

Las promesas de campaña. Declaraciones unilaterales de voluntad. Obligaciones para los candidatos electos

Campaign promises. Unilateral declarations of will. Obligations for elected candidates

Víctor Amaury Simental Franco*

Resumen

La declaración unilateral de la voluntad es una de las “clásicas” fuentes de las obligaciones desde el campo del Derecho civil, lo cual significa que cuando una persona libremente ofrece su voluntad de obligarse a algo, tiene el deber de mantenerse en aptitud de cumplir lo que ofreció, ante aquella persona que eventualmente pueda reunir los requisitos necesarios para exigirle. Es evidente que las promesas de campaña son declaraciones unilaterales de la voluntad, pero hasta ahora se carece del carácter vinculante de que el candidato prometió. Es tiempo de que la legislación aplicable se reforme para obligar al cumplimiento de las promesas de campaña.

Palabras clave: política, campaña, promesas de campaña, declaración unilateral de la voluntad, exigibilidad de promesas.

Abstract

The unilateral declaration of the will is one of the “classic” sources of obligations from the field of civil law, which means that when a person freely offers his will to be bound to something, he has a duty to remain fit to do that which he offered, before that person who may eventually qualify to demand it. The campaign promises are unilateral declarations of the will, but so far, the binding nature of what the candidate has promised is lacking. It is time that the applicable legislation is reformed to force the fulfillment of the campaign promises.

Keywords: politics, campaign, campaign promises, unilateral declaration of the will, demand for promises.

Introducción

A pesar de que el sistema político electoral en México ha estado en una permanente modificación y que en 2014 pomposamente se publicitó la *reforma de reformas* en la materia, en la búsqueda de una *democra-*

Recibido: 11 de marzo, 2019. *Aceptado:* 2 de septiembre, 2019.

* Doctor en Derecho por la UNAM y Doctor en en Medio Ambiente y Desarrollo por el IPN, México. Investigador en la Universidad del Valle de México, *campus* San Ángel. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Línea(s) de investigación: Derecho Electoral, Derecho Civil, Derecho Constitucional, Derecho Ambiental. simental_franco@yahoo.com.mx

cia de resultados (Presidencia, 2014),¹ siguen quedando varios pendientes sin ser regulados en la legislación política-electoral del Estado mexicano. Uno de tantos es el relativo al cumplimiento de las promesas (propuestas) de campaña. Hasta la fecha, las personas que detentan una candidatura a cualquier puesto de elección popular en México son irresponsables² respecto a sus promesas de campaña.

La legislación electoral vigente en México hace énfasis en lo que se refiere a los gastos de campaña, los escándalos relativos al oneroso costo de las campañas políticas, a la participación descarada de los grandes capitales y hasta la muy probable intromisión del crimen organizado en el financiamiento de la propaganda electoral y gastos relacionados, los cuales han motivado una extensa normatividad al respecto; sin embargo, la responsabilidad ante el incumplimiento de las promesas de campaña es un capítulo pendiente.

Un eje mediático importante en la campaña de Enrique Peña Nieto como candidato a gobernador del Estado de México fue, precisamente, el eslogan: *te lo firmo y te lo cumplo*,³ que aludía a la firma ante Notario Público de las promesas electorales que iba haciendo en el transcurso de su campaña; se le consideraba como un instrumento que haría factible el exigir el cumplimiento de éstas una vez que lograra el triunfo. Queda ajeno a este artículo determinar el grado de cumplimiento o incumplimiento de las promesas de Peña Nieto una vez que alcanzó la gubernatura; pero ante el supuesto de que incumpliera, ¿era factible exigir el cumplimiento forzado de aquéllas? Valdría la pena realizar una evaluación al respecto (Hernández, 2018).

Desde una postura jurídico-civilista, consideramos que sí, que cada una de las promesas de campaña se encuadran perfectamente en la categoría de las *declaraciones unilaterales de la voluntad*, y toda vez que:

¹ El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Reforma Constitucional en Materia Política-Electoral*. En cumplimiento a esta reforma, el 23 de mayo fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los decretos que expiden las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* y la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*.

² El concepto de responsabilidad-irresponsabilidad es uno de los más complejos en la ciencia jurídica, evidentemente es polisémico, pero además contradictorio, porque la misma palabra, dependiendo del contexto en el cual sea utilizado, puede significar un atributo de valor o de antivalor, *verbi gratia*, decir que una persona es responsable puede significar que hace muy bien su trabajo o por el contrario que hizo algo en contra del orden jurídico.

³ Ver <https://www.sinembargo.mx/27-08-2018/3461798>, [consulta: 27 de noviembre, 2018]. Cfr. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/sexto-informe-de-gobierno-enrique-pena-nieto-epn-presidente-eslogan-te-lo-firmo-y-te-lo-cumplo-compromisos-quedan-en-el-tintero-1964467.html>, [consulta: 27 de noviembre, 2018]. Ver <https://lasillarota.com/opinion/columnas/te-lo-firmo-y-te-lo-cumplo/202865>, [consulta: 27 de noviembre, 2018].

Doctrinas más avanzadas de corte germánico indican que por ningún motivo es estrictamente indispensable que los sujetos de la relación jurídica sean determinados al momento de nacer la obligación, aunque sí al momento de llevar a cabo o exigir su cumplimiento. Los sujetos *per se*, como elemento de la obligación, deben existir, pues el derecho regula conductas humanas y la relación jurídica siempre es una especie de la relación social, pero esto no implica que deban ser individualizados los sujetos desde la creación del vínculo, sino que sólo deben serlo al momento de cumplir o de exigir el cumplimiento. En síntesis, los sujetos pueden ser indeterminados, pero deben ser determinables (F. Rico Álvarez & P. Garza Bandala, 2006).

De lo anterior, se deduce que existe:

...la posibilidad de obligarse mediante un acto con un número indeterminado de personas. Esto significa que no debemos estar sometidos a una imperiosa necesidad de que el deudor o el acreedor de una obligación sea concreto desde un principio, sino más bien tenemos la posibilidad de obligarnos frente a un número indeterminado de personas...⁴

Máxime que:

...en el concepto de obligación hay que distinguir dos momentos: uno respecto a la conducta que el deudor debe llevar a cabo a favor del acreedor y otro que es la consecuencia de incumplir con lo que se estaba obligado.⁵

y que la certificación notarial, robustecería la publicidad de esta voluntad. En el entendido que

las declaraciones unilaterales de voluntad no reglamentadas expresamente se regirán por las disposiciones voluntarias de quienes las hayan hecho –dentro del marco del orden público y el respeto a los derechos de tercero–, por las reglas generales aplicables a los contratos y a falta de estas disposiciones por los principios generales del derecho, entre los que se encuentra la analogía, la cual se tomará a partir de las declaraciones unilaterales de voluntad que sí estén reguladas.⁶

⁴ *Idem.*

⁵ F. Rico Álvarez & P. Garza Bandala (2006), “Sobre la declaración unilateral de la voluntad como fuente de las obligaciones”, en Jorge Adame Goddard (coord.), *Derecho civil y romano. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM.

⁶ *Idem.*

Sin embargo, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009) opinó en sentido contrario.⁷ Enseguida se transcribe un fiel extracto de la resolución aludida.

El ocho de marzo de dos mil nueve, las dirigencias nacionales de los Partidos Políticos Convergencia, del Trabajo y de la Revolución Democrática, promovieron acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales fueron resueltas el veintiocho de mayo de dos mil nueve.

De los conceptos de invalidez formulados por los Partidos Políticos, se identificaron más de veinticinco temas, de los cuales, destacó por su novedad y relevancia el referente a la “Facultad de la autoridad electoral local administrativa para verificar los compromisos de campaña de los partidos políticos”.

En las referidas acciones de inconstitucionalidad, los partidos promoventes solicitaron la declaración de invalidez del artículo 27, fracción III, párrafo 9, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, por conferir al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila, la atribución de verificar los compromisos de campaña realizados por los candidatos postulados por los partidos políticos.

Asimismo, del Código Electoral del Estado de Coahuila, se impugnó la validez de los artículos siguientes:

Artículo 105, fracción VII, por conferir al Consejo General del Instituto Estatal Electoral la atribución de dar seguimiento a las propuestas realizadas por los candidatos postulados por los partidos políticos en tiempos de precampaña y campaña, así como a su plataforma electoral registrada.

Artículo 157, el cual establece que la Comisión de Legalidad es un órgano de control del Instituto encargado del análisis, revisión y seguimiento de las acciones y propuestas realizadas por los partidos políticos durante los tiempos de precampaña y campaña electoral, y ésta se integrará por tres Consejeros Electorales propietarios designados por el Consejero Presidente; de entre ellos elegirán a un presidente quien coordinará los trabajos de la comisión, así como que los trabajos operativos se realizarán por los miembros del Instituto designados por la Secretaría Ejecutiva.

Artículo 158, por establecer como atribuciones de la Comisión de Legalidad las siguientes:

⁷ La sentencia que se alude resuelve diversas acciones de inconstitucionalidad; la que nos ocupa, es respecto de la validez o no del artículo 27, fracción III, párrafo 9, en la porción normativa que dice: “la verificación de los compromisos de campaña de los partidos”, de la *Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza*, que se puede confrontar en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=106625>

- Verificar las propuestas realizadas por los candidatos postulados por los partidos políticos, en tiempos de precampaña y campaña electoral, se ajusten a lo establecido en sus plataformas electorales registradas.
- Fomentar ante las autoridades electorales, partidos políticos y la ciudadanía en general, la cultura de la democracia y el respeto al principio de legalidad electoral, a través de cursos, conferencias y publicaciones.
- Dar seguimiento a las propuestas de precampaña y campaña presentadas por los candidatos electos.
- Realizar encuestas, sondeos y estudios cuyo objeto sea dar a conocer entre la ciudadanía, el cumplimiento o no de las acciones y propuestas llevadas a cabo por los partidos políticos.
- Rendir informes al Consejo General respecto a las funciones encomendadas.

Artículo 217, por establecer que los compromisos de cada candidato ante el electorado se sujetarán a lo siguiente:

- Los candidatos durante los dos últimos días de campaña electoral presentarán por escrito ante el órgano electoral sus compromisos de campaña.
- El órgano electoral integrará un registro de los compromisos de campaña de todos los candidatos, el cual será público. Dichos compromisos de campaña deberán ser objeto del plan de trabajo de los ciudadanos elegidos.
- El ciudadano electo deberá entregar de manera anual una copia del informe de labores rendido en cumplimiento de lo dispuesto en las leyes de la materia.

El precepto constitucional presuntamente violado fue el 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política Federal, el cual establece las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral, deben garantizar, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

Como antes se indicó, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la inconstitucionalidad de los artículos antes transcritos, básicamente por considerar que excedía las atribuciones otorgadas por el Constituyente Permanente Federal a los institutos electorales locales. Hubo dos votos en sentido contrario: el de la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y el del Ministro Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia; la Ministra Olga Sánchez Cordero (2011) expresó su postura en los términos siguientes:

Lo anterior, a pesar de que en el debate del Tribunal Pleno se dijo que dicha atribución representaba una verdadera intervención del Instituto Estatal Electoral en la vida interna de los partidos, en mi opinión, no es totalmente claro, pues un

compromiso de campaña hecho por un partido político no es vida interna; hecho el compromiso hacia el exterior, ya no tiene relación con la vida interna del partido.

Por ello, sigo compartiendo la opinión expuesta en el debate del Tribunal Pleno, en el sentido de que dicho mecanismo es de gran avance para la auténtica democracia nacional y puede ser el detonante de compromisos auténticos registrados, permitiendo conocer su cumplimiento o incumplimiento; es decir, podría significar una herramienta eficaz para seguir avanzando hacia una consolidación democrática, fundada en la expectativa que la ciudadanía asocia a este régimen político

Por otra parte y atendiendo a la finalidad que persigue la incorporación de un mecanismo de verificación del cumplimiento de los compromisos de campaña, como instrumento para superar los diferentes retos de la democracia, se debe atender que éste fomentaría la llamada “socialización política”, la cual se refiere al tema de cómo, qué y cuándo aprende la población acerca de la política; esto se da como un proceso de aprendizaje e interiorización de valores, símbolos y actitudes frente a la política, de larga duración y mucho menos directo, formal y cognoscitivo que el aprendizaje escolar. Se trata de un proceso eminentemente cultural en la medida en la cual intenta insertar al individuo en su sociedad al hacerlo partícipe del código de valores y actitudes en ella dominantes.⁸

Definición de la declaración unilateral de la voluntad

La declaración unilateral de la voluntad, tal como indica su denominación, es la expresión de una sola voluntad. Algunas de estas manifestaciones unilaterales producen consecuencias lícitas en Derecho, a este segmento se le considera como una causa de las obligaciones (generalmente denominadas “fuentes de las obligaciones”).

Como señala Rojina Villegas (1992: 421), “la cuestión más importante que se plantea respecto a la declaración unilateral de voluntad como fuente de obligaciones, *consiste en determinar si realmente puede un sujeto, por su propia voluntad, autoobligarse*”.⁹

⁸ Como puede advertirse, la postura de Sánchez Cordero (2011) si bien plausible, hace énfasis en una perspectiva más de índole social, política o electoral, que en la relativa a conceptos jurídicos preestablecidos (que, como veremos más adelante, pueden rescatarse “fácilmente” de la teoría general de las obligaciones, en específico de las fuentes de éstas).

⁹ El concepto de obligación conlleva ordinariamente la presencia de dos sujetos: el acreedor (o sujeto activo) y el deudor (sujeto pasivo), mismos que eventualmente (y es muy común) pueden tener ambos caracteres; es decir, ser al mismo tiempo deudor y acreedor. Por ejemplo, en la compraventa, el vendedor es deudor y acreedor a la vez, lo mismo que el comprador (el vendedor *debe* entregar el bien, y a su vez *puede* cobrar el precio de éste). La discusión sobre la posibilidad de obligarse (deudor) sin que exista alguien que pueda exigir (acreedor)

Rico y Garza (2006: 266) enuncian que cualquiera está legitimado para que, por su propia y única voluntad, pueda someterse ante un número indeterminado de personas para otorgar a favor de ellas (o de algunas de ellas que llenen un determinado requisito) una prestación.

Sobre la declaración unilateral de voluntad como fuente de las obligaciones, Rico y Garza (2006: 266) aseguran que establece a favor del sujeto activo indeterminado un beneficio, nunca un perjuicio; esta obligación, asumida libremente por el deudor, en todo caso significa una ampliación a la esfera jurídica del potencial acreedor y nunca un perjuicio en su contra.

Es importante destacar que la declaración unilateral de la voluntad como causa generadora de obligaciones, en el momento en que se manifiesta, genera de inmediato un deber; la posterior obligación está supeditada a varias condiciones.

El *deber* que crea la declaración unilateral esencialmente consiste en mantenerse en aptitud de cumplir una conducta.

Gutiérrez y González (2000), atinadamente, propone que las obligaciones implican la existencia de dos elementos personales, un deudor y un acreedor; y que la falta de acreedor hace inviable designar a ese supuesto jurídico como una obligación, situación ante la cual se constituye el deber jurídico.¹⁰

El *Código Civil Federal*, y el resto de los códigos civiles de las 32 entidades federativas que integran a los Estados Unidos Mexicanos, incluyen entre las llamadas “fuentes de las obligaciones”¹¹ a la declaración unilateral de la voluntad, determinando la existencia de cuatro especies de este género jurídico:

- a) La oferta al público.
- b) La promesa de recompensa.
- c) La estipulación a favor de tercero.
- d) La expedición de documentos civiles a la orden o al portador.

Existen otras declaraciones unilaterales de la voluntad como causas generadoras de obligaciones, tal como son los testamentos y las sentencias jurisdiccionales, pero en ambos casos los deberes que crean no vinculan

fue motivo de largos debates en la construcción de la Teoría General de las Obligaciones, debate que para la teoría jurídica contemporánea ya es fútil.

¹⁰ *Idem*. La “Teoría del deber jurídico” que postula Gutiérrez y González es motivo de diversas críticas, especialmente porque al, denominado por él, deber jurídico en sentido lato (el género) le agrega el deber jurídico en sentido estricto (una de las tres especies que propone para el género propuesto); además, complica su construcción semántica al definir en algunos casos a sus conceptos desde la perspectiva del deudor, y en otros desde la postura del acreedor, lo cual es una inconsistencia epistemológica.

¹¹ En este artículo les denominaremos de manera correcta causas generadoras de obligaciones.

a la parte emisora¹² (órganos jurisdiccionales o testador). También, por supuesto, los hechos ilícitos como el fraude o el abuso de confianza, que entre una amplia diversidad de casos son declaraciones unilaterales, pero ilícitas, evidentemente generan consecuencias jurídicas para el sujeto activo, pero no las por él pretendidas, sino las derivadas de la sanción penal por su conducta antijurídica. Por ello, no se les integra al conjunto de las declaraciones unilaterales de la voluntad (que requieren ser lícitas).

Aunado a las formas nominadas de la declaración unilateral de la voluntad, Rojina Villegas (1992: 430) señala que existen formas innominadas:

acto dispositivo unilateral a título gratuito, de la oferta a persona indeterminada y de la promesa abstracta de deuda, que en nuestro concepto existen reconocidas implícitamente en la regulación que hace el Código Civil del Distrito Federal, aun cuando no se mencionen tales formas, ni exista una reglamentación respecto de las mismas. Sin embargo, de la oferta de venta, de la promesa de recompensa y de los documentos civiles a la orden y al portador, cabe por analogía, y con apoyo además en el artículo 1859, desprender las formas innominadas que en el Código Civil del Estado de Morelos aparecen ya como especies nominadas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis aislada, indica que la declaración unilateral de la voluntad es una fuente genérica de obligaciones.

Tesis: 269822. Tercera Sala. Sexta Época. Semanario Judicial de la Federación. Volumen CX, Cuarta Parte, Pág. 32.

DECLARACIÓN UNILATERAL DE VOLUNTAD, ES UNA FUENTE GENÉRICA DE OBLIGACIONES. Los casos en que una declaración unilateral de voluntad produce consecuencias jurídicas, no están limitativamente enunciados por la legislación civil, pues si las disposiciones del Código Civil se refieren expresamente a los casos de oferta al público, promesas de recompensa, estipulaciones a favor de terceros y emisión de títulos, con ello no se significa que tales casos sean los únicos posibles y podría afirmarse la existencia de una regla jurídica contraria, o sea, que la declaración unilateral de voluntad, sí es una fuente genérica de obligaciones, salvo los casos de limitaciones expresas del propio texto legal.

Por todo lo anterior, es válido deducir que la declaración unilateral de la voluntad no solamente es una causa de las obligaciones circunscrita al

¹² La falta de vinculación es respecto a la emisión de la voluntad; es decir, como un hecho jurídico, en el sentido de que la sentencia o el testamento sean causa de un delito, obviamente como sujetos activos, ya sea el juez o el testador pueden generar obligaciones.

ámbito del Derecho Civil, sino que es un género que puede presentarse en cualquier rama del Derecho y que sólo cuando la ley expresamente manifiesta que (ésta) no genera obligaciones, se presentaría dicho supuesto de irresponsabilidad jurídica.

Las promesas de campaña y su regulación en el orden jurídico mexicano

Paniagua *et al.* rescatan espléndidamente el aforismo de la mercadotecnia de las promesas de campaña, al asentar que

La práctica generalizada de las estrategias de mercadotecnia en asuntos electorales ha relegado de la plaza pública a elementos importantes para la construcción de escenarios democráticos, como la riqueza de los planteamientos ideológicos, la disputa por los proyectos de nación y las alternativas para consolidar sociedades plurales, tolerantes, incluyentes y equitativas. Críticos de esta opción la culpan por la más reciente contaminación de la política, así como de causar la pérdida del significado de ciudadano para transformarlo en consumidor (Ossowski, 2013; Sermeño, 2006).

El desarrollo del *marketing* político ha ido acompañado, entre otras cosas, de un cambio en la forma como se realizan las campañas electorales. El ámbito de la política ha adoptado las reglas que se utilizan para controlar el campo de la economía, contribuyendo así a generar profundas variaciones en el funcionamiento del sistema político de las democracias modernas (Ossowski, 2013).

Este tipo de mercadotecnia ha contribuido con la mercantilización de la democracia, lo que lleva a una cierta banalización de la política, sobre todo porque es percibida por la ciudadanía como una herramienta para promover los intereses de las élites económicas mediante la promoción de sus propios objetivos (Demertzis, 2013). Los valores considerados como los fundamentos de la democracia, útiles para distinguir a los gobiernos democráticos de los que no lo son, como la libertad y la igualdad (Bobbio, 2003), han comenzado a desempeñar un papel cada vez menos significativo ante “el arte de ganar elecciones”.

De lo anterior se desprende que las promesas de campaña son, como señala el mismo Paniagua *et al.*,

...las propuestas de campaña dentro de un proceso electoral y el desarrollo en la consolidación de un sistema democrático se encuentran estrechamente

relacionados, dado que, bajo la justificación de los principios de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y la libertad de elección de sus representantes, las propuestas influyen como insumo para la toma de decisiones del mercado electoral. Ciudadanos y candidatos confluyen en una dinámica de libre intercambio en el que, mediante la persuasión política, se disputa la voluntad y el voto de la ciudadanía.¹³

y por tanto, es imperioso la existencia de regulación en cualquier orden jurídico.

La legislación electoral vigente en México regula las propuestas de campaña (promesas) sólo por lo que hace al gasto invertido en su publicidad, destacando los siguientes supuestos jurídicos:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 211.

1. Para los efectos de este Capítulo, se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.
2. Durante las precampañas sólo se podrán utilizar artículos utilitarios textiles.
3. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

Artículo 227.

...

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señala la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

...

Artículo 383.

1. Los ciudadanos que aspiren a participar como Candidatos Independientes a un cargo de elección popular deberán:

¹³ Abraham Paniagua Vázquez, Ignacio Camargo González y José Eduardo Borunda Escobedo, "La relación entre el proselitismo electoral y las propuestas de campaña. Un análisis del proceso electoral federal 2012 en Ciudad Juárez, México", *Polis*, 11.1 (2015), pp. 169-204.

...

III. La plataforma electoral que contenga las principales propuestas que el Candidato Independiente sostendrá en la campaña electoral;

...

V. Los informes de gastos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano;

VI. La cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de esta Ley;

...

VIII. Escrito en el que manifieste su conformidad para que todos los ingresos y egresos de la cuenta bancaria aperturada sean fiscalizados, en cualquier momento, por el Instituto.

...

La doctrina ofrece las siguientes definiciones de promesas de campaña:

- a) Padilla Arellano (2014: 106) afirma lo siguiente: “podemos decir que las promesas de campaña son todos aquellos actos que se imponen cumplir los candidatos durante el periodo de campaña cuando lleguen al poder”.
- b) Para Nicolás Jiménez *et al.* (2015: 16) significa “una oferta electoral que, en el mejor de los casos, incluye una clara reseña de los problemas públicos y las metas/objetivos perseguidos”.
- c) Rocío Annunziata (2014: 140) propone: “El declive de las promesas electorales supone, en efecto, una disociación entre la legitimidad de establecimiento o autorización (el modo en que los representantes son designados) y la legitimidad de sus acciones y decisiones (el modo que gobiernan o ejercen en su cargo hasta la próxima elección). La democracia electoral está consolidada, pero las elecciones han dejado de implicar la opción por un rumbo político concreto, pasando a significar la mera selección de gobernantes. En palabras de Pierre Rosanvallon (2010), las elecciones se han “desacralizado”. Hoy resulta cada vez menos operante una de las ficciones fundadoras de nuestras democracias representativas: la que hace equivaler el momento electoral con la duración del mandato.

La promesa electoral cumplía precisamente la función de articular la legitimidad electoral y la legitimidad de ejercicio; sin promesa, la legitimidad de ejercicio no está ya garantizada por las urnas”, la misma autora realiza

una acotación importante al concepto, al indicar que “cada propuesta es la solución a un problema específico; a diferencia de la promesa, la propuesta liga objetos (problemas y soluciones) más que personas.”

Como podemos advertir, el vínculo entre promesa de campaña y declaración unilateral de la voluntad es natural. Sin ninguna dificultad podemos ubicar a ambos conceptos dentro de la misma categoría gramatical, forman parte indudablemente del mismo campo semántico y consideramos (*a priori*) que también deben ser especies del mismo género jurídico: el deber jurídico.

La necesidad de vincular jurídicamente las promesas de campaña

En los capítulos precedentes se estudió, por un lado, la declaración unilateral de la voluntad como causa de las obligaciones y, por otro, la regulación vigente a las propuestas de campaña que, como vimos, está enfocada a la fiscalización de los recursos invertidos; no obstante, es evidente que existe *irresponsabilidad* por parte de los precandidatos, candidatos y partidos políticos respecto a las propuestas que hacen en la etapa proselitista.

No escapa a nuestro análisis que los candidatos que son electos, son sujetos de una evaluación por parte de los electores, por cuanto hace al cumplimiento-incumplimiento de sus promesas-propuestas de campaña, pero que (al menos en el caso de México) esto se circunscribe exclusivamente al campo político y que esta calificación está supeditada a múltiples variables y que, además, en el mejor de los casos, solamente puede ser conocida con cierta efectividad en los supuestos en que se permite la reelección. Al respecto se tiene la opinión de varios autores, pero posiblemente quien destaca por la claridad metodológica es Marengi (2010), quien en su artículo “El vínculo programático entre electores y partidos políticos: una propuesta de medición”, menciona:

En muchos países latinoamericanos las promesas electorales han sido violadas por los gobiernos. Los políticos prometieron durante las campañas electorales ciertas políticas y al llegar al poder cambiaron diametralmente su orientación (Stokes, 1999, 2001; Domínguez, 1998; Acuña y Smith, 1994). En muchos casos estos políticos fueron castigados en la siguiente elección, pero en otros, contrariamente, fueron recompensados (y en ciertas oportunidades incluso fueron necesarias reformas constitucionales que permitieran la reelección).

El hecho de que los políticos no tuvieran que pagar costes electorales por la violación de los mandatos, ha sido explicado desarrollando argumentos

diversos. Stokes (2001) da cuenta de esta situación afirmando que el premio a los políticos que faltaron a sus promesas fue el resultado de que éstos, a pesar de haber faltado a su palabra, hicieron lo que creían mejor para los ciudadanos, y optaron por una *accountability* ex-post mandato, en la cual los electores pudieron juzgar su desempeño y comprobar que habían actuado en su beneficio. Prefirieron correr el riesgo de ir contra la opinión pública antes que mantener unas promesas que consideraban equivocadas. O'Donnell (1994), contrariamente, afirma que los políticos pueden incumplir sus promesas electorales, porque lo que existe en América Latina no es una democracia representativa sino una democracia delegativa, en la que los votantes eligen políticos que pueden hacer lo que quieran una vez que llegan al poder. Por su parte, Domínguez (1998) advierte, como también lo hace Stokes, que los políticos han optado muchas veces por engañar a sus electores porque eligieron ser controlados al finalizar sus periodos de gobierno, y en este sentido, la democracia funciona mal, pero se autocorrigue.

En las explicaciones de Stokes (1999, 2001) y Domínguez (1998), las elecciones son vistas como el mecanismo mediante el cual los electores pueden controlar (premiar o castigar) a los políticos que incumplen sus promesas. El voto es lo que les permite a los ciudadanos echar del poder a los gobernantes (Maravall, 2003: 71) o mantenerlos en sus puestos.

Estas afirmaciones se sostienen porque la teoría normativa presupone (entre otras) dos funciones fundamentales de las elecciones:

1. La posibilidad de que los ciudadanos elijan a aquellos representantes cuyas propuestas coincidan mejor con sus intereses; es decir, que voten por el partido o el candidato que mejor “encaja” con sus preferencias. En este sentido, las elecciones funcionan como un mecanismo prospectivo respecto a la receptividad de los políticos: en condiciones de información perfecta, *rebus sic stantibus*, los políticos cumplirán los mandatos de los ciudadanos (Maravall, 2003: 14).
2. La posibilidad de que los ciudadanos premien o castiguen a los políticos en las urnas, a través del examen de las actuaciones pasadas. Así, las elecciones funcionan como mecanismo retrospectivo de protección de los intereses de los ciudadanos. Tradicionalmente, la teoría de la democracia ha considerado que, aunque los intereses de los ciudadanos y los políticos diverjan, las elecciones son el instrumento con el que los primeros pueden asegurarse de que los políticos actúan en su nombre y que llevan a cabo las políticas que prefieren (Maravall, 2003: 14). Las elecciones funcionan como mecanismo de *accountability*, de control de los políticos: “electoral institutions are employed not only to choose good public officials, but as mechanisms to hold incumbents accountable to

the public wishes” (Ferejohn, 1999: 131). Y la *accountability* mejora la democracia, forzando a los gobiernos a ser más responsables frente a los votantes y a representarlos mejor (Stokes, 2003).¹⁴

El impacto que tienen las promesas de índole político ha llegado a disciplinas del conocimiento tales como la economía, en la que ya se proponen metodologías para la medición de las promesas (Zack, Favata y Fares, 2016). Esto muestra que el estudio teórico y la consecuente regulación jurídica de este componente de la dinámica política, merece ser tomado en cuenta.

Desde la perspectiva fiscal-financiera también hay trabajos que buscan medir el efecto de las propuestas-promesas en este rubro (Zamarripa, Sánchez, Tello y Meza, 2018).

El impacto en específico que se considera es el relacionado con un mayor endeudamiento del Gobierno. Los efectos posibles en el Sistema Financiero pueden incluir aumentos en las tasas de interés, limitación en la disponibilidad de fondos prestables para el sector privado y convertirse en una fuente de vulnerabilidad para la economía, sobre todo porque están latentes:

...algunas debilidades del Sistema Financiero Mexicano que se pueden sintetizar en los siguientes argumentos:

Un sector público con endeudamiento total superior al 50% del PIB.

Este endeudamiento estuvo creciendo durante años y apenas en 2017 detuvo su crecimiento.

El financiamiento al gobierno representa el 54% del total del financiamiento a la economía.¹⁵

Por otra parte, circunscribiéndonos al análisis normativo, tal como se indicó en la introducción, solamente una entidad federativa (Coahuila) se atrevió a legislar para regular las promesas de campaña, la cual quedó invalidada por la resolución otorgada a una determinación que resolvió una acción de constitucionalidad que precisamente impugnaba la facultad para el órgano electoral estatal de verificar el cumplimiento de las propuestas políticas electorales.

Es pertinente destacar que el Estado de Chiapas, durante un breve lapso, incluyó en su Constitución Política, así lo expone Chacón (2014):¹⁶

¹⁴ Patricia Marengi (2010), “El vínculo programático entre electores y partidos políticos: una propuesta de medición”. Disponible en http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0304/Seminario_Investigacion03/Marengi04.PDF

¹⁵ Guillermo Zamarripa, Jorge Sánchez, Felipe Tello y Meza (2018).

¹⁶ Oswaldo Chacón Rojas, *Nuevos mecanismos de democracia directa en el constitucionalismo local. La fiscalización del cumplimiento de compromisos electorales en Chiapas*. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/9.pdf> [Fecha de consulta: 23 de abril, 2017].

...el énfasis de la representación se ponga en aspectos como el cumplimiento puntual de las promesas de campaña, pues en estos casos el voto resulta insuficiente como mecanismo de control ciudadano. Este es el caso de México. De ahí que no resulte sorprendente que desde su normatividad se haya intentado ofrecer alguna alternativa de solución. Curiosamente, ésta no proviene de la legislación federal, sino de una Constitución local, la del estado de Chiapas, por lo que se trata de una doble situación atípica, pues por un lado se invierte la tendencia centralista, y por otro encontramos que la actuación legislativa se adelanta a la teoría. También llama la atención que la propuesta se genere de un estado que por muchas décadas padeció la dominación del caciquismo y el clientelismo político, donde la democracia ha intentado afianzarse a pesar de no contar con el desarrollo económico y social que requiere este modelo, donde resulta evidente que los valores y las actitudes ciudadanas necesarias para el desarrollo democrático aún se encuentran en ciernes. Por tanto, se trata de una entidad en donde la venta de ilusiones en los discursos de las campañas y la falta de cumplimiento de los compromisos electorales en el ejercicio de gobierno anidan con mayor facilidad el desánimo ciudadano, pudiendo acelerar la posibilidad de una involución democrática. Conscientes de esta situación, los legisladores locales reformaron la Constitución en noviembre de 2004, estableciendo en su artículo 10, fracción VII, el derecho de los ciudadanos a exigir a los servidores públicos electos mediante el voto popular, que cumplan con sus propuestas de campaña. Con esta disposición, prácticamente se reconoce la posibilidad de que los electores generen instrucciones a los gobernantes, lo cual no es algo nuevo, pues ya en sus Consideraciones sobre el gobierno de Polonia, Rousseau aceptaba una forma de representación por motivos prácticos, recomendando la práctica de mandatos imperativos.¹⁷

Como puede inferirse, el requerimiento de vincular jurídicamente las promesas de campaña si bien tiene el ropaje jurídico de la declaración unilateral de la voluntad, gira en torno a un concepto determinante: *la responsabilidad*, constructo que proviene del latín *responderé*, que literalmente significa: *responder por* (Bustamante Alsina, 1989). Así, el postulante para una elección *debe* responder por sus propuestas, pero actualmente el régimen legal aplicable convierte en irresponsable al candidato o candidata, así como al partido político que lo haya postulado.

Es curioso advertir que un ciudadano cualquiera que hace una oferta pública, queda ligado por su oferta en los términos de la legislación civil;

¹⁷ La norma constitucional que comenta Chacón fue abrogada cuando entró en vigor la sustancial modificación a la *Constitución Política del Estado de Chiapas*, el 29 de diciembre de 2016, sin que haya quedado ninguna norma que supliese la anterior disposición.

sin embargo, a pesar de que es más trascendente, un candidato que hace lo mismo, no tiene ninguna responsabilidad y flagrantemente puede violar (o simplemente incumplir) su palabra (así haya manifestado su oferta ante Notario Público).

Alternativas para regular las promesas de campaña

Se advierten dos posibles maneras de integrar las promesas de campaña, como causas generadoras de responsabilidad para los aspirantes a un puesto de elección popular y, en su caso, para los partidos políticos que abanderan esas candidaturas, una sería incluir las promesas (propuestas) de campaña en el listado de las declaraciones unilaterales de la voluntad reguladas por el *Código Civil Federal*, estipulando las reglas para hacer efectiva la responsabilidad jurídica del postulante; la otra opción sería generar un capítulo específico en la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

Las alternativas indicadas tienen sus pros y contras. Incluir las promesas de campaña en el catálogo de las declaraciones unilaterales de la voluntad reguladas por el *Código Civil Federal*, tiene como principal argumento que respeta la naturaleza jurídica de las propuestas político-electorales, que es una declaración unilateral de la voluntad; sin embargo, el problema que se advierte de inmediato, es que se regula por un instrumento normativo de índole civil un supuesto de tipo político-electoral, y seguramente se argumentaría que se descontextualiza el concepto a normar, extrayéndolo de la rama jurídica que ordinariamente debería conocerlo.

En sentido contrario, si las propuestas de campaña, como causas de responsabilidad, son reguladas en la legislación electoral, se respeta la “materia” de la cual provienen; y en consecuencia, son acordes con la lógica casual que les da origen (a las promesas proselitistas).

Desde nuestra perspectiva, que las promesas de campaña sean incluidas en la normatividad civil no tiene inconveniente real; debe tenerse presente que el orden jurídico nacional responde a la idea de sistema, que ciertamente adolece de diversos casos de anomías (como la que es objeto de este ensayo) y otros tantos de antinomias. Sin embargo, la apuesta por una ingeniería estatal es construir un entramado jurídico sistemático que sea compatible y coherente entre sí.

Determinar en dónde deba incluirse la normatividad que regule la vinculación jurídica de las promesas electorales hechas por los aspirantes a un puesto de elección popular, es *peccata minuta*. Lo trascendente es que se incluyan reglas claras que responsabilicen frente al electorado a aquellos que han obtenido el triunfo en las urnas.

Reforma constitucional

Con independencia del desarrollo de la legislación que determine la inclusión como causa de responsabilidad el incumplimiento de las propuestas de campaña, será oportuno que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se modifique al respecto, por las siguientes razones:

- a) Tal como se indicó en la introducción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional la legislación del Estado de Coahuila que indicaba la verificación de las promesas de campaña. Son diversos los argumentos por los cuales se pronunció en dicho sentido la mayoría de los ministros que así lo decidió; sin embargo, éstos pueden reducirse a “como la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* no contempla esta hipótesis, no es susceptible de ser desarrollada por la legislación estatal”.
- b) En los tiempos recientes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha caracterizado por sostener “razones” jurídicas, que ante un análisis detallado responden más a posicionamientos políticos ideológicos; sus decisiones son la última palabra en la interpretación de la norma suprema y, además, no son susceptibles de ser combatidas; de tal modo, en los hechos pueden echar abajo cualquier legislación secundaria.
- c) En los últimos cuarenta años, para modificar el orden jurídico, ha sido *requisito sine qua non* que primero se reforme la Constitución mexicana. Consideramos que esto es ajeno a la más mínima noción de técnica jurídica, pero ante la aberrante *costumbre* que se ha instalado en la clase política nacional y sus aparatos estatales, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no queda otra alternativa que proceder a *parchar* nuevamente nuestra *Carta Magna*, conscientes de que bajo circunstancias distintas no sería necesario hacerlo.

El texto por incluir deberá ser breve y preciso, se propone que sea algo así:

- d) “Las promesas hechas en campaña obligan personalmente a los candidatos que resulten vencedores, por tanto, éstas serán sujetas a evaluación por los órganos electorales y en su caso, darán sustento a reproche jurisdiccional en los términos que fije la ley”. El texto deberá ser incluido en el artículo 41 Constitucional, lo ideal es que se realice en el apartado II, inmediatamente posterior al primer párrafo. Para quedar del modo siguiente:

“Artículo 41. ...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Las promesas hechas en campaña obligan personalmente a los candidatos que resulten vencedores, por tanto, éstas serán sujetas a evaluación por los órganos electorales y en su caso, darán sustento a reproche jurisdiccional en los términos que fije la ley.

...

Conclusiones

Las obligaciones son el vínculo jurídico entre un acreedor y un deudor, por medio del cual el deudor tiene la necesidad jurídica de realizar una conducta que el acreedor puede exigirle.

Las declaraciones unilaterales de la voluntad son consideradas por la *teoría del Derecho* como fuentes de las obligaciones (preferible *causas de las obligaciones*). Esto es, que una de las diferentes maneras que la ley reconoce para el surgimiento de las obligaciones, es la declaración unilateral.

La declaración unilateral de la voluntad es, como su nombre indica, aquella manifestación libre de un sujeto para obligarse ante otro, sin que exista una expresión por parte del acreedor.

Las promesas de campaña son, evidentemente, declaraciones unilaterales de la voluntad, en las que un candidato a un puesto de elección popular se comprometió a realizar una acción en favor de sus posibles votantes.

Tal como se ha decantado, el Poder Judicial de la Federación, las declaraciones unilaterales de la voluntad, no deben estar circunscritas al catálogo expuesto por la normatividad civil, de tal modo que otras disciplinas (ramas) jurídicas pueden incluir en su regulación a especies específicas del género conocido como declaración unilateral de la voluntad.

No obstante, la naturaleza jurídica que tienen las promesas de campaña (declaración unilateral de la voluntad) no están reguladas en la legislación mexicana vigente; y por tanto no son fuentes generadoras de obligaciones para su promitente.

En la permanente evolución del (inacabado y perfectible) sistema político mexicano, es urgente regular lo relativo a las promesas de campaña, como compromisos ineludibles para los candidatos ganadores de las elecciones y, en consecuencia de ello, fuentes generadoras de obligaciones.

De llevarse a cabo la modificación sugerida al sistema político electoral mexicano, la sociedad en su conjunto saldría ganando, incluyendo los mismos candidatos, porque la competencia por el mercado electoral se realizaría con base en compromisos factibles de lograr, y no en simples propuestas de mercadotecnia imposibles de ser cumplidas.

Es pertinente que la regulación de las promesas de campaña como fuente de las obligaciones, pasen por una modificación constitucional, aunque también es perfectamente válido que sean consideradas de manera exclusiva en una reforma legal.

Es evidente que ante el avance de la cultura política del pueblo mexicano, el incluir la obligatoriedad de las promesas de campaña derivaría en un acierto que sería recibido con beneplácito por la población y que contribuiría para el perfeccionamiento del sistema político electoral del Estado Mexicano.

Bibliografía

- Annunziata, Rocío (2014), “Más allá de la promesa electoral. Repensar la representación en Argentina”, *Sudamérica*, núm. 3.
- Bustamante Alsina, Jorge (1989), *Teoría general de la responsabilidad civil*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- Chacón Rojas, Oswaldo, *Nuevos mecanismos de democracia directa en el constitucionalismo local. La fiscalización del cumplimiento de compromisos electorales en Chiapas*. Fuente de consulta: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/9.pdf>.
- Hernández Santiago, Joel (2018), “Te lo firmo y te lo cumplo”, en *La silla rota*, <https://lasillarota.com/opinion/columnas/te-lo-firmo-y-te-lo-cumplo/202865>
- Gutiérrez y González, Ernesto (2000), *Obligaciones*, México, Porrúa.
- Marengi, Patricia (2010), “El vínculo programático entre electores y partidos políticos: una propuesta de medición”. Disponible en http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0304/Seminario_Investigacion03/Marengi04.PDF
- Nicolás Jiménez, Yagnna; Edwin Alvarado Mena, Jeff Rodríguez Alvarado, Allan Abarca Rodríguez (2015), “Las promesas electorales de los candidatos a la presidencia de la República de Costa Rica, divulgadas en medios de prensa escrita”, en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 147, pp. 15-26/ (I). Fuente de consulta: <http://www.redalyc.org/pdf/153/15341140002.pdf>
- Padilla Arellano, José (2014), *La reglamentación de las promesas de campaña para ocupar los cargos de elección popular en México, y el fortalecimiento de los medios de control constitucional*. Fuente de consulta: <http://www.>

- somee.org.mx/rmestudioselectorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/download/151/pdf_8
- Paniagua Vázquez, Abraham; Ignacio Camargo González y José Eduardo Borunda Escobedo (2015), "La relación entre el proselitismo electoral y las propuestas de campaña: Un análisis del proceso electoral federal 2012 en Ciudad Juárez, México", *Polis* 11.1, pp. 169-204.
- Presidencia de la República (2014), <http://www.gob.mx/presidencia/reforma/reforma-politica-electoral-2/>
- Rico Álvarez, Fausto y Patricio Garza Bandala (2006), "Sobre la declaración unilateral de la voluntad como fuente de las obligaciones", en Jorge Adame Goddard (coord.), *Derecho civil y romano: culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rojina Villegas, Rafael (1992), *Derecho Civil Mexicano*, tomo V, México, Porrúa.
- Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María (2011), *Reflexiones desde la magistratura constitucional. Verificación de los compromisos de campaña por parte de la autoridad administrativa electoral. Un mecanismo para el fortalecimiento del sistema democrático*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/6/ens/ens9.pdf>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009), <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=106625>
- Zack, Guido; Federico Favata y Florencia Fares (2016), "Pobreza Cero: la metodología de las promesas rotas", en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas-UNNE*, número 17, en <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfce>
- Zamarripa, Guillermo; Jorge Sánchez Tello y Felipe Meza (2018), *Propuestas de los candidatos sobre el sistema financiero y de su impacto en éste*, México, FUNDEF, en www.fundef.org.mx

Direcciones Electrónicas

- <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/9.pdf>
- <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v11n1/1870-2333-polis-11-01-00169.pdf>
- http://fundef.org.mx/sites/default/files/analisis_propuestas_candidatos.pdf
- <https://www.gutierrez-rubi.es/newsite/wp-content/uploads/2018/03/La-estrategia-del-miedo-en-las-elecciones.pdf>
- http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/Doctorado0304/Seminario_Investigacion03/Marenghi04.PDF
- <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfce/article/viewFile/1567/1340>
- <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/download/1055/1087>

<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/269/269822.pdf>

<https://www.sinembargo.mx/27-08-2018/3461798>.

<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/sesto-informe-de-gobierno-enrique-pena-nieto-epn-presidente-eslogan-te-lo-firmo-y-te-lo-cumplio-compromisos-quedan-en-el-tintero-1964467.html>

<https://lasillarota.com/opinion/columnas/te-lo-firmo-y-te-lo-cumplio/202865>