” (Dosamantes 2000, 309). En tal sentido,

la actividad que desarrolla el elector cuando vota, la acción de emitir el voto configura un acto de voluntad política que deriva del previo derecho subjetivo de sufragio [...] formaliza la propia voluntad u opinión en orden a una decisión colectiva (IIDH/CAPEL 2003, 1245).

La evolución de los derechos políticos —particularmente el relativo al sufragio— en México se dio de forma paulatina. En una breve reseña se puede mencionar que con la creación de la Constitución de 1824 se obtuvieron considerables avances en los derechos políticos del pueblo; pero fue hasta 1847, cuando se aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que se establecieron las garantías individuales para todos los habitantes de la República y se adoptaron elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte. La condicionante para votar, entre otras, era saber leer y escribir, aunque luego se derogó como requisito —por considerarlo “contrario a los principios democráticos” (SCJN 2006, 43)— en la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma de Benito Juárez.

De hecho, como señala José de Jesús Covarrubias Dueñas, precisamente en la norma rectora de 1857 se incluyeron dos articulados relativos a prerrogativas y a obligaciones ciudadanas:

Como prerrogativas ciudadanas se establecieron:

- Votar en las elecciones populares.
- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.
- Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

[...]

De igual forma, se dispusieron, como obligaciones de los ciudadanos:

-Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

[...]

-Votar en las elecciones populares, en el distrito que le corresponda.

-Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, que en ningún caso serán gratuitos.

[...]

Por último, se señalaba que la ley fijará los casos y la forma en que se pierden o suspenden los derechos del ciudadano, y la manera de hacer rehabilitación (Covarrubias 2004, 172-3).

Posteriormente, en el México posrevolucionario, durante el gobierno de Francisco I. Madero, en 1911 —cuyo régimen se caracterizó por ser democrático-liberal—, hubo necesidad de realizar cambios sustanciales a la legislación electoral, para combinar las exigencias de la democracia representativa y del federalismo, por lo que el 22 de mayo de 1912 se reformó la Ley Electoral. El Constituyente de Querétaro, al promulgar el 5 de febrero de 1917 la nueva Carta Magna —que por su contenido social y democrático conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano—, contempló, entre otras cosas valiosas, que el gobierno siguiera siendo republicano, representativo, democrático y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo; se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección. Para la consecución de lo anterior, se mantuvo el sufragio como un derecho y una obligación del ciudadano mexicano.

Así, actualmente el sufragio encarna tres efectos principales: producir representación, obtener gobierno y ofrecer legitimación, ya que por medio de él los ciudadanos coadyuvan, como miembros de una comunidad, a conformar al Estado y, en consecuencia, a integrar de forma funcional a toda la sociedad política.

En tal sentido, el sufragio debe guardar tres aspectos fundamentales:

- 1) Como derecho, esto es, “para Rousseau de la cualidad de ciudadano se deduce su derecho de voto, derecho que nada puede quitarle” (Loera 1996, 65).
- 2) Como función, relacionada a la concepción de soberanía nacional, de la que se deriva la separación entre el derecho a ser ciudadano (*ius civitatis*) y a ser elector (*ius sufragii*).
- 3) Como deber, al tratarse de una obligación jurídica impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida política del Estado.

Ahora bien, de los tres aspectos, en este trabajo interesa señalar que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se ha imprimido al sufragio una calidad dual: derecho-obligación, sin que impenren ambas características con el mismo peso, como se verá.

### *Cualidades del sufragio y su dualidad en la norma constitucional mexicana*

Como se sabe, la Carta Magna de México dispone que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; esto implica que los comicios sean procesos ciertos o verdaderos, y no supuestos o ficticios, para así garantizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, por sí mismos o por medio de sus representantes, actuando en concordancia con los principios de igualdad y libertad de expresión en el ámbito político.

La CPEUM en sus artículos 116, base IV, inciso a, y 122, inciso C, base primera, fracción I —que también reitera el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en su artículo 4— dispone que se debe garantizar que las elecciones federales de diputados, senadores y presidente de la República, así como las estatales, incluidas las relativas a diputados de la asamblea legislativa, los gobernadores, los miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible. Así, la normativa electoral

vigente queda acotada, por lo que el sufragio, como indica Martín Eduardo Pérez Cázares (2006, 121-2), reviste varias características, como son la universalidad, libertad del sufragio, secrecía, emisión del voto directo e intransferible.

Ahora bien, las características del sufragio no encuentran su fundamento únicamente en la norma constitucional y legal mexicana, sino que también se hallan en el sistema interamericano. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su artículo 23, estableció que:

### 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Lo anterior se reafirma con lo regulado por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981), en el que se dispone que todo ciudadano gozará sin distinciones ni restricciones indebidas, o más allá de las legales, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, mediante el voto, universal, igual, libre y secreto.

Por su parte, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) recomienda a los estados miembro que se tomen todo tipo de medidas que contribuyan a mejorar y perfeccionar el sistema democrático en cada país. Para perfeccionar el sistema de gobierno en una democracia se necesita la existencia de un sufragio ejercido con libertad y promovido democráticamente, pero que requiere, a la vez, de un interés, una conciencia y un compromiso del ciudadano para ejercerlo.

En este sentido, resulta interesante citar lo que Humberto Nogueira Alcalá (2003, 35-6) señala acerca de las premisas del “argumento democrático”:

La primera establece que el principio del discurso puede realizarse a través de la institucionalización jurídica de procedimientos democráticos de formación de la opinión y la voluntad, y sólo por dicho medio.

La segunda premisa plantea que una democracia en la que las exigencias de la racionalidad discursiva pueden realizarse aproximadamente, sólo es posible si los derechos políticos fundamentales y los derechos humanos rigen y pueden ejercitarse con suficiente igualdad de oportunidades, presuponen el cumplimiento de algunos derechos fundamentales y derechos humanos no políticos, entre ellos, el derecho a la vida [...]

De esta forma, quien está interesado en corrección y legitimidad, tiene que estar interesado también en la democracia, como asimismo, en los derechos humanos y derechos fundamentales.

El sufragio es un derecho político-electoral que también constituye un derecho humano o fundamental sujeto al control de la convencionalidad, el cual se enfatizó a raíz de la reforma al artículo 1, párrafos segundo y tercero, de la Carta Magna, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011. El sentido de la reforma señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de

la materia, así se favorece en todo tiempo a las personas mediante la protección más amplia; asimismo, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Así, la universalidad, se refiere a que todas las personas del mundo poseen derechos humanos, sin distinción de nacionalidad, residencia, sexo, origen étnico, preferencia sexual, situación económica, raza, religión, lengua, o cualquier otra condición. En ese sentido, los estados miembro del sistema universal de protección de los derechos humanos tienen el deber de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, con independencia de sus sistemas políticos, económicos y culturales.

La interdependencia implica la existencia de una relación recíproca entre los derechos humanos, de tal forma que un derecho depende de otro para existir o están subordinados entre sí para su realización. Mientras que la indivisibilidad se refiere a que los derechos humanos no deben considerarse de manera aislada, sino más bien como un conjunto. Esto quiere decir que el avance de uno favorece el de los demás, de la misma manera que la privación de un derecho afecta negativamente el goce y ejercicio de los demás derechos.

La progresividad implica que una vez que se ha logrado un avance en el ejercicio y tutela de un derecho fundamental, éste no puede limitarse o restringirse después, sino que se debe seguir avanzando en su cumplimiento y ha de aplicarse “siempre la disposición más favorable a los derechos de las personas [...] lo que lleva a una interpretación *pro-cives* o *favor libertatis*, o sea, a la interpretación que mejor favorezca y garantice los derechos humanos” (Nogueira 2003, 71).

Por supuesto, todas las características del sufragio ya citadas son indispensables para que éste sea respetado y considerado válido. En aras de esa validez, cada una de esas cualidades se encuentra tutelada por el

derecho, por tanto, son defendibles ante las instancias administrativas y jurisdiccionales pertinentes, sean federales o locales, y por las vías o medios de impugnación que dispongan las normas adjetivas electorales en México, para cada caso en concreto.

### *Dualidad del sufragio*

Ahora bien, el sufragio, tal y como lo regulan los artículos 35 y 36 constitucionales, es tanto un derecho como una obligación, pues así lo establece la norma máxima cuando dispone, en lo que atañe, lo siguiente:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

- I. *Votar en las elecciones populares;*
- II. *Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;*
- III. a VII [...]
- VIII. *Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente: [...]*

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

- I. y II [...]
- III. *Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;*
- IV. *Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y*
- V. *Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.* §

§ Énfasis añadido.

Como puede observarse, votar o sufragar, también llamado “voto activo”, constituye “un derecho subjetivo público por una parte y por la otra una obligación [...] implica la potestad o facultad del ciudadano de participar en la designación de los titulares de los órganos primarios del Estado” (Huber Olea 2006, 90-1), para el ciudadano mexicano que cumpla con las calidades legales para ejercerlo. Esas calidades son, en general, la ciudadanía, que se traduce en alcanzar la mayoría de edad y tener un modo honesto de vivir,<sup>2</sup> así como otros requisitos de carácter formal, como estar inscrito en la lista nominal de electores y contar con la credencial para votar con fotografía.

Asimismo, al derecho consistente en poder ser votado para ocupar cargos de elección popular se le denomina también “voto pasivo”. Su tutela como derecho fundamental implica no sólo que alguien puede ser postulado para cargos de esa naturaleza —siempre y cuando se cumpla con las calidades exigibles por la ley—, sino que tiene dos vertientes más. La primera es el acceso y desempeño del cargo de elección popular; la segunda consiste en el derecho de los ciudadanos (cuerpo electoral) que ejercieron su voto a favor de la persona que triunfó en la elección.

Respecto a lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sostuvo lo siguiente al emitir el criterio de jurisprudencia 27/2002:

DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN.- Los artículos 34, 39, 41, primero y segundo párrafos; 116, párrafo primero, fracción I y 115, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran, en el contexto de la soberanía nacional, ejercida a través de los Poderes de la Unión y el sistema representativo, como potestad del pueblo

<sup>2</sup> Respecto al requisito de ciudadanía, y en específico al “modo honesto de vivir” al que se refiere el artículo 34 constitucional, fracción II, debe existir la presunción, salvo prueba en contrario, como ha sostenido la SCJN en la tesis 236336.

para gobernarse a sí mismo, el derecho a ser votado, que mediante las elecciones libres, auténticas y periódicas, integran en los candidatos electos el ejercicio de dicha soberanía. Este derecho a ser votado no implica para el candidato postulado, únicamente la contención en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó. Así, el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos, y por lo tanto susceptibles de tutela jurídica, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues su afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo.

Ahora bien, para el ejercicio del sufragio es menester que el ciudadano no tenga suspendidos sus derechos político-electorales por las causas que regula el artículo 38 de la Carta Magna:

- 1) Incumplimiento injustificado de las obligaciones del ciudadano.
- 2) Estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, contando desde la fecha en que se dicte el auto de formal prisión.
- 3) Durante la extinción de una pena corporal.
- 4) Vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos de ley.
- 5) Estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal.
- 6) Sentencia ejecutoria que imponga como pena la suspensión de esos derechos.

De los casos citados de suspensión de las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, resulta interesante destacar que el Pleno de la SCJN (Tesis P./J. 33/2011) ha sostenido, acerca de la restricción al voto debido a la segunda causa, que una interpretación armónica de dicha restricción y del principio de presunción de inocencia permiten concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso sólo cuando al procesado se le haya privado efectivamente de su libertad. Este supuesto implica la imposibilidad física para ejercer el voto. Esto no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para ejercer el derecho al sufragio activo.

El artículo 38, fracción II, de la CPEUM establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otras razones, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. De hecho, la Sala Superior del TEPJF también ha sostenido un criterio acorde a lo anterior en la tesis XV/2007, de rubro SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD, en el sentido de considerar que mientras al ciudadano no se le prive de la libertad y, por ende, se le impida el ejercicio de sus derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco hay razones que justifiquen la suspensión o merma de su derecho político-electoral de votar.

En cuanto a la restitución del derecho ciudadano del voto activo y pasivo, la Sala Superior ha pronunciado un criterio jurisprudencial que se puede dar, precisamente, cuando la persona obtenga la libertad tras haber cumplido la sentencia que motivó la suspensión del derecho o cuando se sustituya esta pena por otra que no limite la libertad personal, como

puede ser una multa, trabajo comunitario, tratamiento en libertad o prelibertad, entre otras.

La naturaleza jurídica dual del sufragio es indisoluble del proceso democrático y se traduce, como se ha visto, en que además de sufragar o votar hay un derecho y una obligación, pues la emisión del voto es un derecho per se y una obligación, en tanto que no supone el deseo de realizarlo. El derecho al sufragio también se manifiesta, por un lado, en poder elegir a representantes (voto activo) y, por el otro, en ser votado para cargos de elección popular (voto pasivo) cuando se cumplan las calidades que exige la legislación.

A lo largo de la evolución normativa del sufragio en el país ha prevalecido, de facto, la postura de considerarlo más como un derecho o prerrogativa que como un deber u obligación del ciudadano que fortalece la democracia mexicana; esto, a pesar de que desde de la norma constitucional de 1857 se reguló el sufragio como prerrogativa y obligación al mismo tiempo.

Respecto a lo anterior, habrá que distinguir entre un derecho y una obligación dentro del ámbito público, pues el sufragio es un bien jurídico inmerso en lo público. Así, para Diego Valadés (1998, 35):

[...] en tanto que derecho es necesario determinar ante quien se reclama, y en cuanto obligación, ante quien se cumple. En este punto es inevitable tener como punto de referencia al estado del que se forma parte. Solo dentro de un estado de derecho es posible el ejercicio de las funciones que corresponden al sufragio ciudadano. Así, es el estado quien garantiza al ciudadano ejercer el derecho al sufragio. Cualquier acto u omisión del estado que traiga consigo la limitación del derecho del ciudadano a votar es contrario al orden constitucional y da lugar a las responsabilidades que la ley prevé.

En cuanto a la obligatoriedad del sufragio el problema es de otra naturaleza. En este caso puede tratarse de una simple declaración

constitucional que se traduce en un deber moral, en cuyo caso no estamos en rigor ante un precepto normativo, pues la falta de cumplimiento de la obligación no da lugar a sanción alguna, o bien podemos estar ante una auténtica norma que prevea consecuencias específicas para el caso de inobservancia de la obligación. La obligación, en ambos casos, corresponde a la relación existente entre el individuo y el conjunto del que forma parte. Desde la perspectiva contractuista, única que, incluso con variantes, es capaz de fundamentar la vida democrática de una sociedad, hay una pregunta clave formulada por Rousseau: ¿Cómo puede un hombre, al mismo tiempo, ser libre y estar obligado a someterse a una voluntad que no es la suya? La única respuesta posible es que el hombre será libre en tanto participe de la integración de la voluntad general a la que, por otra parte, queda sometido.

En el tenor de lo aducido por el autor, puede reflexionarse si en México se estaría en el supuesto de que la obligación ciudadana de votar en las elecciones constitucionales se traduce en un simple “deber moral”, declarado en la norma constitucional y cuya falta de cumplimiento —en la praxis— no da lugar a ninguna sanción; o bien, se está ante una auténtica norma que prevee consecuencias específicas en caso de inobservancia de esa obligación.

Es cierto que la dualidad del sufragio ha llevado a preguntarse si el sufragio o voto al ser un derecho, pero también una obligación, tiene alguna medida coercitiva eficaz en caso de que el ciudadano no cumpla en ejercerlo. El caso es que concretamente en la fracción I del artículo 38 de la Carta Magna, como se ha visto, se establece que los derechos o prerrogativas (entre otras, el voto) se suspenden por falta de realización sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36, entre otras, votar.

Entonces, cabe inferir que ante el incumplimiento del deber de votar en las elecciones, la sanción supone la suspensión de los derechos y prerrogativas ciudadanas relacionadas con votar y ser votados para cargos de elección popular, así como en las consultas populares.

Pero quedan diversas dudas por resolver en este tema. La primera es si resulta provechoso para la democracia mexicana fortalecer la figura del voto obligatorio. ¿Hay conciencia del problema que provoca el abstencionismo, el incumplimiento de la obligación ciudadana de votar? Otra es, ¿cuáles sanciones y procedimientos resultaría idóneo aplicar en el caso del incumplimiento injustificado del voto obligatorio?

Respecto a las primeras cuestiones, existen trabajos de estudiosos en la materia del derecho electoral que plantean la posibilidad, y hasta la necesidad, de enfatizar el voto obligatorio. Según refiere Bruna Cavalcanti (2013, 182) —quien en fechas recientes publicó su estudio—, en la actualidad hay 28 países que cuentan con el sistema de voto obligatorio: Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Congo, Costa Rica, Chipre, Ecuador, Egipto, Fiyi, Francia, Grecia, Guatemala, Honduras, Líbano, Luxemburgo, México, Nauru, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Singapur, Suiza, Tailandia, Turquía y Uruguay.

En el caso de México, a pesar de estar regulado constitucionalmente el voto obligatorio, hace falta establecer un mecanismo legal o procedimiento para aplicar sanciones en el sistema jurídico-electoral mexicano cuando se incumpla esa obligación, como una medida para combatir el abstencionismo electoral —que tarde o temprano repercute en la legitimación de quienes ocuparán los cargos de elección popular—. Se trata de un problema real y tangible que se presenta en los procesos electorales para renovar los poderes tanto en el ámbito federal como en el local en las entidades federativas del país. Por ejemplo, cabe decir que no es lo mismo la legitimidad de un candidato que resultó triunfador en una elección en la que votó 60% de los ciudadanos de la lista nominal de electores, que otra en la que ganó con 35% de votación de los inscritos.

Para una idea más clara de este fenómeno preocupante del abstencionismo en México, hay que citar el estudio de Jacobo Domínguez Gudini (2012) referente a las elecciones federales. El autor menciona que la participación de la ciudadanía es pendular. En 1988 se observó una votación de 18,054,648 ciudadanos, lo que representaba 49.22% del total de la lista nominal. Para la jornada de 1994 se incrementó en 27.94% la participación de los electores, lo que reflejó una votación total emitida de 77.16%, equivalente a 35,285,291 sufragios. En la contienda de 1997 hay una reducción en el índice de participación de 19.47%, en comparación con los comicios federales anteriores; en otras palabras, sólo 57.69% de los ciudadanos registrados en el padrón (30,120,221) decidieron ejercer su derecho.

Ahora bien, en las elecciones del 2000, cuando se presentó la “alternancia” o cambio de partido en el poder, se manifestó otro ligero incremento. Es así que participaron 37,601,618 ciudadanos, un poco más de la mitad de los mexicanos registrados ese 2 de julio. Desafortunadamente, el índice en la jornada de 2006 decreció casi 6%. Los resultados oficiales arrojaron que 58% de los electores empadronados (71,374,373) concurrió a las urnas, es decir, 41,791,322 ciudadanos.

Durante las elecciones celebradas el pasado 1 de julio de 2012 se observó que del listado nominal (79,454,802) votaron 41,791,322 ciudadanos, lo que representa 63.33%, es decir, hubo un aumento de 5.33% en relación con la elección celebrada en 2006, lo que reflejó un mayor interés de la ciudadanía. Sin embargo, comparado con el año 2000, considerado por algunos como el inicio de la alternancia, la participación proporcional decreció 0.64%.

La ciudadanía debería ser consciente de que el voto ejerce una función social, y en la medida que participe con su voto para elegir a sus representantes, en esa misma medida podrá tener peso su poder decisorio, su presencia en las determinaciones de gobierno. De ahí que las instituciones electorales y los partidos políticos deben promover en los ciudadanos esa conciencia y reconocimiento de la importancia del

sufragio, y tomar las providencias necesarias para intentar si no erradicar, sí disminuir el abstencionismo. (Existen otras formas de abstención, como la falta de interés de los ciudadanos para participar como observadores electorales.)

Respecto a cuáles sanciones y procedimientos resultarían idóneos para aplicarse cuando se incumpla sin justificación el voto obligatorio en los procesos electorales en México, antes que nada se puede afirmar que no se trata únicamente de enfatizar la coercitividad de una norma, sin tomar en cuenta la libertad que en sí mismo implica sufragar, sino, más bien, estar conscientes de una deficiencia cultural en materia cívico-electoral presente en muchos de los mexicanos, que amerita buscar, como una de las medidas para fortalecer el sufragio, incentivos para la participación política de los ciudadanos en los procesos electorales. Esto conllevaría la verdadera legitimación de los triunfadores en las contiendas, quienes, finalmente, habrán de hacerse cargo de la representación política en aras de la democracia. A final de cuentas, si el ciudadano no ejerce su voto de forma consciente, responsable, comprometida, avalará, a corto o mediano plazo, decisiones que habrán de impactar su entorno social y se enfrentará a representantes con los que quizá no coincida en su ejercicio. Eso debe cambiar para hablar de una verdadera legitimidad y democracia nacional.

Si esa panorámica de la realidad implica fortalecer al voto obligatorio, bien puede optarse por la aplicación efectiva de sanciones administrativas al incumplimiento, sin menoscabo o perjuicio de los derechos humanos y fundamentales de naturaleza político-electorales.

Entre las reformas que se podrían efectuar para sancionar el incumplimiento del voto obligatorio se considera —no son limitativas, pero por razones de espacio son las que se mencionan— reformar el artículo 38, fracción I, de la CPEUM, en el sentido de que cuando se falte sin causa justificada a cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36 de la máxima norma, se suspenderán por dos años los derechos o prerrogativas de los ciudadanos. De igual modo, se puede establecer en las normas

electorales secundarias qué autoridad hará esa declaratoria, mediante qué mecanismos aplicará la sanción y cuáles recursos se tendría para recurrirla.

Asimismo, pueden aplicarse sanciones pecuniarias, consistentes en multas administrativas, que vayan en proporción a los parámetros de solvencia económica de los sancionados cuando se reincida en la omisión de emitir el voto obligatorio en las elecciones constitucionales. Dicha sanción pudiera conmutarse por trabajos comunitarios en caso de insolvencia. Por supuesto, que en todos los escenarios en que se reformara la legislación actual para implementar sanciones en el tema, también tendrían que regularse los procedimientos atinentes a cada caso.

En todo lo anterior, no debe perderse de vista que no se trata de sancionar a capricho o sin justificación, sino, más bien, de motivar o incentivar el ejercicio del sufragio ciudadano en las elecciones federales y locales, y con ello, como ya se mencionó, legitimar a los representantes políticos y fortalecer a la democracia mediante la activa participación de los ciudadanos.

### *Reflexión final*

A manera de conclusión, hay que señalar que es deber de las instituciones gubernamentales y electorales mexicanas —autoridades administrativas y jurisdiccionales— en los ámbitos federal y local, así como de los partidos políticos con registro en México, difundir, promover, concientizar y educar en materia cívica a la población, respecto de los beneficios de ejercer el derecho del voto activo y pasivo, pero también de las ventajas de cumplir con su obligación de sufragar en las elecciones para renovar a los poderes Ejecutivo, Legislativo y a los ayuntamientos, así como en los mecanismos de participación ciudadana directa, como las consultas populares de plebiscito y referéndum. Lo anterior imprime legitimidad a quienes ocupan los cargos de elección popular y, por lo tanto, a los órganos de gobierno que integran. Del mismo modo, una participación real en la toma de decisiones gubernamentales impacta en el entorno social y en el ciudadano directamente.

En lo que corresponde al cuerpo Legislativo en México, también tiene como labor pendiente en su agenda analizar a profundidad las ventajas y la posibilidad jurídica de implementar reformas a las normas constitucionales y legales, o promulgar una legislación secundaria que regule procedimientos o mecanismos para aplicar sanciones por incumplimiento del ejercicio del voto, a partir de lo regulado por el artículo 38, fracción I, de la CPEUM. Asimismo, debe estudiar cualquier otra acción u opción para combatir el problema de la incultura político-electoral y del abstencionismo en todos los procesos comiciales en la nación.

### *Fuentes consultadas*

- Cavalcanti, Bruna. 2013. ¿Deber o derecho? El voto obligatorio y la participación electoral en Brasil y México. En *Democracia y elecciones*, coords. Sara Eugenia Fajuri Váldez, Gabriel Alejandro Martínez Hernández y Alfonso Myers Gallardo, 181-94. Salamanca: Ratio Legis.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm) (consultada el 12 de agosto de 2013).
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús. 2004. *Los derechos fundamentales a través de nuestras normas rectoras. Mexihcco-Xalisco, siglos XIX-XXI*. Tesis de maestría, Instituto Prisciliano Sánchez.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. Disponible en <http://www.triejal.gob.mx/juridico/CONSTITUCION-MEXICO.pdf> (consultada el 8 de julio de 2013).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2011. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio.
- Domínguez Gudini, Jacobo Alejandro. 2012. *Votos y construcción democrática: el dilema del espejo de Blancanieves*. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/documentos/consejeros\\_2013/ensayo/21.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/consejeros_2013/ensayo/21.pdf) (consultada el 2 de julio de 2013).

- Dosamantes Terán, Jesús Alfredo. 2000. *Diccionario de derecho electoral*. México: Porrúa.
- Fernández Segado, Francisco. s. f. *Voto*. Disponible en <http://mercaba.org/FICHAS/CApel/voto.htm> (consultada el 12 de agosto de 2013).
- Huber Olea y Contró, Jean Paul. 2006. *El proceso electoral (Derecho del proceso electoral)*. México: Porrúa.
- IIDH/CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral. 2003. *Diccionario electoral*. 3ª ed. Tomo II. México: IIJ-UNAM/TEPJF/IFE.
- Jurisprudencia 27/2002. DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Suplemento 6 (octubre): 26-7.
- Loera Ochoa, Alejandra. 1996. *Ciudadanos*. Material de capacitación en línea. México: TEPJF. Disponible en <http://rimel.te.gob.mx:89/repo/ArchivoDocumento/15338.pdf> (consultada el 10 de agosto de 2013).
- Nogueira Alcalá, Humberto. 2003. *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*. México: IIJ-UNAM.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf> (consultada el 12 de agosto de 2013).
- Pérez Cázares, Martín Eduardo. 2006. *El derecho electoral y la ciencia política*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- RAE. Real Academia Española. 2001. *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª ed. Tomo II. Madrid: Espasa Calpe.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2006. *La violación del voto público*. México: SCJN.
- Tesis 236336. CONDENA CONDICIONAL, BUENA CONDUCTA Y MODO HONESTO DE VIVIR, PARA LA. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=236336&Clase=DetalleTesisBL> (consultada el 6 de agosto de 2013).

- P./J. 33/2011. 9ª Época. DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD. Disponible en [http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=3c78800000000&Apendice=1000000000000&Expresion=derecho%20al%20voto&Dominio=Rubro&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=161099&Hit=1&IDs=161099](http://ius.scjn.gob.mx/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=3c78800000000&Apendice=1000000000000&Expresion=derecho%20al%20voto&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=161099&Hit=1&IDs=161099) (consultada el 6 de agosto de 2013).
- XV/2007. SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 1 (año 1): 96-7. Valadés. Diego. 1998. *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México: IJ-UNAM.