

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Instituciones y Procedimientos Electorales, General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Quienes suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Actualmente, vivimos en un grave contexto de desconfianza de la ciudadanía hacia los representantes populares y, en general, hacia la clase política, situación que debilita nuestra democracia. Según el Informe Latinobarómetro de 2021, el apoyo a la democracia en México en 2020 se sitúa en 43 por ciento (frente a 69 de Venezuela e incluso por debajo del de 46 de El Salvador) y se encuentra incluso en el segundo lugar en países que en algunas circunstancias, preferirían un gobierno autoritario a uno democrático.¹

Asimismo, de los 93 millones de electores con posibilidad de votar en las pasadas elecciones intermedias de 2021, tan sólo un reducido 52.5 por ciento se presentó a ejercer este derecho ciudadano, lo cual evidencia la baja participación en los ejercicios electorales en el país, que denotan que el abstencionismo reina durante las elecciones debido, en gran parte, a la falta de confianza por parte de la ciudadanía hacia los partidos políticos.²

En suma, la percepción es que el sustento democrático del Estado Constitucional dejó de tener consenso social y que la clase política está al servicio de intereses ajenos a los de los ciudadanos. Es evidente la crisis de gobernabilidad y representatividad.

Una de las principales causas de esta crisis de legitimidad y confianza, es la falta de compromiso respecto de las propuestas que los candidatos adquieren en campaña, y su falta de cumplimiento. Los candidatos a cargos de elección popular se presentan en las contiendas electorales con una serie de propuestas que, después de resultar electos, no se sienten obligados a cumplir, práctica que se ha vuelto el común denominador, y que lleva al olvido de los compromisos adquiridos con los electores, quedando al arbitrio y voluntad del funcionario público electo, su eventual cumplimiento.

Es decir, el votante toma la decisión de ejercer el sufragio en la mayoría de las ocasiones en función de lo que el candidato promete sin que ningún instrumento jurídico le asegure al ciudadano que se llevará a cabo. Es decir, se deja a la buena voluntad del político que asuma su responsabilidad y cumpla lo dicho.

La relevancia de las promesas de campaña reside en el hecho de que representan el primer contacto entre los candidatos y sus electores, ya que, son el medio por el cual se empiezan a adquirir compromisos entre los futuros representantes populares y el soberano, es decir, el pueblo. En ese sentido, dado que nuestro sistema de gobierno es, por mandato

Constitucional, una democracia representativa, resulta indispensable que los gobernantes obedezcan el mandato que los votantes expresan en las urnas. Una de las maneras de obedecer el mandato popular es precisamente cumplir las promesas de campaña.

Lo anterior ha propiciado que, demagógicamente, algunos candidatos firmen sus promesas ante notario público bajo la supuesta intención de otorgar certeza a los posibles votantes. Sin embargo, la realidad no cambia, los candidatos y después gobernantes no cumplen con lo prometido, repercutiendo en la creciente distancia entre ciudadanos y autoridades y profundizando aún más la desconfianza en nuestro sistema político.

Lee Payne, profesor de la Universidad Estatal de Austin, revisó las plataformas electorales de los partidos Demócrata y Republicano de Estados Unidos de 1980 a 2004 para verificar su congruencia con el sentido del voto en las cámaras de los legisladores de cada partido, y encontró que se mantienen fieles a sus plataformas en 82 por ciento de las votaciones. Otro estudio hecho con datos de Austria, Bulgaria, Canadá, Alemania, Irlanda, Italia, Holanda, Portugal, España, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos muestra también que el cumplimiento de las promesas de campaña es bastante alto.³

A efecto de no particularizar los ejemplos, debe decirse que podría realizarse una amplia lista de candidatos y representantes populares que no han cumplido con lo que han prometido. Lo más grave es que dicha traición a la confianza del elector no es castigada, pues la ciudadanía no cuenta con los mecanismos ni los medios institucionales para evaluar el cumplimiento de las promesas de campaña, ni su desempeño a lo largo de la duración de los cargos públicos.

En una democracia representativa, en vías de consolidación, como la mexicana, es necesario fortalecer la rendición de cuentas como un instrumento fundamental para que la ciudadanía ejerza el control sobre quienes detentan el poder, para evitar el abuso del mismo y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia.

De acuerdo con Guillermo O'Donnell, hay dos clases de rendición de cuentas: la horizontal; y, la vertical. La primera se refiere a los controles que ejercen mutuamente los entes estatales, por ejemplo, el control del ejercicio del gasto del Poder Ejecutivo, por parte del Congreso de la Unión. Por otra parte, la rendición de cuentas vertical es realizada por la ciudadanía hacia el gobierno: por medio de procesos electorales, incluidos los ejercicios de ratificación de mandato, los gobiernos se obligan a rendir cuentas y ser evaluados por los ciudadanos. El medio con que estos cuentan para aprobar o reprobar a los representantes, es el voto.⁴

Para Andreas Schedler, académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas, la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta.⁵

La definición es clara, no solo es necesario que los políticos informen y hagan de sus avances de gobierno un discurso, se requiere y urge fortalecer la capacidad institucional para sancionar a aquellos que no han cumplido. En suma, para que el gobierno pueda

rendir cuentas a la ciudadanía, se necesita desarrollar un marco jurídico, político e institucional, que delimite los derechos de los ciudadanos y las correlativas obligaciones del gobierno. Se debe especificar quién será competente para vigilar y evaluar el ejercicio del poder, así como los medios con que se cuenta para, en su caso, sancionar a sus gobernantes. El objetivo final de la evaluación gubernamental es “avanzar hacia un gobierno por resultados; a un gobierno efectivo, eficiente y eficaz en su actuar y que sea capaz de dialogar de forma constructiva con su principal evaluador: el ciudadano”.⁶

En ese sentido, la presente iniciativa tiene por objeto regular un nuevo mecanismo de rendición de cuentas de los representantes populares hacia la ciudadanía, a fin de obligar a quienes han sido candidatos a cargos de elección popular a cumplir cabalmente sus promesas de campaña, de manera transparente y en un tiempo determinado.

El proceso planteado para garantizar el efectivo cumplimiento de las promesas de campaña es el siguiente:

1. Todo candidato a un cargo de elección popular tendrá la obligación de registrar un informe de promesas de campaña ante los organismos electorales federal o locales, a más tardar, veinte días antes de que se lleve a cabo la elección.
2. El informe de promesas de campaña del candidato electo será remitido a las autoridades correspondientes, a fin de que publiquen y publiciten en el Diario Oficial de la Federación o en las respectivas gacetas gubernamentales de las entidades federativas, dentro de los cinco días siguientes al del inicio del cargo.
3. Una vez electos, los servidores públicos estarán obligados a rendir semestral o anualmente un informe detallado acerca del estado de cumplimiento de sus promesas de campaña, mismo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación o en las respectivas gacetas gubernamentales de las entidades federativas.
4. A partir del día en que los informes sean publicados, los ciudadanos inconformes con el contenido de los mismos, tienen el derecho a solicitar a los organismos garantes del derecho de acceso a la información federal o locales una opinión técnica acerca de la veracidad del estado de cumplimiento en que se encuentren las promesas de campaña.
5. Si de la opinión técnica de los organismos garantes del derecho de acceso a la información federal o locales se desprende que existe una desproporción grave, evidente e injustificada entre lo prometido por los candidatos durante las campañas y los avances logrados durante el periodo evaluado, los ciudadanos tendrán el derecho de solicitar la celebración del ejercicio de revocación de mandato de los representantes electos.

Las diputadas y los diputados de la bancada naranja tenemos la convicción de que la transparencia y la rendición de cuentas son mecanismos necesarios para transitar a una verdadera democracia en nuestro país, por lo que el cumplimiento de compromisos por parte de las candidatas y los candidatos electos será de mucha utilidad para tener una mejor calidad de políticos y servidores públicos, que tengan convicción de servicio, comprometidos y responsables con la ciudadanía.

Por todo lo expuesto se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de las Leyes General de Instituciones y Procedimientos Electorales, General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Primero.- Se **adicionan** los incisos g Bis) e i Bis) al artículo 3; se **adiciona** el inciso r), con lo que se recorren los subsecuentes, al artículo 44; se **adiciona** el capítulo IV Bis al título segundo, “De los actos preparatorios de la elección federal”; se **adiciona** el inciso f), y se recorren los subsecuentes, al artículo 394; se **reforma** el inciso e) y se **adiciona** el inciso f), con lo que se recorren los subsecuentes, al artículo 445; y se **reforma** el inciso n) y se **adiciona** el inciso ñ), con lo que se recorren los subsecuentes, al artículo 446 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 3.

1. Para los efectos de esta ley se entiende por

a) a g) [...]

g Bis) Informe de promesas de campaña: se refiere al informe que las y los candidatos deberán presentar en cada proceso electoral en el que consten las promesas y compromisos de campaña con el plazo y medidas necesarias para su cumplimiento.

h) [...]

i Bis) Promesa de campaña: aquellas acciones de gobierno, propuestas o proyectos, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, cuya futura e imprescindible realización haya sido prometida por las y los candidatos a los votantes y, a través de las cuales, las y los candidatos adquieren la obligación de cumplimiento.

j) y k) [...]

Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

a) a q) ...

r) Registrar el informe de promesas de campaña que para cada proceso electoral deben presentar los candidatos y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

s) a kk) ...

Capítulo IV Bis

Del Informe de Promesas de Campaña

Artículo 240 Bis. Salvo la candidatura del titular del Ejecutivo federal, una vez concluido el registro de candidatos a todo cargo de elección popular, deberán

presentar su informe de promesas de campaña, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral o de los organismos públicos electorales de las entidades federativas. Dicho registro deberá llevarse a cabo, a más tardar, quince días antes a aquel en que se lleve a cabo la elección.

El informe de promesas de campaña deberá contener cuando menos lo siguiente:

- I. Apellido paterno, apellido materno, nombre completo y firma o, en su caso, huella dactilar del solicitante;
- II. Cargo para el que se pretenda postular el solicitante;
- III. Lista de promesas de campaña, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular.

En la lista a que se refiere la fracción III del presente artículo, el candidato o candidata deberá señalar, al menos, diez promesas de campaña, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, señalando de manera detallada el plazo, así como de las medidas jurídicas, materiales o económicas mediante las cuales se compromete a darles cumplimiento cabal.

Artículo 240 Ter. El informe de promesas de campaña del candidato que resulte electo será publicado, por orden del Consejo General del Instituto Nacional Electoral o de los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas, en el Diario Oficial de la Federación o en las respectivas gacetas gubernamentales de las entidades federativas, dentro de los cinco días siguientes al del inicio de su periodo en el cargo.

Artículo 240 Quáter. Una vez electas, las personas servidoras públicas estarán obligadas a rendir anualmente un informe de cumplimiento de promesas de campaña, que constará de un estudio detallado acerca del estado de cumplimiento que se encuentran las promesas. Dichos informes deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación o en las respectivas gacetas gubernamentales de las entidades federativas, según corresponda.

Lo anterior, sin perjuicio de que la ciudadanía pueda solicitar información por medio del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o de los organismos garantes de las entidades federativas, para conocer el estado de cumplimiento de las promesas de campaña en cualquier momento del periodo para el que fue electo el servidor público.

Artículo 240 Quintus. A partir del día en que los informes sean publicados, la ciudadanía inconforme con el contenido de los mismos, tienen el derecho a solicitar al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o a los organismos garantes de los Estados y de la Ciudad de México una opinión técnica acerca de la veracidad sobre el estado de cumplimiento en que se encuentren las promesas de campaña.

Si de la opinión técnica del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o de los organismos garantes de los

Estados y de la Ciudad de México se desprende que existe una desproporción grave, evidente e injustificada entre lo prometido por las personas candidatas durante las campañas y los avances logrados durante el periodo evaluado, de tal manera que se estime que el cumplimiento cabal de las promesas de campaña resultará imposible durante la duración del cargo para el que fueron electas, la ciudadanía tendrá el derecho de solicitar la ratificación o revocación del mandato de las personas funcionarias electas mediante voto popular, en los términos de la Constitución y las leyes secundarias en la materia. La opinión que en el caso se emita, podrá ser invocada como causal de pérdida de la confianza referida en la ley reglamentaria.

La opinión técnica que emita el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o los organismos garantes de los estados y de la Ciudad de México deberá circunscribirse únicamente al cumplimiento de los compromisos y promesas adquiridas durante la respectiva campaña, que se encuentren dentro del marco de facultades y obligaciones constitucionales y legales propias del cargo de elección popular.

Respecto al titular de la Presidencia de la República, se estará a lo que determina la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Artículo 240 Sextus. La solicitud de revocación de mandato a que se refiere el artículo anterior, deberá realizarse en los términos establecidos en la Fracción IX del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 394.

1. Son obligaciones de las candidatas y los candidatos independientes registrados

a) a e) [...]

f) Enviar el informe de promesas y compromisos de campaña al Instituto;

g) a p) [...]

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente ley

a) a d) [...]

e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos;

f) No presentar el informe de promesas y compromisos de campaña, establecido en esta ley; y

g) [...]

Artículo 446.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular a la presente ley

a) a m)

n) La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto;

ñ) **No presentar el informe de promesas y compromisos de campaña, establecido en esta ley; y**

o) [...]

Segundo. Se **adiciona** el artículo 25 Bis; y se **reforma** la fracción X y se **adiciona** la XI, con lo que se recorre la subsecuente, al artículo 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para quedar como sigue:

Artículo 25 Bis. Además de lo señalado en el artículo 24 de esta ley, los sujetos obligados cuyo nombramiento derive de un cargo de elección popular deberán rendir un informe anual respecto del cumplimiento de promesas y compromisos adquiridos, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, durante la campaña electoral, de la que derive su mandato.

Para el caso de las diputaciones federales y locales, deberá incluirse un apartado sobre la aprobación de la Ley de Ingresos y en el Presupuesto que corresponda a cada año, en el que funde y motive el sentido de su voto.

Artículo 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

I. a IX. [...]

X. Elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, así como del ejercicio de su actuación y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público;

XI. Emitir la opinión que solicite la ciudadanía, respecto del cumplimiento de promesas y compromisos adquiridos, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, durante la campaña electoral por parte de sujetos obligados de esta Ley, cuyo mandato derive de elección popular; y

XII. Las demás que le confieran esta ley y otras disposiciones en la materia.

Tercero. Se **adiciona** el artículo 12 Bis; y se **reforma** la fracción XXIII y se **adiciona** la XXIV, con lo que se recorre la subsecuente, al artículo 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para quedar como sigue:

Artículo 12 Bis. Además de las obligaciones señaladas en el artículo 11 de esta Ley, los sujetos obligados, cuyo nombramiento derive de un cargo de elección popular, deberán rendir un informe anual respecto del cumplimiento de promesas y compromisos adquiridos, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, de la que derive su mandato.

Para el caso de las diputaciones federales y locales, deberá incluirse un apartado sobre la aprobación de la Ley de Ingresos y en el Presupuesto que corresponda a cada año, en el que funde y motive el sentido de su voto.

Artículo 21. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

I. a XXII [...]

XXIII. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;

XXIV. Emitir la opinión que solicite la ciudadanía, respecto del cumplimiento de promesas y compromisos adquiridos, acordes a las facultades y obligaciones propias del cargo de elección popular, durante la campaña electoral por parte de sujetos obligados de esta ley, cuyo mandato derive de elección popular; y

XXV. Las demás que le confiera esta ley, la ley general y otras disposiciones aplicables.

Transitorios

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

Segundo. Los congresos de las entidades federativas tendrán 120 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para adecuar sus leyes respectivas y demás disposiciones normativas vigentes en la materia.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Latinobarómetro. *Informe 2016* . Recuperado de www.latinobarometro.org

2 *El Financiero* (2021). “Elecciones 2021 tuvieron participación histórica, según datos del INE”. Recuperado de <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/06/eleccion-2021-participacion-ciudadana-en-un-rango-del-517-y-525-menor-a-la-de-2018/>

3 Hill, Benjamin. “Promesas de campaña, una propuesta para su incumplimiento”, en *El Financiero*, 24 de julio de 2018. Recuperado el 26 de octubre de 2021 de

<https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/benjamin-hill/promesas-de-campana-una-propuesta-para-su-incumplimiento/>

4 O’Donell, Guillermo. “Illusions about consolidation”, en *Journal of Democracy*, volumen 7, 1996.

5 Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, página 44. Disponible en

<http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/>

[DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/21.pdf](http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/21.pdf)

6 Morales González, Gisela. *Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: reflexiones desde la nueva gestión pública y la sociología de las organizaciones*, INAP. Disponible en:

http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap121.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2021.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)