

INICIATIVA POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 Y SE AGREGA UNA FRACCIÓN VII DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO FERNANDO ASCENCIO BARBA, E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

El que suscribe, diputado Sergio Fernando Ascencio Barba, del Grupo Parlamentario de Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en las facultades que confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este pleno la presente iniciativa por el que se reforma el artículo 11 de la la Ley General en Materia de Delitos Electorales, y se agrega una fracción VII, con el proposito de fortalecer la normatividad en material electoral y robustecer los mecanismos de vigilancia y control en materia electoral, a fin de evitar que los apoyos sociales que destina el Ejecutivo Federal a través de los Programas en cuestión se distorsionen de los fines originalmente previstos, y evitar su uso proselitista por parte de los servidor(es) públicos o candidato(s) de algún partido político, conforme a la siguiente:

I. Exposición de Motivos.

En años recientes los procesos electorales en México se han distinguido, con ciertas excepciones, por altos niveles de abstencionismo, campañas electorales "sucias" que incluyen la intervención de los gobernantes (federales, estatales y municipales) y resultados con márgenes estrechos entre ganadores y perdedores (Aziz, 2007; Crespo, 2007).

Bajo esta tesitura, existe un aumento en la probabilidad de que el acceso o la permanencia en los programas sociales se utilicen con fines político-electorales. La literatura sobre clientelismo político en México confirma que la utilización de programas sociales con estos fines tiene una larga y fuerte tradición, y que esta práctica se visto modificada a lo largo del tiempo y con el paso de los años con el paso del tiempo, con una tendencia a la reducción de la coacción y una persistencia de acciones de compra de votos a cambio de acceder a programas sociales (Fox, 1994; Cornelius, 2002; Schedler, 2004; Díaz Cayeros, 2007; Fundar et al., 2006)¹.

¹ Political Use of Social Programs and New Institutional Intermediaries. Programs in Southern Veracruz...Hevia de la Jara Felipe (2010).



Esta administración pública federal, se ha caracterizado por anunciar programas y entrega de apoyos, sin un claro marco de diseño y operación, además de la ausencia de Reglas de Operación, que se suman a la falta de mecanismos de control gubernamental y social, que podrían traducirse en estrategias de cooptación de beneficiarios para fines político-electorales o patrimonialistas: al seleccionar a quién benefician y a quién no; al entregar apoyos en efectivo directamente a las familias (transferencias económicas) y al establecer corresponsabilidades para recibir los apoyos (condicionamiento de los apoyos) se generan importantes espacios de discrecionalidad.

En este orden de ideas, es preciso destacar que, bastaron solo tres meses, para que en octubre de 2018, después de ganar la elección presidencial en México, Andrés Manuel López Obrador y su equipo de secuaces lanzarán a las calles a un ejército de alrededor 18 mil voluntarios con una misión inédita para alguien que aún no había asumido el cargo: "recabar la información personal de los ciudadanos que serían beneficiados con algún programa social una vez que comenzara a gobernar".

A la tarea que habrían de llevar en campo, los voluntarios anteriores, se le llamó "Censo de Bienestar" y estos últimos fueron nombrados "servidores de la nación", quienes ahora son parte del gobierno y dan seguimiento a la entrega de ayudas económicas. Su labor ha estado bajo el escrutinio de la opinión pública, expertos e instituciones académicas, que consideran que todo es parte de un esquema de apoyo político para el presidente, bajo un esquema "clientelear".

Como suele ser su costumbre, el Titular del Ejecutivo Federal ha negado cualquier irregularidad u operación política de los servidores para beneficiar a su gobierno o al partido que lo llevó al poder; partido político que fundó y que lo llevó a la presidencia. Con una encomienda permanente, a decir del Presidente López Obrador: combatir la corrupción y eliminar cualquier práctica irregular como parte de lo que ha venido llamando la "Cuarta Transformación (4T)" del país; que a decir del contexto nacional por el que atraviesa el país, mejor habría de ser llamada la "Transformación de Cuarta".

A decir de los hechos, el 27 de diciembre de 2018, tras una investigación, las autoridades electorales concluyeron que un grupo de esos "servidores" sí había violado la ley al promover al presidente en la entrega de los programas sociales, algo prohibido por la Constitución mexicana.

El fallo de las autoridades electorales eximió de responsabilidad al presidente López Obrador y a integrantes de su gabinete, y sólo se determinó sancionar a los coordinadores estatales y regionales de los "servidores".

El fallo, sin embargo, no ha tranquilizado a los críticos del mandatario, y organismos públicos privados, quienes hemos venido argumentando que las autoridades no indagaron todo lo que debían. Lo que es más, Partidos de oposición advirtieron que se apelaría el fallo y habría de solicitarse que se reabra y haga de nueva cuenta la investigación correspondiente.

De acuerdo a lo señalado, por María Amparo Casar analista y presidenta ejecutiva de la **Organización Civil Mexicanos Contra la Corrupción**, "... cuando comenzaron a recabarse los datos personales de los ciudadanos fue algo ilegal, porque en el periodo de transición aún no eran gobierno y después, cuando ya eran gobierno, continuaron usando chalecos y gorras con el nombre de López Obrador, aunque era promoción personalizada...", sostuvo.

Un análisis realizado por esta misma institución reveló, a partir de las listas de los "servidores", que casi una cuarta parte de estos 18 mil están afiliados a algún partido político o formaron parte de su estructura electoral, sobre todo del Partido Político, hoy llamado MORENA (Movimiento Regeneración Nacional).

Esta revisión se hizo con programas estadísticos para cruzar la base de datos de los "servidores", entregada a esta última asociación por la Secretaría de Bienestar del gobierno federal, con los padrones de militantes de los partidos políticos. Lo mismo se hizo con el listado de representantes generales y de casilla para la elección presidencial de 2018, el cual fue entregado por el Instituto Nacional Electoral (INE).

La ley no prohíbe a la gente que trabaja para el gobierno ser militante de algún partido, sin embargo, algunos analistas y expertos en la aplicación de programas sociales consideran que existe un riesgo de que la gente con una afinidad política busque algún beneficio para su organización o líderes. En términos generales, la presidenta de esta Organización Civil, concluyó, entre otras cosas, que existen y persisten "muchos vacíos legales...". De manera concreta, sostuvo, "**...el apoyo es a nombre de AMLO...**".

La Constitución señala que al hacer propaganda oficial no se pueden incluir nombres, imágenes ni símbolos que conlleven a la promoción de algún servidor público.

Actualmente, los "servidores" no sólo recopilan información, sino que también entregan a los beneficiarios de programas sociales tarjetas de débito en las que se depositan los apoyos económicos. Y según algunos videos que se tienen y forman parte de la investigación, y a los que la **Organización Civil Mexicanos Contra la Corrupción** tuvo acceso, cuando llegan con las personas beneficiadas algunos servidores les dicen que están ahí "de parte del presidente de la república, licenciado Andrés Manuel López Obrador, a hacer entrega de un apoyo para su familia".

Por citar solo un par de ejemplos, hoy día, algunos de los beneficiados son los adultos mayores que reciben dos mil 550 pesos bimestrales y personas con discapacidad, a quienes les dan dos mil 250 pesos en ese mismo periodo.

Por ello, es momento de establecer límites a este tipo de conductas con falta de ética y tendencia absolutamente clientelar. En la historia reciente de nuestro país,

diversos gobiernos a nivel federal y estatal han sido señalados de utilizar los programas sociales con fines políticos y electorales, algo que todos, sin distingo alguno, han negado, incluido ahora el mismo López Obrador.

El pasado es justo eso: pasado, que solo deja experiencias, de las que, como Legisladores y portavoces de quienes fuimos electos, nos asiste la labor de atender.

El encargado de la operación de los "servidores de la nación" es Gabriel García Hernández, coordinador general de Programas Integrales de Desarrollo, área que responde directamente al presidente.

Bajo el mando de García Hernández hay 32 delegados estatales que a su vez tienen a sus órdenes un total de 266 delegados regionales que supervisan el trabajo de la gente que acude a los domicilios.

"Los delegados estatales, también conocidos como 'superdelegados', controlan a los 'servidores de la nación' y, obviamente, tienen aspiraciones políticas", dijo Camerino Márquez, representante del PRD ante el INE y quien presentó la denuncia por la supuesta promoción a favor de López Obrador. Como ejemplo recordó el caso de Jaime Bonilla, quien fue delegado del estado de Baja California, en el noroeste del país, y después se convirtió en el candidato de Morena que ganó la elección para gobernador.

Previo a su ingreso a la Presidencia de la República, García Hernández se desempeñaba como Secretario de Organización de Morena y tenía a su cargo la operación política del partido en todo el país.

El número de "servidores de la nación" ha variado desde el inicio de su operación, pero mes con mes promedia aproximadamente 18 mil funcionarios.

Según el análisis realizado, al menos 4 mil 328 son militantes de partidos (no sólo de Morena) o fueron representantes electorales del grupo político en el poder desde el 1 de julio de 2018.

Los resultados arrojaron que hay 2 mil 275 militantes de partidos políticos entre los "servidores de la nación": 865 del Partido Revolucionario Institucional (PRI); 782 del PRD, en el cual militó López Obrador, y 710 de Morena. Salvo el partido minoritario Nueva Alianza, militantes de todos los demás partidos también aparecen en los registros.

Una explicación para este resultado y efecto, de que haya militantes de varios partidos, es que luego del triunfo de López Obrador decidieron apoyarlo y sumarse como servidores, aunque no cambiaron su militancia en otro grupo político.

También se encontraron un mil 662 servidores que fueron representantes electorales durante el día de la elección presidencial. De ellos, un mil 344 vigilaron



las casillas por parte de Morena y el resto fueron registrados por los demás partidos políticos.

Además, hay 391 servidores que están afiliados a un partido y, al mismo tiempo, representaron al mismo u otro partido el día de la elección presidencial en 2018. La mayoría fueron militantes de Morena, seguidos del PRI y PRD.

La Organización Civil Mexicanos Contra la Corrupción, solicitó a la Secretaría de Bienestar información sobre la operación de los “servidores de la nación”, pero la derivaron a García Hernández, quien a petición de expresa de conocer su opinión al respecto cerro todo canal de comunicación.

Por otra parte, Incide Social, una Organización mexicana dedicada al análisis y evaluación de los programas sociales, considera que los “servidores de la nación” no pasaron por un proceso de reclutamiento que transparente su capacidad más allá de haber sido parte de la estructura electoral de Morena.

“Se necesita contar con personas con experiencia, conocimientos y capacidades técnicas en materia de política social. Sin embargo, no existe o hasta el momento no sean hecho públicos los perfiles de los ‘servidores de la nación’, ni los criterios por cuales fueron seleccionados. Y esto puede afectar el levantamiento de información y la entrega de apoyos a los beneficiarios, así como dar lugar a favoritismos, corrupción y mal uso de los recursos públicos”.

De acuerdo con una respuesta de transparencia de la Secretaría de Bienestar, los delegados estatales o regionales son los encargados de entrevistar y contratar a los servidores sin ningún proceso de reclutamiento con mayores filtros.

A juicio de esta última organización, la distribución de las 266 coordinaciones regionales “parece tener fines electorales”, ya que en su mayoría corresponden a los 300 distritos electorales del país. “Esto puede tener implicaciones negativas como la promoción personalizada en favor no sólo del presidente sino también de los coordinadores estatales y regionales, muchos de ellos con aspiraciones políticas, debido a que han ocupado puestos clave en la estructura partidaria de Morena o bien, han sido o aspiran a ser candidatos”.

Como parte del presupuesto 2018, esta Cámara de Diputados, aprobó poco más de 150 millones pesos para la operación del fideicomiso de transición presidencial. Casi el 90% de ese dinero se fue en pagar a 18 mil 21 funcionarios que participaron en el periodo de transición como “servidores de la nación”. A cada servidor se le hizo un pago de 7 mil 354 pesos.

El pago para todos los servidores se hizo a través de una filial de Grupo Salinas del empresario Ricardo Salinas Pliego, dueño de la segunda televisora más importante en México, TV Azteca. El mismo consorcio, a través de Banco Azteca, es el encargado de emitir las tarjetas bancarias para los beneficiarios de los programas sociales federales. El gobierno mexicano eligió esta institución bancaria sin licitación



de por medio, argumentando que tiene una amplia cobertura a nivel nacional, que coincidentemente, es de notar que coincidentemente el pasado 25 marzo de 2020, el Instituto Federal de las Telecomunicaciones le extendió por 30 años más la operación de una conocida cadena de cable, telefonía e internet.

Cuando inició el nuevo gobierno, el 1º de diciembre de 2018, los “servidores de la nación” que participaron en la transición fueron contratados por la Secretaría de Bienestar de manera directa, sin una convocatoria de por medio. Al menos 16 mil 252 servidores que estuvieron en la transición entraron al gobierno como servidores, es decir, casi el 90%. Ya como funcionarios, ganan 9 mil 266 pesos.

Incide Social, al igual que Organización Civil Mexicanos Contra la Corrupción, coinciden en que hay vacíos de información sobre la operación de los servidores.

“Un aspecto importante del censo es la prisa con la que se trató de hacer. Desde el periodo de transición se dijo que serían tres meses, luego que seis... No hay información clara sobre el avance. Y tampoco hay acceso, hasta ahora, a ninguno de los productos que salen del censo”.

“Más allá del perfil político que tengan, no se sabe si los servidores están capacitados y eso puede repercutir en la calidad de la información que se levanta”.

Ambas Organizaciones, levantaron solicitudes de transparencia a la Secretaría de Bienestar para conocer cómo es el proceso del levantamiento de información de los ciudadanos, cuál es el aviso de privacidad para proteger datos personales y solicitar copias de facturas de chalecos e insumos para los servidores, pero de manera reiterada se respondió que no había información al respecto.

Incide Social y algunos partidos políticos de oposición coincidimos en la falta de transparencia sobre el Censo de Bienestar y los “servidores de la nación”.

Cada uno, de manera independiente, hemos exhortado o solicitado a Morena o al gobierno de López Obrador facturas o documentos y de manera persistente se ha dado la misma respuesta: es inexistente².

En general, la literatura define el clientelismo político como las acciones de compra y coacción de votos. La compra incluye el ofrecimiento de ciertos servicios o beneficios a cambio del voto, y la coacción implica desde amenazas, condicionamiento de apoyos y servicios, hasta violencia en las casillas electorales y el robo de boletas (Cornelius, 2002:14; Fundar et al., 2006; Alianza Cívica, 2006; FEPADE, 2006; Vilalta, 2007; Schaffer y Schedler, 2007).

Así, el uso político de los programas puede incluir, además de las versiones negativas de coacción y compra, prácticas “legítimas” de retorno político, en el

² <https://www.telemundonuevainglaterra.com/noticias/mexico/amlo-da-uso-politico-a-los-programas-sociales/2017154/>



sentido de premiar electoralmente a los responsables por la implementación de un programa o servicio determinado, pero en medio de estas posibilidades existen una gama de variopintos, en donde predominan las prácticas semiclientelares.

Dentro de la coacción pueden situarse en mayor proporción las acciones clientelares autoritarias directas, en especial las amenazas de suspender el apoyo si los beneficiarios no votan por determinado partido político; aunque, como plantea Vilalta (2007), su definición y análisis están mucho menos desarrollados que el de la compra; sin dejar a un lado lo arriba mencionado, en cuanto a la proyección y búsqueda de algún cargo de elección popular de los responsables de operar estos programas y entregar los apoyos que se correspondan a los mismos.

II. Argumentos que sustentan la presente iniciativa.

En las manos de personas “voluntarias”, la mayoría militantes del partido Morena, quedó la elaboración del censo a partir del cual se distribuirían los programas sociales del Gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

En la actualidad, ya son servidores públicos con sueldos que van de los 29 mil 207 pesos a los 8 mil 173 pesos mensuales.

La importancia de esa tarea no es menor, ya que el combate a la violencia, a la corrupción y desde luego a la pobreza, se ha planteado a partir del éxito que tenga la política social.

La política social de AMLO se desborda a lo largo y a lo ancho de el país, pero genera quejas sobre su calidad y transparencia. Iniciaron como voluntarios y militantes del partido Morena, y hoy son funcionarios públicos encargados de levantar el censo para la distribución de 207 mil 100 millones de pesos de la política social del Gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Aunque ya transcurrieron mas de un año del actual Gobierno federal, este ejército de casi 18 mil personas aún se maneja bajo las siglas del partido al que representaron en el periodo de transición gubernamental. Se presentaron a la población como los “voluntarios” que llegarían a cada casa del país para elaborar el Censo del Bienestar mediante el cual se repartirían los programas sociales.

Con el periódico Regeneración en mano, emprendieron su tarea: los servidores censaron su misma zona de residencia y el cuestionario fue básico: “¿hay alguna persona mayor de 65 años?”, “¿hay jóvenes que estudien el nivel medio superior?”, “¿hay alguna persona con discapacidad en el hogar?”, etcétera.

Así se recopilaron los datos de 24 millones de beneficiarios de programas sociales.

Los Servidores de la Nación o Siervos de la Nación son aproximadamente, 18 mil personas, con 258 coordinadores que perciben un sueldo de 51 mil 087 pesos.



Los rangos salariales de los Servidores van de los 29 mil 207 pesos a los 8 mil 173 pesos, de acuerdo con el portal Nómina de Transparencia de la Secretaría de la Función Pública. Como antes se ha señalado, de parte de académicos y especialistas hay dudas sobre la profesionalización de los datos, la vigilancia de lo recabado y la transparencia de todo el proceso, sobre todo porque la política social en los últimos años ha sido utilizada con fines de promoción política.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) de 2020 contemplaba la cantidad de casi 207 mil millones de pesos dirigidos a adultos mayores, personas con discapacidad, estudiantes en situación de pobreza, jóvenes que no estudian ni trabajan, campesinos, damnificados de sismos, familias que buscan crédito para la vivienda, y a pequeños comerciantes que requieren un crédito, con prioridad a poblaciones indígenas.

La elaboración de un Padrón Único de Beneficiarios y de un Catálogo Nacional de Programas Sociales, figuró como promesa desde la administración pasada y lo hecho ahora por los Servidores de la Nación, no acerca a ese objetivo que evitaría el clientelismo político y el uso discrecional de recursos públicos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 considera como servidores públicos en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración del Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo, así como de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía; por otro lado, la Ley de General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Poderes del Estado y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos que provengan del erario público.

En tiempos electorales el riesgo de cometer una falta como servidores públicos es mayor si no tenemos conocimiento pleno de nuestras obligaciones; sin embargo, no hay ninguna justificación que nos dispense de hacer algo indebido, caer en alguna responsabilidad administrativa y por ello, ser sancionados.

La Constitución Política Federal en su artículo 134, dispone como obligaciones a cargo de los Servidores Públicos, entre otras:

- Administrar los recursos económicos, con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
- Aplicar en todo tiempo, con imparcialidad, los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.



- Abstenerse de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, en la propaganda con carácter institucional, informativos, educativos o de orientación social.

Por lo anterior, los servidores públicos de conformidad con la Ley de General de Responsabilidades Administrativas:

- Ejercer sus funciones con eficacia, honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y transparencia.
- Ejercer debidamente su cargo con apego a la Ley.
- Destinar los recursos únicamente para el fin que tienen asignado, sin desviarlos para propósitos político-electorales o proselitistas.

Es por ello, que se esta iniciativa busca reformar el artículo 11 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, al agregar una fracción VII, con el proposito de fortalecer la normatividad en material electoral y robustecer los mecanismos de vigilancia y control en materia electoral, a fin de evitar que los apoyos sociales que destina el Ejecutivo Federal a través de los Programas en cuestión se distorsionen de los fines originalmente previstos, y evitar su uso proselitista por parte de los servidores público(s) o candidato(s) de algún partido político.

III. Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

IV. Propuesta

En mérito de lo antes señalado someto a consideración del pleno de esta asamblea, el proyecto de iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES, Y SE AGREGA UNA FRACCIÓN VII, CON EL PROPÓSITO DE FORTALECER LA NORMATIVIDAD EN MATERIA ELECTORAL, A FIN DE EVITAR QUE LOS APOYOS SOCIALES QUE DESTINA EL EJECUTIVO FEDERAL A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS EN CUESTIÓN SE DISTORSIONEN DE LOS FINES ORIGINALMENTE PREVISTOS, Y EVITAR SU USO PROSELITISTA POR PARTE DE LOS SERVIDOR(ES) PÚBLICOS O CANDIDATO(S) DE ALGÚN PARTIDO POLÍTICO.

Artículo Único. Se reforma el artículo 11 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales para quedar como sigue:



...

Artículo 11. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa, **destitución o cancelación de la candidatura, según corresponda**, y prisión de dos a nueve años, al servidor público o candidato, que I. a VI...-

VII. En tiempo de campaña previamente y durante la entrega de apoyos sociales incluya nombres, imágenes, voces o símbolos, que impliquen la promoción personalizada, en propaganda de carácter institucional, en medios informativos, educativos o de orientación social.

Transitorios

Único. La reforma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



Palacio Legislativo de San Lázaro, a 01 de abril de 2020.

Diputado Sergio Fernando Ascencio Barba (rúbrica)