



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**“YUXTAPOSICIÓN Y COMPETITIVIDAD ELECTORAL: ¿LA MANO INVISIBLE
DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS? EL CASO DE MUNICIPIO DE
QUERÉTARO”**

TESIS

Que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales

Presenta:

Eduardo Aristóteles Ramírez Martínez

Dirigido por:

Dra. Martha Gloria Morales Garza

Santiago de Querétaro, Querétaro, Septiembre de 2013



Universidad Autónoma de Querétaro

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

"YUXTAPOSICIÓN Y COMPETITIVIDAD ELECTORAL: ¿LA MANO INVISIBLE DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS? EL CASO DE MUNICIPIO DE QUERÉTARO"

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales

Presenta:

Eduardo Aristóteles Ramírez Martínez

Dirigida por:

Dra. Martha Gloria Morales Garza

SINODALES

Dra. Martha Gloria Morales Garza
Presidente

Dra. Marcela Ávila Eggleton
Secretario

Dr. Pedro Flores Crespo
Vocal

Dra. María Ángeles Guzmán Molina
Suplente

Mtro. Luis Alberto Fernández García
Suplente

Mtro. Carlos Praxedis Ramírez Olvera
Director de la Facultad

Firma

Firma

Firma

Firma

Firma

Firma

Dr. Inineo Torres Pacheco
Director de Investigación y posgrado

Firma

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi profundo reconocimiento y agradecimiento a la Doctora Martha Gloria Morales, quien más allá de ser la directora de la tesis, ha sido tan generosa como brillante para compartir sus conocimientos y experiencias.

Agradezco a mis profesores de la maestría por el esfuerzo en mi formación y por la paciencia para presenciar mis naufragios intelectuales en la búsqueda de una idea sensata de tesis. Muy en especial al Doctor Rodolfo Sarsfield y al Maestro Luis Alberto Fernández.

A mis niñas y esposa, quienes han sabido perdonar tantas faltas al parque y al cine, respectivamente.

Agradezco al CONACYT su importante apoyo financiero para concluir la tesis y el programa de la Maestría.

A Wendy, Rebeca y a las Elsas... a quienes amo profundamente

RESUMEN

El trabajo explora la capacidad y potencia de la yuxtaposición y competitividad electoral como variables fundamentales en la explicación de la rendición de cuentas en el ámbito municipal. Por su conformación fuertemente vertical y presidencialista la rendición de cuentas municipal presenta muy importantes limitaciones. De manera que, la yuxtaposición y la competitividad electoral se presentan como condicionantes externos al ámbito municipal que, justo por venir de fuera, mejoran la calidad de la rendición de cuentas porque proveen, impensadamente, incentivos nuevos, adecuados y poco costosos a los actores políticos, para exigir y rendir cuentas. La expectativa teórica es que tales incentivos tienden a romper tanto con la rigidez del marco legal, como con una dinámica política interna de los Ayuntamientos y gobiernos municipales poco propicia para la rendición de cuentas. En medio, sin embargo, se presentan una multitud de factores que intervienen y condicionan la capacidad de la yuxtaposición y competitividad electoral para generar, por sí mismos, procesos exitosos de rendición de cuentas. Por ello, en la búsqueda de las condiciones necesarias y suficientes de la rendición de cuentas, a partir del estudio del municipio de Querétaro en diferentes periodos gubernamentales, se descubrió que tales variables no son suficientes, pues también importan la participación autónoma de la sociedad civil y la ampliación y robustecimiento de los derechos ciudadanos, pensados, también, como impulsos externos a las lógicas y dinámicas de los gobiernos municipales y actores político – partidistas.

(Palabras clave: rendición de cuentas, yuxtaposición, competitividad electoral, actores e incentivos).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. HACIA UN MODELO EXPLICATIVO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS ..	5
a) LOS DIFERENTES ENFOQUES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS....	5
b) LOS DESACUERDOS CONCEPTUALES.....	8
c) EL CONCEPTO.....	11
Información.....	13
Explicación.....	14
Sanción.....	17
Los linderos del concepto.....	20
d) UN MODELO PARA EXPLICAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	22
2. PROPUESTA METODOLÓGICA	35
3. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	39
a) LA CALIDAD DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA.....	40
b) ÁMBITOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPAL: ¿PESOS Y CONTRAPESOS?.....	43
ÁMBITO INTERNO: EL CABILDO.....	44
ÁMBITO EXTERNO: LA LEGISLATURA.....	50
4. RENDICIÓN DE CUENTAS EN QUERÉTARO. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESTUDIO	56
PERIODO 2003 – 06; CORRELACIÓN DE FUERZAS.....	56
4.1. CASO: REGIDOR JONATÁN JUÁREZ.....	59
a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO.....	59
b) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS...73	
PERIODO 2006 – 09; CORRELACIÓN DE FUERZAS.....	77
4.2. CASO: REPRESIÓN DEL 2 DE NOVIEMBRE.....	80
a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO.....	80
La CEDH.....	93
b) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS...96	
PERIODO 2009 – 12; CORRELACIÓN DE FUERZAS.....	98

4.3.	CASO: PEÑA COLORADA.....	101
	a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO.....	101
	b) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	113
4.4.	CASO: REGIDOR FERNANDO RODRÍGUEZ SERRATO.....	117
	a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO.....	117
	b) ¿UNA FALTA ADMINISTRATIVA Y UN DELITO?, ¿CUÁLES Y CUÁNTAS SANCIONES?.....	121
	c) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	128
4.5.	CASO: HOMOFOBIA EN EL CENTRO CÍVICO.....	131
	a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO.....	132
	b) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	142
	CONCLUSIONES.....	146
	ANEXOS.....	159
	BIBLIOGRAFÍA.....	170

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS.

Cuadro1.EL CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS.....	12
2. COSTO E IMPACTO DE LAS ACCIONES DEL ALCALDE EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	29
3. COSTO E IMPACTO DE LAS ACCIONES DE LA OPOSICIÓN EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	29
Gráfica 1. ACTORES SOCIALES Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	31
4. MODELO EXPLICATIVO.....	33
5. CALIDAD DE LA LEGISLACIÓN COMPARADA, 2010.....	41
6. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE Y DEL AYUNTAMIENTO.....	46
7. SANCIONES JURÍDICAS A NIVEL DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES.....	53
8. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTO Y MARGEN DE VICTORIA, 2003 - 06.....	57
9. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LOCAL, 2003 – 06.....	58
10. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO Y MARGEN DE VICTORIA, 2006 - 09.....	77
11. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LOCAL, 2006 – 09.....	78
12. ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO Y MARGEN DE VICTORIA, 2009 – 2012.....	99
13. INDICADORES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	Anexos
14. INDICADORES DE JUSTIFICACIÓN O EXPLICACIÓN	
15. INDICADORES DE SANCIÓN	
16. SELECCIÓN DE CASOS	

Cuadro 17. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA 2003- 2006

18. INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO 2003 – 2006

19. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA 2006 – 2009

20. INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO 2006 – 2009

21. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA 2009 – 12

22. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA 2012 – 2015

23. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR 2009 – 2015

“YUXTAPOSICIÓN Y COMPETITIVIDAD ELECTORAL: ¿LA MANO INVISIBLE DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS? EL CASO DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO”.

INTRODUCCIÓN

El concepto de rendición de cuentas es clave, novedoso y sin duda, aun es controversial. Quizás su importancia estribe no solo en las notables y cuantiosas implicaciones para el buen funcionamiento de los sistemas democráticos, sino también, como afirma O’Donnell, por su incuestionable ausencia en los sistemas políticos democráticos de nuevo cuño y en especial en los sistemas latinoamericanos.

En América Latina, la aparición de la rendición de cuentas como parte las agendas políticas nacionales puede encontrarse en los periodos posteriores a las transiciones democráticas del último cuarto del siglo pasado. En México, por ejemplo, el tema es aún más novedoso, si atendemos al hecho de que los temas de la certidumbre y eficacia de las reglas electorales han ocupado buena parte de la agenda pública nacional tanto del periodo previo a la transición como también del periodo post transición, concretamente del 2006 hasta el día de hoy, después de los serios cuestionamientos tanto al proceso electoral presidencial como a las propias autoridades encargadas de organizar y sancionarlo. Es así que el tema de la rendición de cuentas no solo está pendiente, sino que en buena medida ha sido desplazado por temas que parecían ya superados. Sin embargo, este claro desplazamiento, constituye el centro de la explicación de un tema aún más preocupante: el desencanto profundo que el grueso de los mexicanos sienten por la vida e instituciones democráticas. Según el más reciente reporte del Latinobarómetro, en toda América Latina el apoyo a la democracia bajó 3% (de 61% a 58%) como promedio entre 2010 y 2011, mientras que el mismo indicador

muestra una disminución aún mayor en el caso de México, con un retroceso de 9 puntos, pasando de 49 a 40% de la población que apoya a la democracia. Esto significa que el apoyo a la democracia en México está 18 puntos porcentuales por debajo de la media latinoamericana (58%), lo que lo convierte en el país con menos apoyo a la democracia, solo por encima de la República de Guatemala (36%). Quizás la explicación del desencanto por la democracia encuentre un argumento plausible en el deficiente funcionamiento de la rendición de cuentas, mismo que se manifiesta, entre otras cosas, en intolerables – para la ciudadanía - niveles de opacidad e impunidad en el quehacer gubernamental.

En otro orden de ideas, hay que decir que en las realidades latinoamericanas la rendición de cuentas no solo es un fenómeno político novedoso, sino que también lo es académicamente. Esta novedad implica que permanecen muchas áreas vírgenes y no exploradas en la materia, de ahí que podemos afirmar que este trabajo pretende hacer una modesta contribución en al menos dos campos.

Por un lado, el grueso de los trabajos es sobre el tema transparencia y no propiamente de rendición de cuentas. Entre ellos prevalecen los trabajos descriptivos y cuantitativos. Otro grupo de trabajos, más de corte explicativo, pero sin llegar al plano empírico, ha centrado sus argumentos en señalar que las carencias del diseño institucional son causantes de la mala rendición de cuentas. Aunque son aportaciones valiosas, la propuesta de este trabajo apunta hacia otra dirección, pues lo que interesa es explicar la rendición de cuentas basado en la yuxtaposición y la competitividad electoral como variables que tratan de aprehender cómo el poder y la fuerza de los actores es determinante en el nivel de rendición de cuentas de los gobiernos municipales. El diseño institucional importa, pero es activado o no según los incentivos de los actores dada la configuración de las fuerzas políticas en un tiempo y espacio determinado. En ese sentido, hipotéticamente se espera que yuxtaposición y competitividad electoral correlacionen de manera positiva con la rendición de cuentas. No obstante, al ser un trabajo más de corte cualitativo es preciso abrir la caja negra en busca de los mecanismos explicativos de las correlaciones buscadas. En este nivel, el

desempeño de los actores sociales y políticos relevantes se vuelve fundamental. En un primer momento, explicaremos cuáles y en qué consisten las variables independientes, además de tratar la correlación esperada. Después, centrados en la perspectiva de los actores, buscaremos dar una explicación que desvele los mecanismos internos de la correlación.

Por otro lado, en México hasta ahora los esfuerzos más acabados y reconocidos en el medio académico para comprender el fenómeno han adoptado como unidades de análisis principales a la propia nación y a las entidades federativas, pero poco se ha explorado el ámbito del municipio. Éste se vuelve analíticamente interesante porque el andamiaje institucional de la rendición de cuentas tiene particularidades que, en principio, tiene diferencias significativas con los arreglos tanto de las entidades como de la propia Federación. Por ejemplo, tal como afirma Arturo Rodríguez Obregón (2005) el tipo de sistema electoral predominante en los Municipios mexicanos diluye la posibilidad de la existencia de un sistema de pesos y contrapesos. Los *checks and balances*, según buena parte de la literatura, parecieran ser condición sine qua non de la rendición de cuentas. Así que, la aparente debilidad institucional de la rendición de cuentas en los municipios nos sitúa justo en el horizonte de visibilidad idóneo para explorar la importancia y repercusiones de otras variables – digamos no institucionales - sobre los procesos de rendición de cuentas. Así que podemos preguntarnos si es posible tener una rendición de cuentas vigorosa y de calidad aun a pesar de que el diseño institucional aporte poco en este sentido. Puesto en otras palabras: ¿existen otras variables que zanjén el déficit institucional y logren procesos de rendición de cuentas exitosos?

En un trabajo anterior¹ había mostrado que tanto el perfil de la oposición como la aparición de ciertos temas en la agenda política municipal podían ser relevantes para la rendición de cuentas en ausencia de un marco institucional de pesos y contrapesos. Sin embargo, también se mostró que la oposición al interior del

¹ Ramírez, Aristóteles. “Oposición política y calidad democrática: el caso del municipio de Querétaro 2003 – 2006” Tesina para obtener la especialidad en partidos políticos y procesos electorales. UAQ 2007.

cabildo había desempeñado un rol que, en lo fundamental, era de subordinación, dados los escasos incentivos para ser una oposición responsable y militante. Dos trienios han transcurrido desde entonces y algunas cosas han cambiado. El PAN perdió la elección a gobernador en el 2009, la mayoría en la legislatura local y buena parte de las 18 alcaldías del Estado. El PAN, no obstante el fuerte descalabro electoral, retuvo Querétaro capital pero en un contexto inédito, en el que las condiciones han modificado notablemente el flujo de interacciones al interior del Ayuntamiento. Por lo que resulta pertinente preguntarse: ¿Cuáles han sido las repercusiones para la rendición de cuentas municipal bajo las nuevas condiciones del gobierno no unificado? ¿Un escenario de mayor competencia electoral tiene una repercusión sobre la rendición de cuentas? ¿Este nuevo escenario incidió en alguna medida sobre la participación política de cara a la rendición de cuentas de actores tales como las Organizaciones sociales o los Medios de comunicación?

1. HACIA UN MODELO EXPLICATIVO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Las siguientes líneas pretenden hacer una contribución a la explicación de la rendición de cuentas. En un primer momento, expongo las nociones básicas de distintos enfoques para aprehender la rendición de cuentas como fenómeno. Enfatizó, en un segundo momento, algunos de los desacuerdos y polémicas derivados. En este sentido, es preciso mencionar dos problemas en torno al debate de la rendición de cuentas. Por un lado, parte de la polémica reside en que no hay un acuerdo sólido en torno a los linderos del concepto, esto es, qué debe y qué no debe incluirse. Los distintos enfoques se debaten fundamentalmente en torno a la amplitud o estrechez del concepto. A mi juicio, sin embargo, este no es el principal problema. Éste reside fundamentalmente en que no existen explicaciones sólidas de la rendición de cuentas. Lo cual significa que poco se ha discutido sobre los factores causantes o inhibidores de la rendición de cuentas, cuáles son sus condicionantes necesarias y suficientes, etc.

A sabiendas de lo anterior, hago una propuesta de conceptualización en la que se discutirán los fundamentos, dimensiones sustantivas e indicadores del concepto. Por último, y reconociendo las falencias teóricas del debate, aventuro una explicación del concepto centrada en la idea de que la activación de la rendición de cuentas depende fundamentalmente de la existencia de yuxtaposición y alta competitividad electoral, variables pensadas como proveedoras de incentivos adecuados para los actores.

a) LOS DIFERENTES ENFOQUES DE LA R. DE C.

En términos académicos, el debate de la rendición de cuentas es tan frágil como lo es en la realidad de las democracias latinoamericanas. Siguiendo a Mainwaring (2003), y sin pretensiones de exhaustividad, pudiéramos distinguir cuatro tipos de estudios sobre rendición de cuentas. En primer lugar, están aquellos que abordan el tema desde un plano electoral -por ejemplo Przeworski, Stokes and Manin's (1999), Maravall (1999), y Fiorina (1981)- pensando en el voto como un

mecanismo de rendición de cuentas, porque sanciona y recompensa el desempeño de los gobiernos. Las críticas a este enfoque han coincidido en señalar la fragilidad del mecanismo electoral para hacer rendir cuentas a los gobernantes, esto es, las consecuencias de un mal desempeño, sea por malos resultados o conductas violatorias de la ley, no van más allá del premio o castigo que implica ser o no votado en la siguiente elección, por lo que a este mecanismo no le son propias la atribución de responsabilidades y consecuencias jurídicas. Además de la multiplicidad de motivaciones que existen entre los votantes que no necesariamente entrañan la idea de la sanción.

Por otro lado, están los trabajos que conceptualizan la rendición de cuentas como un procedimiento institucional que mejora el desempeño de los gobiernos y, en términos más amplios, tendería a elevar la calidad de los sistemas democráticos (Morlino, 2005; O'Donnell, 2003). En este sentido, hay una serie de autores de corte "institucionalista" – a falta de una mejor etiqueta- que se dividen en dos: por un lado, aquellos en cuyo centro está analizar cómo funcionan y cuáles son las instituciones propicias – o no - de la rendición de cuentas para contribuir a la calidad democrática y, por lo tanto, a facilitar la consecución de las dimensiones sustantivas de la democracia. Estos trabajos, por ejemplo, se centran en analizar los resultados políticos y sus implicancias para la rendición de cuentas y la calidad democrática de los sistemas parlamentarios versus presidenciales. Por otro lado, están los trabajos que se han centrado en analizar "por dentro" los entramados institucionales que sustentan y posibilitan – o no – la rendición de cuentas². Estos últimos analizan fundamentalmente 2 aspectos relevantes: 1) el funcionamiento de las reglas formales y el conjunto de incentivos derivados de éstas que producen una serie de interacciones entre los actores inmersos en los diferentes procesos de la rendición de cuentas que la potencian o inhiben, y 2) aquellos que dan cuenta de las capacidades organizacionales (recursos humanos, técnicos, económicos, formales, etc.) con las que cuentan las diferentes agencias encargadas tanto de rendir, como de exigir cuentas. Así, desde esta perspectiva, rendir cuentas implica, ante todo, tener la capacidad para procesar, organizar y en

² Quizás a este grupo de autores sea pertinente clasificarlos como neoinstitucionalistas.

última instancia proporcionar adecuadamente la información. Por lo que aun cuando exista la regla formal adecuada, si la organización no cuenta con los recursos necesarios, la rendición de cuentas existirá solo en el papel. Esta perspectiva es interesante si se analizan una gran cantidad de gobiernos subnacionales (municipales concretamente) en los que la rendición de cuentas suena como una imposición y capricho de los gobiernos centrales y que dadas sus escasas capacidades organizacionales están imposibilitados de cumplir adecuadamente con las leyes en la materia (Ríos Cazares y Cejudo, 2010).

El tercer grupo de trabajos está conformado por aquellos estudiosos cuya preocupación teórica se desplazó – sin dejarlo totalmente de lado – del terreno institucional al análisis del desempeño de los actores sociales para generar procesos exitosos de rendición de cuentas (Smulovitz y Peruzzotti, 2003). En efecto, este grupo de estudiosos manifiestan un interés en lo que O’Donnell ha llamado rendición de cuentas vertical o lo que otros llaman “dimensión societal”. En este sentido, la dimensión societal o vertical implica, a diferencia de la horizontal, una relación de poder asimétrica, configurada de abajo hacia arriba, y que no necesariamente tiene un principio o fundamentación institucional – si bien se puede apoyar en ésta- sino que su principio está en el grado de organización, tipo de demandas y nivel de presión que pueden ejercer los grupos sociales organizados.

Desde este enfoque, los planteamientos salen de la esfera institucional y su aplicación es más pertinente ahí donde las democracias son más jóvenes y están en vías de consolidación, ya que la exigua estabilidad de las instituciones limita la rendición de cuentas (Thacker, 2003). Por lo tanto, la organización social y las demandas de rendición de cuentas “desde abajo” surgen como una posibilidad real para zanjar el déficit institucional de la rendición de cuentas, si bien son muchas las críticas y señalamientos respecto a su verdadera efectividad (Fernández 2010, Millán 2006).

Un cuarto y último grupo de autores, ven en la rendición de cuentas un escenario fructífero que reproduce los problemas de la teoría del agente – principal (TAP). Al

contrario de los estudios que analizan las capacidades organizativas de los agentes obligados a rendir cuentas, el modelo TAP gira el análisis y lo centra en los problemas que tiene el principal (altos costos) para organizarse, procesar la información, etc.

Por último, es preciso comentar que estos enfoques no necesariamente se han presentado como rivales absolutamente antagónicos, sino que tienen zonas de encuentros y desencuentros conceptuales -que en seguida describo-, pero que, sobre todo, han enfatizado en el análisis muchas y muy distintas caras de la misma moneda, por lo que el debate de la rendición de cuentas requiere más integración que separación.

b) LOS DESACUERDOS CONCEPTUALES.

Como ya se apuntó, al interior de los enfoques se viven una serie de desacuerdos y desencuentros teóricos en torno a la elasticidad del concepto, esto es, qué tan amplio o estrecho debe ser y podemos agruparlo en 5 áreas. A continuación doy cuenta de ello.

- 1) La primera fuente de desacuerdo es si todas las actividades de los gobernantes que involucren el descargo de sus responsabilidades deben ser incluidas en el concepto de rendición de cuentas. Algunos autores conciben un concepto amplio. Schedler (2004), por ejemplo, acepta que el “que se vayan todos” argentino o los informes de gobierno de los presidentes mexicanos son una forma de rendición de cuentas. Otros, en esta misma tónica dicen: “to account is to answer for the discharge of a duty of for conduct... It is to give a satisfactory reason for or to explain. Its to acknowledge responsibility for one’s action”. Keohane (2002) habla de “rendición de cuentas reputacional”, en donde se incluye el carácter informal tanto de rendir cuentas como de la sanción, que cae en el terreno más de la moral que de lo jurídico.

Están también los que piensan que un concepto más estrecho es más importante y sirve más para precisar cuáles son las formas de contestabilidad que caben en el concepto, porque de lo contrario, un *talk show* donde se denuncie a un político o un simple mitin en el que una persona lance improperios y reclamos a un funcionario podrían caber en la idea de rendición de cuentas (O'Donnell 2003, Mainwaring 2003).

- 2) Si la rendición de cuentas debe acotarse a los casos en los que exista una transgresión a las leyes. O'Donnell, por ejemplo aporta su ya clásico concepto de rendición de cuentas horizontal, donde lo acota al ámbito de lo legal. Ante lo cual Schedler y Schmitter reaccionarían diciendo que se debe incluir no solo lo legal sino también la labor de las agencias de monitoreo, o los momentos en los que se presenta un desacuerdo político y un actor A que pide cuentas a B, sin que necesariamente medie el incumplimiento o violación de la ley. Mainwaring aporta en detrimento de la idea de O'Donnell y afirma que se debe extender más allá de lo legal, por ejemplo en aquellas situaciones, típicas de los sistemas parlamentarios, en donde la legislatura pide cuentas a un funcionario del gobierno e incluso lo puede destituir, sin que necesariamente se hable de ilegalidad. En resumen, la polémica se basa en qué tanta contestabilidad política o qué tanta jurídica o qué tanto ambas deben incluirse.

En realidad, lo que hace O'Donnell es encerrar a las transgresiones legales como parte de la rendición de cuentas horizontal, lo cual quiere decir que en la idea de la rendición de cuentas vertical se incluyen las relaciones y actores que están “fuera” del ámbito institucional.

- 3) Si para hablar de rendición de cuentas necesariamente se deben incluir las sanciones. Muchos son los autores que afirman que no existe rendición de cuentas sin sanción (Kenney 2003; Ríos Cazares y Cejudo, Merino 2010; Millán 2006; Ugalde 2007). Otros como Schedler y O'Donnell hablan de que

existen mecanismos de rendición de cuentas que descansan solo sobre la contestabilidad, sin que esté presente la sanción.

Mainwaring (2003) propone que la rendición de cuentas no existe sin un poder sancionador, pero hay que distinguir entre un poder sancionador directamente legal y uno indirectamente legal, como la figura de los ombudsmen quienes pueden remitir un caso a las instancias legales. Aquí no se incluyen las organizaciones civiles de monitoreo porque no tienen la atribución legal – el poder sancionador indirecto en el léxico de Mainwaring – para remitir un caso a la instancia legal correspondiente. Sería una suerte de doble intermediación.

- 4) Si la rendición de cuentas está limitada solo para las relaciones tipo agente – principal. Moreno y Shugart mencionan que la rendición de cuentas debe restringirse a situaciones en las que se reproduzcan relaciones del tipo agente – principal, en donde exista un actor A que delegue ciertas funciones a B, así, solo si el delegante puede premiar o castigar al delegado, por lo que la independencia de poderes, para estos autores, no configura una relación de rendición de cuentas en tanto que, por ejemplo, el Ejecutivo no le ha delegado nada al legislativo y viceversa.

Los que no están de acuerdo con esta postura (O'Donnell, Mainwaring, Schedler) hablan de que es una visión tan estrecha que se excluirían del concepto situaciones en las que un actor A está formalmente investido para llamar y eventualmente sancionar a B por su desempeño y obviamente se excluyen también relaciones del tipo ombudsmen. Sin embargo, pensar la rendición de cuentas bajo las coordenadas del modelo agente – principal abre el panorama para pensar que es distinta la relación cuando A tiene la capacidad de despedir o no a B, que cuando no la tiene. Cuando A la tiene, entonces B tendría más incentivos para ser responsable.

- 5) Cuáles actores pueden servir como mecanismos de provisión de rendición de cuentas. Consistentemente con las posturas y desacuerdos señalados,

el determinar cuáles son los actores de la rendición de cuentas, resulta ser un corolario de lo que hasta ahora se ha hablado. Para aquellos que solo entienden la rendición de cuentas bajo la óptica del modelo agente – principal, los únicos actores que tienen cabida son los votantes en su rol de delegantes y los políticos en su doble rol, delegados (de los votantes) y delegantes hacia los burócratas y así también en los sistemas parlamentarios en donde la permanencia o remoción del gabinete depende del voto de confianza del parlamento.

O’Donnell, por su parte incluye a los actores inmersos en una relación agente – principal y a las agencias intermedias de monitoreo, etc, siempre que el actor involucrado esté siendo investigado o sancionado por la comisión de un delito.

Kenney y Mainwaring incluyen a todos los actores que tengan la obligación o capacidad formal para rendir o pedir cuentas.

c) EL CONCEPTO

Ríos Cazares y Cejudo (2010) definen la rendición de cuentas como (...) “una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad (o derecho) de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos”.

De esta definición es posible distinguir tres fundamentos del concepto. 1) Los elementos sobre los que descansa la posibilidad o no de que exista rendición de cuentas (condiciones generales); 2) las dimensiones sustantivas del concepto (información, justificación y sanción) y 3) la idea de rendición de cuentas como un proceso complejo y dinámico en el que están interrelacionados normas y actores

múltiples y heterogéneos (Lógica de interfaz, según Isunza y Olvera, 2004). Estos tres fundamentos están complejamente interrelacionados. Trataré de simplificarlo.

Cuadro 1. EL CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

CONDICIONES GENERALES	¿QUÉ SON?	DIMENSIONES SUSTANTIVAS	DINÁMICA
Answerability	Sustento legal	Información (transparencia de los hechos)	Interfaz: interacción entre reglas y actores
	Capacidades organizaciones	Justificación o explicación (transparencia de razones)	
Enforcement	Sustento legal	Sanciones	
	Capacidad para aplicar sanciones		

Fuente: cuadro de elaboración propia

Los elementos sobre los que descansa la posibilidad o no de que exista rendición de cuentas son tres y están agrupados en las nociones de answerability, enforcement y receptiveness³. A éstos denomino, condiciones generales de la rendición de cuentas.

La noción de answerability se refiere a la capacidad de los organismos responsables para informar y transparentar oportuna, completa, fácil, veraz y eficientemente todos los datos necesarios para comprender su actuar. Tal capacidad descansa en dos variables relativamente estables: 1) un sustento legal que faculte y norme a los organismos públicos obligados a rendir cuentas y éstos, a su vez, 2) deben contar con las capacidades administrativas y organizacionales necesarias (recursos humanos y financieros) para cumplir con esta función.

³Receptiveness no está incluida en mi visión del concepto. Se define como “la capacidad de los oficiales públicos para tomar en cuenta el conocimiento y opiniones de los ciudadanos” (Ackerman, citado en Olvera e Isunza, 2004).

El segundo se le conoce como enforcement o sanción, y constituye un mecanismo de amenaza legal que busca garantizar el cumplimiento no solo de informar (la información es concebida como un derecho), sino también de obligar a los funcionarios públicos a respetar las leyes. Si no se respeta la ley, entonces este mecanismo pasa de la amenaza, a la sanción efectiva, que busca castigar la conducta, pero también desincentivar conductas futuras similares. (Olvera e Isunza, 2004)

Es importante mencionar que tanto la answerability como el enforcement, como elementos que permiten la transparencia y las sanciones, tienen un muy fuerte componente jurídico, si bien no es el único. A este componente jurídico le llamo diseño institucional de la rendición de cuentas y constituye una variable relativamente fija y estable en el tiempo.

Estos tres elementos no son la rendición de cuentas, pero constituyen las condiciones generales para hacerla posible. Como se sugirió, la rendición de cuentas está formada por tres dimensiones sustantivas (información, explicación y sanción), que se encuentran íntimamente vinculadas con las condiciones generales descritas. En ese sentido, la answerability o capacidad de respuesta, se refiere a que los organismos públicos deben informar y explicar, es decir, transparentar por completo qué, cómo, con qué recursos y resultados y por qué hacen lo que hacen.

Información

La dimensión de la información, según Schedler (2004), implica “el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios”. Esto del lado de los organismos obligados. Del lado de los sujetos interesados, la vigilancia y el monitoreo resultan tareas fundamentales para el rastreo de los hechos y la generación de evidencia. Esto último también implica ciertas capacidades.

Esta dimensión implica que las leyes indican qué y quiénes deben informar, cuándo y de qué manera. En este sentido, los funcionarios deben ceñirse a lo que

la ley les manda y los ciudadanos, por su parte, pueden exigir cuentas de acuerdo a las formas presentes en la ley⁴.

Para juzgar su calidad, la información debe ser pública, oportuna, completa, correcta y congruente. Es decir que no solo se debe dar a conocer oportunamente⁵, sino que no debe quedar fuera ninguna información que sea relevante para establecer la veracidad de la resolución y, además, la información no debe ser falsa.

La congruencia atañe a la observación hecha por Merino (2011), pues añade que no solo son indispensables las características señaladas, sino que debe existir correspondencia entre lo que se solicita y lo que el gobierno ofrece, porque en algunos casos podríamos estar ignorando que se puede dar información de manera unilateral.

Explicación

Esta dimensión quizás sea la que menos atención ha recibido de la literatura especializada. Sin embargo, es necesario valorarla adecuadamente porque a ella están asociados dos problemas centrales de las democracias y de la clase política latinoamericana.

Aunque el argumento principal del trabajo está centrado en la falta de incentivos para la rendición de cuentas, no hay que perder de vista que, esta dimensión, en tanto deliberación pública, vive un problema adicional en el contexto de las democracias latinoamericanas. A saber, la nula o muy débil tradición deliberativa.

⁴ Además del componente legal de la información, la agencia Locallis habla de la “transparencia proactiva”. Esta se refiere a la vocación de transparencia de los organismos públicos. Significa que tales organismos no solo han hecho esfuerzos por cumplir con lo que la ley les exige transparentar, sino que han hecho o están haciendo esfuerzos mayores por hacer pública y proveer oportunamente mucha de la información que no está explícitamente exigida por la ley. Digamos que es una suerte de vocación por la transparencia de los organismos públicos.

⁵ Las leyes en la materia establecen un máximo de 15 días hábiles después de su solicitud formal para que se entregue la información. En este trabajo suscribimos este criterio para juzgar cuándo la oportunidad de la información.

En América latina, es común que la fuerte tradición personalista, patrimonialista y paternalista de los gobernantes ocluya la importancia de la deliberación pública, pues la explicación de los motivos de los actos es incompatible con gobernantes que ven a los ciudadanos como todo, menos como sus iguales. Incluso, yendo más allá, se puede decir que la justificación de los actos de autoridad se queda en el plano de lo legal, acorde a los usos legalistas tan propios de la sociedad mexicana, pero a menudo se minimiza la centralidad del uso de argumentos lógicos que apelen a la razón.

No obstante el peso de la tradición y cultura política, el trabajo se centra en un segundo problema, que aparece cuando hablamos de “explicar o justificar”, pues estamos dando un paso más allá del plano informativo y acentuamos, entonces, la necesidad de contar una historia plausible en términos de la razón y también del derecho, es decir, transparentar los motivos del accionar gubernamental para que sea la razón lógica y jurídica la que juzgue la plausibilidad de los argumentos.

Así, pues, propongo que de la explicación o justificación se derivan dos subtipos. El primero se refiere a que el actuar de un gobernante o funcionario debe basarse en aquello que explícitamente las leyes permitan, por lo que, el propio texto Constitucional (art. 16) prioriza la invocación de los principios legales para fundar una conducta. A este le llamo ***justificación legal***.

La fundamentación de un acto de autoridad es un requisito sin el cual no existe el acto y, por lo tanto, es contrario a derecho. Consiste en la cita correcta y completa de los preceptos jurídicos que regulan el acto. Correcta porque los dispositivos normativos invocados deben aplicarse al caso y completa dado que la autoridad no puede fundar parcialmente sus actuaciones; no resulta legal que por aproximación o mayoría se concluya que un acto está bien fundamentado. (Gustavo Sánchez. Documento de internet La garantía de debida fundamentación y motivación de los actos administrativos a través de la jurisprudencia. Especial referencia a la materia fiscal www.sanchezsoto.com.mx/archivos/garantia.doc).

El segundo subtipo lo denominé *justificación no legal* y es asumida como un corolario muy importante del primero, pues no solo es necesario que el gobernante respalde su actuación con base en lo que la ley le permite y exige, sino que la exposición de los motivos de su actuar permite que éste sea juzgado como justificable o no. Cabe aclarar que la plausibilidad no implica necesariamente que el argumento sea juzgado como verdadero; su alcance es mucho más modesto e implica que un argumento ha de ser juzgado como plausible si es, ante todo, veraz. En este sentido, plausibilidad o veracidad argumental significa que está sujeto a la falsación. Este tipo de argumento implica la búsqueda o demostración de la verdad (aunque nos conformamos con la idea de la veracidad) y no la persuasión del auditorio⁶. Son de dos tipos: 1) aquellos argumentos plausibles, pero no necesariamente verdaderos y 2) aquellos argumentos cuya veracidad está garantizada. El primer tipo se refiere a principios no demostrados, pero que están contruidos de manera tal que permiten ser llevados al terreno de la contrastación empírica, aunque ciertamente pertenecen al plano especulativo. En tanto que el segundo tipo responde a principios y hechos demostrados que se utilizan para aprobar o desaprobar la tesis sobre un hecho. A estas dos formas las encasillaremos dentro de nuestro primer tipo y le llamaremos *justificación intelectual*. Sus recursos argumentales están sostenidos por a) datos reales (que pueden ser pruebas, testigos, estudios técnicos, etcétera) y b) razonamientos o técnicas discursivas extraídas del dominio de la lógica y de la especulación teóricamente bien fundada, aplicadas por el orador a las circunstancias concretas del caso, ambas buscan convencer solo con la razón.

En la argumentación intelectual es importante observar la existencia del principio de no contradicción. De manera que si los datos o argumentos ofrecidos en la explicación son contradictorios podemos presumir que son falsos; luego entonces, la explicación de los hechos tiende a no ser plausible. La contradicción aparece

⁶ En términos de las operaciones para elaborar un argumento, (invención, orden, memoria, elocuencia y acción, ver Dehesa, 2004) me estoy refiriendo concretamente a la invención (*inventio*), que se refiere a la invención del argumento, la cual busca las ideas adecuadas para cumplir el cometido del discurso. En una lógica gubernamental y moderna (no política) las ideas adecuadas deben ser demostrables.

cuando, referido a un mismo tema o hecho, se dan dos o más explicaciones distintas del mismo hecho.

El segundo tipo es la *justificación moral*, la cual está basada en la garantía de honestidad que ofrece la conducta ejemplar del funcionario y el tercero es la *justificación afectiva*, referida a los recursos con los que el gobernante – como orador – cuenta para apelar a las emociones y afectos del público o contraparte. (Dehesa, 2004)

Estos tipos de justificación pueden o no presentarse en una misma argumentación, pero lo más importante, en términos de la buena rendición de cuentas, es que el argumento sea plena o preponderantemente basado en la justificación intelectual. Los otros tipos de argumentación apelan a la persona y a sus atributos, mientras que el primer tipo apela tanto a hechos concretos como a razonamientos que pueden ser sujetos de contrastación empírica y por lo tanto, se puede decir si es falso o no.

Sanción

La noción de sanción es el complemento de las dos dimensiones anteriores y está asociada a la idea de enforcement. Implica que los actores demandantes pueden sancionar u obligar a que se sancione por su desempeño a los funcionarios del gobierno, pero también éstos últimos deben aceptar la responsabilidad (posibles sanciones) que conlleven sus actos u omisiones. La sanción o la amenaza de sanción está asociada con la existencia de instituciones eficientes, por lo que es necesario un monitoreo preciso, a través de buena y accesible información, pero que al tiempo, contemple los mecanismos adecuados para sancionar un mal desempeño que, como es obvio, solo es posible conocer si se tiene la información precisa. La efectividad de estos mecanismos eleva la probabilidad de que se mantenga la norma porque los actores tienen los incentivos correctos. Buenas y efectivas reglas disuaden las malas conductas. En México, por ejemplo, hay un reclamo generalizado en torno a la fragilidad de las reglas y organismos

sancionadores, por lo que, para que la rendición de cuentas sea efectiva, el monitoreo no debe estar acompañado de la impunidad.

Las sanciones funcionan como instrumentos modificatorios de las oportunidades e incentivos para los agentes. Operan sobre su conjunto de operaciones, haciendo que algunas de ellas resulten más o menos atractivas de existir las sanciones; afectan los incentivos pertinentes. Existen positivas y negativas. Las positivas recompensan al actor por su elección; las negativas lo sancionan (Pettit, 2003).

Por otro lado, es importante fijar una postura propia sobre el controversial tema de si las sanciones han de acotarse al ámbito formal o no. Cabe mencionar que la controversia no está resuelta. Si se restringen las sanciones al ámbito legal, se excluyen las sanciones políticas o reputacionales, como las llama Keohane (2002). Mainwaring (2007), por ejemplo, acota las sanciones de la rendición de cuentas al ámbito legal, por razones, dice, de ubicar claramente sus límites. Distingue dos formas de poder sancionador: poder formal directo e indirecto. Cuando habla de poder formal directo se refiere a alguna capacidad para dirigir el mal accionar al sistema judicial o alguna agencia sancionadora. El indirecto lo poseen aquellos agentes que si bien no pueden sancionar, sí pueden dirigir los casos a agencias sancionadoras como la Comisión Estatal de Información Gubernamental o la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en el caso de Querétaro. Estas agencias generan la necesidad tanto de answerability, como de sanción.

Sanción: ¿política o formal?

Las sanciones políticas implican un costo político para el actor, impuesto a través de la presión de actores, debido a una conducta ilegal o al desempeño deficiente de sus funciones públicas. Pueden ser la remoción del cargo, la no promoción futura a otro cargo y la renuncia al cargo.

En este tipo de sanciones están implícitos dos costos políticos. Quizás, dado el caso, puedan ser atribuibles a dos actores distintos. Por un lado, está "A", a quien se quiere sancionar por las razones mencionadas. La presión va en el sentido de que "A" pague el costo político.

Pero, del otro lado, está la sanción para “B” o “C”, quienes toman la decisión de remover o no promover a “A”. Así que la presión política para B o C intenta encarecer el precio de ser omiso dado el mal desempeño de “A”. Un ejemplo ilustra claramente lo mencionado. Siendo Presidente del CEN del PRI, el exgobernador Humberto Moreira (“A”), resultó envuelto en un escándalo político y mediático destapado tanto por los legisladores federales panistas como por la dirigencia del CEN del PAN, en el sentido de responsabilizarlo por el ominoso endeudamiento del gobierno de Coahuila a su cargo. La presión fue efectiva porque a los pocos días Moreira fue removido de la presidencia nacional del PRI, decisión que, presumiblemente, se tomó al interior del equipo del entonces candidato presidencial, Enrique Peña Nieto. De no tomarse la decisión, el costo político – desprestigio - no solo hubiera sido para Moreira, sino para el PRI y también para el propio candidato. Quizás el cálculo del candidato Peña Nieto haya sido que el desprestigio atribuido a Moreira lo alcanzaría, por lo que su campaña hubiese recibido menos votos, de ahí que optaran por removerlo del puesto y no pagar ese posible costo. Aunque, hay que señalar que imponer una sanción – sobre todo, aunque no solo, política- también le cuesta al que la impone; y dejarlo de hacer, también.

Respecto a las sanciones formales sus límites están claramente expresados en las diferentes leyes. En un sentido, se entiende por sanción el hecho de castigar, infligir mal a quien no ha actuado conforme a la regla. Aunque también puede ser asumida como la consecuencia agradable o desagradable que un ordenamiento jurídico atribuye a la observancia o no de sus normas.

La sanción jurídica presenta rasgos distintivos respecto a otro tipo de sanciones. Se distinguen por su especial rigor y grado de formalización: están socialmente organizadas, cuentan con la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza y disponen de órganos específicos de imposición.

Así, podemos definir la sanción jurídica como las medidas que un ordenamiento jurídico establece al fin de reforzar el respeto de sus propias normas y, en su caso, remediar los efectos de su incumplimiento.

En este trabajo, asumo que ambos tipos de sanciones están dentro del radio de la rendición de cuentas. Si bien tienen mayor peso las sanciones del tipo formal. (Para una descripción más puntual de los indicadores se sugiere ver anexos)

Para Schedler (2004), la rendición de cuentas es un concepto complejo, entre otras cosas porque conjuga tradiciones filosóficas y políticas muy relevantes, en las que no solo es importante la noción del control jurídico del Leviatán, sino también su control a través del imperio de la razón. No solamente es controlar al gobierno, sino que hay que controlarlo a través un proceso jurídico que facilite la información, transparentando sus acciones, pero también hay que controlarlo con la razón, es decir, a partir de la calidad de sus argumentos que explican su conducta. Es por ello que en el corazón del concepto está no solo la idea de tener el derecho a pedir información o explicaciones plausibles, sino también el derecho de establecer un diálogo crítico y abierto hacia la autoridad.

Este autor advierte que es un concepto radial. Empíricamente, las dimensiones sustantivas existen por separado y tienen lógicas distintas. La información y la explicación se refieren a la transparencia, la primera de los hechos y la segunda de las razones, pero la sanción no tiene que ver con la transparencia, sino con la aplicación de la ley y los costos políticos por el mal desempeño. Si existe información, pero no explicaciones ni sanciones no podemos decir que no exista rendición de cuentas, pero sí podemos afirmar que es deficitaria. Si bien, también es cierto que pueden existir casos en los que no necesariamente deba haber sanción, sino simple y sencillamente contestabilidad, dada por las dimensiones de la transparencia.

Los linderos del concepto.

En otro orden de ideas, pensando en los desacuerdos y acuerdos conceptuales descritos, es menester fijar una postura. En primer lugar, respecto a si todas las actividades de los gobernantes que involucren el descargo de sus responsabilidades deben ser incluidas en el concepto, me parece que, en efecto,

debemos incluir en el concepto todas las actividades del gobierno mientras no estén expresamente reservadas por la ley. Esto quiere decir que las peticiones estarán dirigidas a solicitar información, justificación o explicación y también hacia la activación de mecanismos de sanción jurídica y no jurídica. Pero del lado del demandante, considero conveniente – con las reservas que más adelante precisaremos - extender el concepto hacia aquellas formas de protesta, denuncia pública, manifestación, etc., que canalicen sus esfuerzos hacia los conductos y mecanismos institucionales. Por fuertes e intensas que sean las demandas sociales e incluso si tuvieran alguna repercusión sobre los gobernantes del tipo electoral, moral o reputacional - para decirlo con las palabras de Keohane - no lo podríamos considerar como rendición de cuentas si no tuviera repercusiones institucionales o sobre los sujetos obligados. El “que se vayan todos” de los argentinos no sería rendición de cuentas en tanto no lograra desembocar en un proceso formal de solicitud de información, justificación y/o sanción o en la atribución de costos políticos o profesionales para los actores.

En consonancia con lo anterior, hemos de considerar que la rendición de cuentas no solo debe acotarse a los casos en los que exista una trasgresión a las leyes, sino debe incluir también todos aquellos casos en los que un actor A, sin importar sus motivaciones, pero en uso legítimo y adecuado de su derecho o en su caso facultades legales (tratándose de pares políticos, funcionarios o actores sociales), exija información, justificación o sanción a un actor B.

Asimismo, la rendición de cuentas no debe limitarse al ámbito únicamente de las sanciones, si bien son muy importantes. Se incluyen también en el concepto la información y su justificación.

Respecto a si la rendición de cuentas deberá estar limitada solo a las relaciones tipo agente – principal, mi opinión es claramente hacia un concepto menos estrecho. Por lo que no solo se deben incluir estas relaciones, sino también aquellas en las que un actor A está formalmente investido para llamar y eventualmente sancionar a B por su desempeño, como implicaría la relación entre poderes independientes. Sin embargo, sí comparto la advertencia propuesta por

Moreno y Shugart al señalar la diferencia que implica una relación del tipo agente – principal, en el sentido de que en este tipo de relaciones habría más incentivos para la rendición de cuentas.

d) UN MODELO PARA EXPLICAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas es un proceso dinámico y complejo. Con acuerdos y desacuerdos, Ríos Cázares y Cejudo (2009), por un lado, e Isunza y Olvera (2004)⁷ por otro, abordan esta idea de la complejidad y, en ese sentido, aportan más elementos para su explicación. Centrados en una perspectiva neoinstitucional, los primeros autores sugieren que el concepto está compuesto de tres partes distintas: 1) los actores que protagonizan una relación de rendición de cuentas; 2) El objetivo de la rendición de cuentas y 3) las características propias de la relación de rendición de cuentas. Derivada de estas tres partes, los autores enlistan una serie de variables explorables empíricamente. El primer grupo de autores, recomienda el análisis profundo de las condiciones generales de la rendición de cuentas. Importan, en este sentido, tanto el diseño institucional, como la capacidad de los actores. Lo innovador de la propuesta radica en que proponen analizar no solo cómo rinde cuentas el gobierno, sino el tipo y capacidades de los actores involucrados en exigir cuentas.

Respecto al gobierno como actor, la mayor parte de la literatura ha centrado sus esfuerzos en explicar y mensurar cómo rinde cuentas el gobierno, a través del análisis de: 1) su capacidad administrativa; 2) su grado de autonomía, concentrándose en las características estructurales y el funcionamiento de las instituciones políticas vinculadas a los procesos de rendición de cuentas, atendiendo tres variables: autonomía política, autonomía de gestión y suficiencia

⁷ Estos autores aluden a la noción de interfaz para analizar el proceso de la rendición de cuentas. Su propuesta aunque recoge variables de corte institucional, busca entender fundamentalmente cómo se insertan los actores sociales. Así, “importa el lugar, forma y fines de los encuentros entre ciudadanos y gobierno, puesto que estos intercambios implican la existencia de conflictos por el poder, la confrontación de visiones, culturas e intereses, en un marco de desigualdad de conocimientos en información” (Isunza y Olvera, 2004).

de recursos; 3) alude a los procedimientos de evaluación de actores y agencias gubernamentales y 4) consiste en la articulación de un marco normativo y una estructura institucional que garantice la asignación de responsabilidades, así como la efectiva implementación de sanciones y recompensas cuando es debido.

Las características de una relación de rendición de cuentas están enmarcadas por las reglas y mecanismos legales que al efecto se establecen en cada caso particular. Esto implica desentrañar no solo cuáles son los mecanismos legales que tienen los actores para exigir cuentas, sino también cómo deben rendir cuentas los actores obligados. Esto, desde luego, conlleva un análisis exhaustivo del marco legal en donde se muestren cuáles son los obstáculos en los procedimientos para rendir cuentas y cuáles y cómo deben ser utilizados los mecanismos a disposición de los actores para exigir cuentas. También es importante clarificar si la relación involucra a más actores, en donde, por ejemplo “B” exige cuentas a “A”, como representante de “C”. Además, hay que analizar si la relación entre “A” y “B” es jerárquica o entre pares. Aun cuando no haya relación jerárquica, existe por definición, obligación y responsabilidad de informar y justificar, pero si la relación es diferente, entre ciudadanos y autoridades, entonces presumiblemente habría menos incentivos.

Distingo dos falencias de la propuesta de estos autores. Por un lado, pareciera que la rendición de cuentas depende enteramente del diseño institucional. La cuestión del poder no está presente, lo cual no permite explicar por qué ante unas condiciones generales (diseño institucional y capacidades de los actores) que son relativamente fijas en el tiempo, el nivel de rendición de cuentas es variable. Empíricamente, lo que se observa es que la rendición de cuentas tiende a variar cuando la fuerza de los actores también varía. Por ello es que el modelo que propongo busca dar cuenta de la variación en el nivel de rendición de cuentas, dada la variación en la fuerza de los actores. Cuando hay yuxtaposición y alta competitividad electoral la correlación de fuerzas tiende a ser más equilibrada, por lo que cabría esperar una mejora en el nivel y calidad de la rendición de cuentas. No tomar en cuenta la fuerza de los actores, que es variable en el tiempo y el

espacio, implica dar por sentada la neutralidad de las leyes y si estás tuvieran tal propiedad solo bastaría con corregirlas para que su funcionamiento y aplicación fuesen casi perfectos. México es un caso ilustrativo. Cada vez hay más leyes y más derechos, pero la falta de rendición de cuentas e impunidad parecieran constantes. Quizás lo que suceda, sin negar la importancia de los avances en la legislación, es que los actores tienen pocos incentivos para hacer efectivas las leyes y los derechos.

Otra de las falencias de la propuesta de los autores es que no prueban empíricamente estas variables. Por lo que, aunque son sugerentes, no está dimensionada su importancia y peso causal.

Comparto con Ríos Cázares y Cejudo (2010) el hecho de que el diseño institucional es relevante, pero pienso que la fuerza de los actores (vistos a partir de las variables de yuxtaposición y alta competitividad electoral) tiene mayor peso causal en la rendición de cuentas. Las reglas son una condición necesaria pero no suficiente para la existencia de rendición de cuentas, y es aquí donde me parece pertinente recurrir a la yuxtaposición y al aumento de la competitividad electoral como dos poderosas fuentes de incentivos (Ugalde, 2011) para que los actores políticos apliquen y modifiquen la ley y también inauguren nuevas prácticas (Mizrahi, 2002).

Defino el gobierno yuxtapuesto como aquella situación en la que la titularidad del Ejecutivo Estatal ha sido ganada por el partido A, mientras que en ese mismo periodo la titularidad del Municipio de ese mismo Estado, ha sido ganada por el partido B. Aplica también cuando el partido que posee la titularidad del Ejecutivo Federal es distinto al partido que posee la titularidad de algún Ejecutivo Estatal. Algunos piensan que la yuxtaposición debe ser entendida como un fenómeno de gobiernos anidados, en el que gobiernos de unidades territoriales distintas coexisten simultáneamente con diferentes grados de poder (De Remes, 1999).

Más allá de esta forma de concebir la yuxtaposición, tengo buenas razones para pensar que en una situación de yuxtaposición los incentivos de los actores son

distintos y por tanto, los comportamientos políticos tenderían a ser más proclives a la rendición de cuentas. En su tesis doctoral, Nancy García (2007), desde la perspectiva de la teoría de la delegación (modelo TAP), encuentra que existe correlación entre los gobiernos yuxtapuestos (un tipo de estructura política, según este trabajo) y la menor calidad de las leyes de fiscalización en el ámbito subnacional (los Estados). Observa que en los gobiernos no yuxtapuestos existe un rechazo de los actores locales para adecuar su legislación a la Federal, mientras que en situaciones de gobierno yuxtapuesto, el problema estriba en llegar a un consenso respecto al sentido de la legislación. Por lo que la oposición se activa, es relevante y dificulta la imposición de un solo proyecto. Para este trabajo, esta argumentación es importante porque muestra que la yuxtaposición importa en la dinámica interna de los gobiernos locales, en el sentido de que provee un caudal de incentivos nuevos a los actores locales de oposición, dada una situación de fuerza que implica cierto equilibrio. Pensando en la rendición de cuentas, estos incentivos nuevos se combinan con los recursos que ofrece el marco legal en la materia, en donde los actores tenderían a activar dichos mecanismos legales, como un recurso para competir de mejor manera. Asumo con la autora en comento, que la yuxtaposición es un elemento benéfico para la rendición de cuentas porque reafirma y fortalece el carácter neutro de las leyes, rompiendo en buena medida su aplicación selectiva o sesgada. Así, cuando no hay yuxtaposición, la aplicación de las leyes tiende a ser parcial o sesgada, porque depende en gran medida de un único actor y de su voluntad de imparcialidad.

Otro efecto benéfico de la yuxtaposición para la rendición de cuentas se debe a que implica (...) “la posibilidad de compartir el poder en un mismo territorio, permite que las elites política interactúen, hagan explícitas sus diferencias, argumenten racionalmente y practiquen el arte de la tolerancia” (Lujambio en Mizrahi 2002). La rendición de cuentas en tanto información y argumentación racional es una consecuencia evidente y directa de una correlación de fuerzas que, por lo menos en el plano municipal tiende a equilibrarse. Sin yuxtaposición, el alcalde tendría muy pocos incentivos para desempeñarse con eficacia y apego a

la ley. No tiene contrapesos efectivos que los obliguen a informar y justificar sus decisiones y mucho menos a ser sujeto de sanción, a pesar de que la ley establece esos controles. Además, en el caso queretano un elemento característico fue (...) “no someter a la deliberación pública decisiones y proyectos, limitando (...) “los márgenes de acción que tuvieron las organizaciones civiles, campesinas y ambientalistas, opacados siempre por los modelos verticales” (Díaz, 2007 ciencias sociales en el nuevo siglo tomo 2 pg.20). Sin los incentivos correctos las viejas formas políticas tienen más probabilidad de emerger en las conductas de los actores. Es, en esta tesitura, un leviatán hambriento pero sin controles efectivos. Tonatiuh Guillén (1997) lo llama “Presidencialismo municipal”, para designar a ese arreglo institucional en donde el Presidente Municipal carece de límites efectivos; la rendición de cuentas, si es que hay tal, se vuelve parcial y selectiva porque el único actor relevante es el alcalde, la ausencia de contrapesos lo libra de rendir cuentas o hacerlo de manera completa. Esto significa que el alcalde, en condiciones normales, sin yuxtaposición y con amplia ventaja electoral, dispone con exclusividad de los premios y castigos a la oposición y a los regidores de su partido. Así que la yuxtaposición constituye una oportunidad para que la oposición rompa con la hegemonía que ejerce el alcalde en casi todas las áreas del quehacer municipal. Siguiendo esta lógica, mi hipótesis es que la yuxtaposición tiene efectos benéficos para la rendición de cuentas, por lo que habrá más y mejor rendición de cuentas cuando exista gobierno yuxtapuesto.

La yuxtaposición implica que la influencia es compartida por más actores políticos y sociales, así la influencia del otrora actor más influyente en una situación de no yuxtaposición es limitada por otros. De esta manera, tanto los actores de oposición como el propio gobierno tienen razones para exigir y rendir cuentas, respectivamente, por razones instrumentales y no normativas (un cuando éstas últimas no se pueden descartar completamente).

Por su parte, la inclusión de la variable competitividad electoral⁸ está sustentada en la concepción de la rendición de cuentas como parte de la calidad del gobierno y en la literatura que afirma que dicha calidad tiende a incrementarse en la medida que incrementa la competitividad. Así, considero que a mayor nivel de competitividad electoral, los actores tendrán más incentivos para exigir cuentas, además de que el gobierno se verá, también por razones instrumentales, más incentivado para ofrecer mejores resultados en la materia. Del lado del gobierno, esto es así porque se incrementa la sensación de derrota en las próximas elecciones, dados los resultados electorales anteriores (Cleary, 2003). Pensando en la rendición de cuentas como un producto del gobierno, afirmo que la competitividad es uno de los acicates fundamentales para mejorar el desempeño y la calidad del gobierno. Los funcionarios públicos tienen dos vías por las cuales mejoran su desempeño: por un lado, tenemos funcionarios honestos y comprometidos con el bienestar de la población, pero por otro lado, tenemos funcionarios que tienen intereses y trabajan por el bienestar público por una razón instrumental, no perder el trabajo o mejorar su posición, dado el incremento de la competitividad.

Del lado de la oposición, la alta competitividad electoral incrementa la sensación de triunfo en las próximas elecciones y esto incentiva su necesidad de diferenciarse políticamente respecto al gobierno en turno, por ello las labores de denuncia, monitoreo y exigencia hacia el gobierno incrementan. Todo lo cual resultará benéfico para la rendición de cuentas.

Esta importante labor de diferenciación política es fundamental para recuperar la posición de gobierno deseada, dado que la expectativa es que existen posibilidades reales. Tener un gobierno municipal implica grandes ventajas tanto para el gobernador, como para su partido, porque esto los dota de una mayor cantidad de recursos para repartir entre sus cuadros políticos.

⁸La mejor medición de la competitividad electoral es el margen de victoria (M), calculado sencillamente como el porcentaje de votos del partido ganador menos el porcentaje obtenido por el partido que quedó en segundo lugar. Las estadísticas proporcionan un indicador claro e intuitivo de cuán disputada es determinada elección. Por ejemplo, una elección que es ganada por 55 por ciento sobre 45 por ciento es evidentemente más competitiva que una con resultado 60-40 o 70-30.

En refuerzo de lo anterior, no hay que olvidar que en el designio de las posiciones no solo son importantes los partidos, sino también el Gobernador, actor que no solo puede decidir posiciones locales sino incluso posiciones federales. De hecho, con el fortalecimiento del federalismo, el dominio de los gobernadores en los ámbitos locales se ha hecho más evidente (Cejudo, 2012; Alemán, 2007). Por lo que, la lealtad de la oposición municipal hacia los designios y estrategias del partido y del Gobernador, tarde o temprano se verán recompensadas. Lo importante para la rendición de cuentas, es que en yuxtaposición el partido y actor que controla el ejecutivo estatal no controla el municipal, por lo que es de su interés hacer todo lo necesario para ganar o recuperar esta posición y ampliar el botín político a repartir en el futuro. Esto significa que la oposición utilizará todos los recursos que tanto el diseño institucional, como sus propias habilidades le den para vigilar o sancionar a su rival. Así, la rendición de cuentas es un resultado impensado del accionar instrumental y estratégico de los actores, en un marco de alta competitividad político - electoral y yuxtaposición.

En ese sentido, la rendición de cuentas no es un afán democrático, sino un arma contra el adversario político y un recurso para el progreso partidista e individual. Legisladores y Regidores del partido del Gobernador se convierten en piezas importantes en un tablero donde la competencia está equilibrada y un movimiento mal calculado o descoordinado puede ser muy costoso. Paradójicamente, buena parte del éxito del Gobernador, pero sobre todo del partido, dependen de que sus cuadros en posiciones claves – Legisladores y Regidores - trabajen en favor de sus intereses, esto plantea la necesidad de averiguar cómo se da la cooperación. Kaare Strom (1990) identificó 3 necesidades de los líderes de partido que deben ser satisfechas por estos cuadros: recolección de información, movilización política y aplicación de las políticas y programa del partido en las diversas agencias gubernamentales para la toma de decisiones.

Estos cuadros políticos en posiciones clave tienen información de primera mano y la fuerza suficiente para movilizar a otros actores como la prensa u organizaciones no gubernamentales. De manera que la utilización de estos recursos para

denunciar el mal desempeño del gobierno está motivada por el afán de diferenciación y el deseo de recompensa política. Así, difícilmente el mal desempeño del gobierno municipal queda sin rendir cuentas y, eventualmente, pagar los costos.

La vigilancia y denuncia del gobierno sigue siendo su estrategia más redituable, pero dada la posibilidad de que su partido no gane la próxima elección, su leal desempeño incrementará sus posibilidades de no quedar fuera del botín, aun a pesar de un eventual descalabro electoral.

Cuadro 2. COSTO E IMPACTO DE LAS ACCIONES DEL ALCALDE EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

ACCIÓN	NO YUXTAPOSICION Y BAJA COMPETITIVIDAD ELECTORAL	YUXTAPOSICIÓN Y ALTA COMPETITIVIDAD ELECTORAL
Rendir Cuentas	-10	10
No rendir cuentas	10	-10
Rendir cuentas parcialmente	-5	5
RESULTADO	-5 No rinde cuentas	5 Rinde cuentas

Cuadro 3. COSTO E IMPACTO DE LAS ACCIONES DE LA OPOSICIÓN EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS

ACCIÓN	NO YUXTAPOSICION Y BAJA COMPETITIVIDAD ELECTORAL	YUXTAPOSICIÓN Y ALTA COMPETITIVIDAD ELECTORAL
Exigir Cuentas	-10	10
No exigir cuentas	10	-10
Exigir cuentas parcialmente	-5	5
RESULTADO	-5 No exige cuentas	5 Exige cuentas

Fuente: elaboración propia

Ambas tablas muestran la estructura de pagos según las acciones tanto del gobierno como de la oposición en función de los incentivos dispuestos en dos escenarios contrapuestos. Para ambos actores, la yuxtaposición y la alta

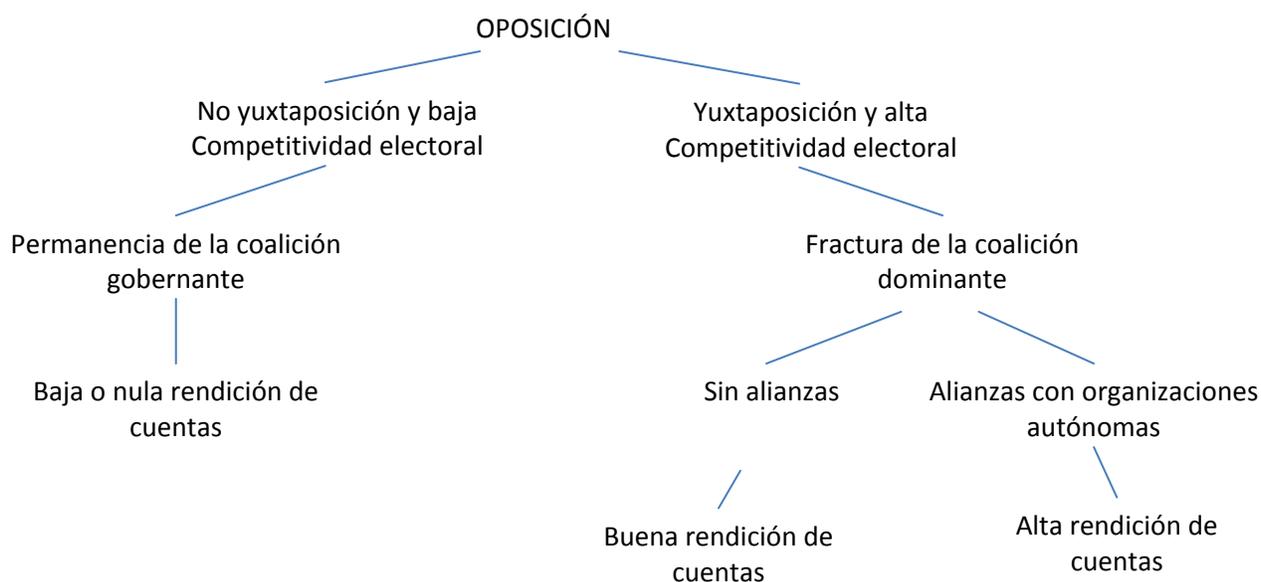
competitividad electoral representan un escenario de riesgo, en el que sus decisiones requieren un aumento en el nivel de reflexividad. En este escenario, la interacción estratégica favorece la rendición de cuentas, porque ambos actores tienen incentivos para limitar la acción de su oponente, a partir de los mecanismos ya descritos. Este es el escenario donde florece el mundo de las estrategias y la destreza y recursos de los actores importan mucho. Mientras que con baja competitividad electoral y no yuxtaposición el escenario es de mayor certidumbre y ningún actor tiene incentivos para cambiar sus estrategias. En este escenario la oposición juega un rol pasivo y el gobierno tiene pocos incentivos para jugar un rol distinto al que le exigen sus oponentes. Para la oposición exigir cuentas en estas condiciones representa un acto kamikaze porque el desequilibrio en la correlación de fuerzas es enorme.

Por otro lado, yuxtaposición y alta competitividad electoral son percibidas por los actores sociales como una fisura en el bloque dominante (el cabildo) que abre y mejora sus oportunidades⁹ políticas. Estos actores tienen dos opciones: seguir impulsando sus demandas de manera autónoma o aliarse con la oposición al alcalde. Cuando los regidores de oposición y los actores sociales se alían, el costo para el gobierno de no rendir cuentas se incrementará sensiblemente, por lo que su nivel también incrementará. Esto debido a que la visibilidad social y mediática de la demanda tenderá a potencializarse. Además de ese incentivo, a la oposición le conviene aprovechar la experiencia y recursos de los actores sociales, al tiempo que no les viene mal que los asocien con el prestigio de algunos de estos actores. Según Peruzzotti (2000), los actores sociales inciden de dos maneras sobre la rendición de cuentas: señalando déficits o aspectos institucionales problemáticos y forzando la activación de agencias y organizaciones gubernamentales a partir de la presión social. Esto, por un lado, implica que el éxito de las demandas de los actores sociales pasa en buena medida por la vinculación con ciertos actores que tienen los recursos y capacidades legales para exigir cuentas, ya que su

⁹ Según Shepsle (2003) “las oportunidades son las ocasiones en las cuales un agente puede poner en juego sus atributos”; *en tanto que* “los atributos son aquellos recursos que, *en ciertas circunstancias*, afectan los resultados *políticos*. Nota: las cursivas son mías.

capacidad de influencia es indirecta y limitada. En este sentido, los actores sociales abaratan los costos de transacción para los actores formalmente investidos. Con independencia de los temas y las demandas, los actores sociales tendrán la consigna de generar los incentivos adecuados para que los políticos encuentren más ganancias que costos a la hora de exigir cuentas, a través de, 1) abaratamiento de la información a los políticos (en este caso pudieran ser a los regidores o legisladores) y 2) aportando la legitimidad (prestigio), recursos y capacidad de movilización¹⁰. Así, los actores tendrán pocos inconvenientes para utilizar información que no les representó ningún costo y además tendrán la ganancia política que implica abanderar tanto una demanda legítima como apoyar a un actor social con buena imagen pública.

Gráfica 1. ACTORES SOCIALES Y RENDICIÓN DE CUENTAS



FUENTE: Elaboración propia

¹⁰ La fuerza y logros de los movimientos del “voto por voto, casilla por casilla”, posterior a las elecciones del 2006, como del Yo soy 132, hubiesen sido impensables en un escenario de asimetría de fuerzas. Buena parte de los actores políticos cobijaron a los movimientos y se beneficiaron de su legitimidad. El respaldo de los actores políticos y la legitimidad de los movimientos, es un escenario de equilibrio de fuerzas, potenció la rendición de cuentas, generando diálogo y escrutinio público, flujo de información, sanciones y hasta cambios legales.

Los actores sociales¹¹, aunque heterogéneos, tienen los siguientes atributos: cierto nivel de profesionalismo, algunos reciben financiamiento o generan ingresos, tienen contactos y redes con la sociedad civil (inclusive con organizaciones extranjeras), generan altos niveles de reflexividad y fuentes de información autónomas que, 1) suplen vacíos informativos y 2) desafían fuentes oficiales. Evelina Dagnino (2006) habla de que el éxito de este actor, no solo para exigir cuentas, sino también para lograr sus objetivos frente al gobierno, dependerá de su capacidad de presión, de movilización, del conocimiento específico que mantiene su vínculo con determinados grupos sociales (lo cual les da legitimidad como representantes de la sociedad civil), de su capacidad de gestión y de la visibilidad social o lugar que ocupan en los medios, todo lo cual coadyuva a bajar los costos de transacción a los actores políticos.

Por otro lado, la yuxtaposición ofrece a los actores sociales la percepción de que sus demandas y exigencias serán más fácilmente respondidas. Esto generará un incremento importante en las demandas de los actores sociales. Ante ello el gobierno tiene 2 posibilidades: 1) no hacer nada, es decir, no ofrecer ninguna respuesta diferente y mantener el statu quo de la rendición de cuentas, arriesgándose a que esta falta de respuestas lleve a los actores sociales a aliarse con la oposición para que sus demandas tengan mayor fuerza y 2) puede acceder a las demandas, rindiendo cuentas. Si no rinde cuentas y los actores sociales se alían con la oposición, la autoridad estaría dejando crecer a un enemigo que tiene serias probabilidades de vencerle. Así que el miedo a perder es el más grande acicate para rendir cuentas.

De esta manera, los actores sociales se unirán con la oposición en la medida que la presión política no sea suficiente para recibir la respuesta esperada, por lo que la alianza es necesaria para incrementar su fuerza – aunque implique también

¹¹Los actores sociales juegan un importante papel en la rendición de cuentas porque activan los mecanismos formales de la rendición, como lo consideran Isunza y Olvera (2004), también Peruzzotti y Smulovitz (2000): “la participación de la sociedad civil puede ayudar a hacer operativos los mecanismos intraestatales de control por tres vías: a través de monitoreo y la presión política directa desde la sociedad civil; por medio de la presión civil para que funcionen los mecanismos internos; finalmente a través de la participación en las propias instituciones del gobierno abocadas a la rendición de cuentas”.

compartir ganancias – y activar los mecanismos formales de la rendición de cuentas, que sin la ayuda de la oposición sería más complicado.

Cuadro 4. “MODELO EXPLICATIVO”

VARIABLES	ACTORES	INCENTIVOS	RECURSOS	ACCIONES	IMPACTO EN LA R DE C
Yuxtaposición y alta competitividad electoral	Gobierno Municipal	Preservar el poder	Diseño inst. Municipal.	Mejorar su desempeño	MEJORA
			Recursos del Municipio.	Rendir cuentas	
	Oposición	Ganar la posición	Recursos del gob. Del edo.	Vigilancia y monitoreo: diferenciación política	
			Ascenso político	Activación de mecanismos legales	
	Actores sociales: ONG's, Prensa	Incidir en la toma de decisiones	Diseño inst. "externo".	Activación de mecanismos legales	
			Capacidades organizacionales	Vigilancia y monitoreo Formación de Alianzas	
No yuxtaposición y baja competitividad electoral	Gobierno Municipal	Preservar el poder	Diseño inst. Municipal	No mejora su desempeño	EMPEORA O SE MANTIENE IGUAL
			Recursos del Municipio.	No rinde cuentas	
	Oposición	Supervivencia	Diseño inst. "externo"	Negocia con el gobierno	
				No vigila ni denuncia	
	Actores sociales: ONG's, Prensa	Incidir en la toma de decisiones	Diseño inst. "externo".	Activación de mecanismos legales	
			Capacidades organizacionales	Vigilancia y monitoreo	

Fuente: cuadro de elaboración propia.

Como se observa en el cuadro, la yuxtaposición y la alta competitividad electoral introducen en el juego político una situación de equilibrio de fuerzas, misma que aporta nuevos incentivos y recursos a la oposición y a los actores no gubernamentales. El cambio en los incentivos y el aumento de sus recursos los dotan de un repertorio de acciones más amplio que potencia las posibilidades de obtener los premios. Para la oposición, los premios son ser gobierno (recuperando

la posición en la próxima elección) y el ascenso político, como recompensa por la lealtad demostrada tanto al partido como al gobernador. Principalmente, se busca la diferenciación política a través de la vigilancia y monitoreo de las acciones gubernamentales y la denuncia política o formal por el mal desempeño del gobierno. Fundamentalmente, sus recursos vienen del gobierno del estado, de la información generada por sus cuadros en posiciones clave y del propio diseño institucional. La adecuada utilización de este último, permitirá que la oposición active los mecanismos legales de la rendición de cuentas, originando costos legales y políticos para el gobierno. Para éste los costos aumentarán en la medida que su desempeño sea deficiente o no rinda cuentas. Por lo que, si desea preservar el poder, deberá mejorar y ser más sensible a las exigencias de rendición de cuentas.

Para los actores sociales, en su búsqueda de incidencia en la toma de decisiones, el monitoreo y la denuncia obtienen mejores dividendos, por dos razones. La situación de equilibrio generada por la yuxtaposición y la alta competitividad electoral, permite que para la oposición sea atractivo utilizar su información y legitimidad, lo cual da mayor visibilidad a los actores sociales y a sus demandas o, por otro lado, la oposición puede asumir un rol pasivo neutral frente a las denuncias y reclamos de los actores sociales, evitando bloquear sus demandas, porque a final de cuentas entraña un costo para el gobierno. Este rol neutral de la oposición garantiza que la activación de los mecanismos legales sea neutra y, por ende, aumentan las posibilidades de que se sancione el gobierno.

2. PROPUESTA METODOLÓGICA

Dado el modelo teórico expuesto, la propuesta metodológica está basada sobre el análisis del diseño institucional de la rendición de cuentas, la caracterización de las variables independientes, pensadas como la correlación de fuerzas existente y la descripción de los casos de estudio seleccionados. La elección de los periodos de gobierno analizados se fundamentó en la presencia y/o ausencia de las variables independientes. Mientras que la selección de los casos se basó en la existencia de una presunción razonable de transgresión legal y a su visibilidad en la prensa, con todas las limitaciones que esto conlleva.

El diseño institucional está pensado como las limitaciones, posibilidades y recursos a disposición de los actores, que se utilizarán o no en virtud de la correlación de fuerzas y según las características de los propios casos.

Como ya se ha atisbado, la hipótesis que conduce este trabajo es que el nivel de rendición de cuentas aumentará en aquellos momentos en donde existan, de manera simultánea, yuxtaposición y alta competitividad electoral y, lógicamente, disminuirá cuando suceda lo contrario, es decir, no exista yuxtaposición y haya baja competitividad electoral. Siendo así, la propuesta es elegir tres periodos contrastables entre sí: el primer periodo representa un escenario de competitividad electoral media y sin yuxtaposición. En este escenario conviene decir que si bien la yuxtaposición no se da entre distintos partidos, hay buenos elementos para pensar que en ese periodo (2003 – 2006) la oposición al alcalde fue intrapartidaria (una especie de yuxtaposición intrapartido) y estaba movida por el grupo de los “panistas duros” que, en ese momento era encabezado por el Gobernador Garrido, por lo que su exploración puede ser interesante. En esta administración se analiza el caso del regidor panista, Jonatán Juárez, quien fue acusado por el alcalde de su propio partido de presentar facturas falsas para comprobar gastos. El caso es relevante porque muestra cómo los mecanismos de la rendición de cuentas también pueden ser activados por la oposición intrapartidaria.

En el segundo periodo (2006 – 2009) están ausentes las variables explicativas. No hubo yuxtaposición, puesto que tanto el gobierno Municipal como el Estatal fueron panistas, y el margen de victoria en esta elección fue de 30.02%, el más amplio en 6 elecciones, casi 6% por encima de la media del margen de victoria. Aquí se analiza el caso de la represión de la guardia municipal contra una manifestación pacífica organizada por miembros y simpatizantes de la llamada “La otra campaña”, ocurrida en la plaza de la constitución.

En el tercer periodo sí están presentes las variables explicativas (yuxtaposición y la alta competitividad electoral), fue el de la Administración de 2009 – 2012. En éste, la Administración Municipal era panista, y el Gobierno del Estado priísta, por lo que existió yuxtaposición. En tanto que el margen electoral de victoria fue solo de 6.1% a favor del PAN, hecho que es digno de resaltar porque en promedio este margen a favor del PAN en cuatro elecciones (desde 97 hasta 2006) había sido de 24.75%. Hasta antes de 2012, la elección de 2009 había sido la más disputada en 5 elecciones posteriores a la alternancia democrática en el Municipio de Querétaro. Sin embargo, en la elección de 2012 y tras 15 años de dominio panista, el PRI recuperó el municipio, siendo ésta la elección más cerrada, con solo 4% a favor del PRI.

Por otro lado, respecto a los temas relevantes analizo tres momentos de este gobierno: 1) El caso de Peña Colorada, asociado al escandaloso número de cambios de uso de suelo de vocación ecológica y de agricultura registrados en las administraciones panistas. El caso también es interesante porque involucró la participación de organizaciones autónomas; 2) El segundo es el caso del Regidor panista, Fernando Rodríguez Serrato. Este caso es una denuncia en contra de un regidor panista durante el periodo de campaña en 2012 y que involucró la participación de la oposición, tanto en el cabildo como en la legislatura del Estado; 3) las declaraciones públicas y homofóbicas de la alcaldesa. El caso es relevante porque se da una alianza coyuntural entre organizaciones sociales y el PRI, como partido de oposición en el Ayuntamiento, pero con muchos recursos por ser el

partido gobernante en el estado. Sobre esta base, la expectativa teórica sería que la rendición de cuentas se fortaleciera. (Ver anexos)

Aunado a lo anterior, dada la complejidad del concepto de rendición de cuentas y a la poca disponibilidad de datos, el análisis de sus dimensiones se torna complejo. Además, las limitaciones de recursos, me impiden hacer un análisis completo del estado de la rendición de cuentas en el Municipio de Querétaro, por lo que, como mencioné, propongo un acercamiento mucho más modesto, que estará centrado en la evaluación de la rendición de cuentas a partir de casos que fueron mediática y políticamente relevantes para cada una de las administraciones. Es importante decir que los casos seleccionados implican la presunción de transgresión legal, por lo que se atiende a la observación hecha por O'Donnell en el sentido de que la rendición de cuentas solo debería darse en los casos de este tipo. Aunque, considero que no solo en este tipo de casos puede existir una relación de rendición de cuentas.

Por otro lado, los casos seleccionados serán descritos a profundidad y bajo la orientación de los indicadores propuestos para la variable dependiente. Así, me centraré tanto en la descripción de las transgresiones o desempeños deficientes y en el desempeño de los actores participantes, como en la exigencia de cuentas.

Un primer recurso para ubicar las características principales y magnitud de los casos son las fuentes hemerográficas (fundamentalmente la prensa escrita local). Ello permitirá tener una panorámica general sobre el contexto político en el que se sitúa el caso, los actores y sus intereses en el mismo, así como sus consecuencias políticas.

Para una indagación más profunda será necesario recurrir a toda la documentación oficial que originen los casos. Eso dará la posibilidad de analizar las argumentaciones de la autoridad para saber si están transparentando la información y sus razones adecuadamente, esto es, según la propuesta de indicadores hecha. En tales documentos también se observará la existencia o no de sanciones.

Por último, recorro a siete entrevistas a profundidad con informantes claves de los casos. Esto con la finalidad de precisar los casos y llenar los posibles vacíos informativos de la prensa. No se busca tanto la interpretación del sentido del desempeño de los actores, sino la información que puedan aportar dada su posición en el caso.

3. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Para que la rendición de cuentas democrática exista es necesario que esté sustentada legal y organizacionalmente.

La inexistencia de un arreglo institucional - legal adecuado que sustente y posibilite, deja a la buena voluntad del Leviatán la rendición de cuentas. A su vez, la propia funcionalidad del andamiaje legal, en buena medida, está soportada por la capacidad de la organización encargada de rendir cuentas. A estos dos elementos les llamé condiciones generales.

La intención de este apartado es dar un panorama general del estado de la legislación de la rendición de cuentas en Querétaro. No abordo el tema de las capacidades organizacionales, puesto que, además de rebasar los objetivos de este trabajo, buena parte de los indicadores utilizados para el análisis legal incluyen algunos de sus aspectos. Así, para tal propósito abordo dos elementos. En primer lugar, describo brevemente la calidad de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información. Puntualizo que, en materia de rendición de cuentas, el desarrollo más sólido se refiere justo a este ámbito, por lo que recurro a las evaluaciones hechas por el CIDE y por el IFAI. Grosso modo, afirmo que la evolución de la legislación ha sido tal que, hoy día, por ejemplo, es más fácil obtener información y de mejor calidad que hace 10 o 15 años. No obstante, la calidad de la legislación no se agota en las leyes de transparencia, pues ellas se centran principalmente en la dimensión informativa de la rendición de cuentas, dejando de lado las otras dos dimensiones. Por ello, complemento el análisis indagando en las leyes encargadas de emitir las sanciones a los funcionarios públicos y en los aspectos jurídicos específicos referidos a los casos de estudio propuestos. Esta descripción servirá como guía para entender cuáles son los recursos legales a disposición los actores, así como los incentivos que el diseño institucional les proporciona.

a) LA CALIDAD DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA

En el Estado de Querétaro, el 1 de abril de 2003, a través de la entrada en vigor de Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental, se inició el derecho de acceso a la información pública, teniendo como órgano garante a la Comisión Estatal de Acceso a la Información Gubernamental (CEIG). La descripción que se presenta sobre la calidad de la legislación en materia de transparencia constituye una aproximación al estado de la rendición de cuentas en Querétaro.

En esta materia, estudios recientes tanto el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI, 2012) como el CIDE (2010) compararon la calidad de la legislación en materia de acceso a la información por entidad federativa¹². El propósito de ambos trabajos fue dar un panorama general del estado de la legislación en la materia, basados en las disposiciones del artículo sexto constitucional y más ampliamente plasmadas en el Código de buenas prácticas y Alternativas para el Diseño de Transparencia y Acceso a la información Pública (López Ayllón, coord, 2007). Retomo los resultados de ambos estudios para el Estado de Querétaro.

Según el trabajo del CIDE, el valor del índice de calidad legislativa para Querétaro es de .69, esto es, .07 por debajo de la media y .25 por debajo de la entidad mejor calificada. Esto lo sitúa en el lugar 23 (de arriba hacia abajo) dentro del concierto de las entidades, lo cual implica que solo hay nueve entidades peor evaluadas. Por estar debajo de la media nacional, los aspectos más preocupantes son, en

¹² Los resultados de ambas evaluaciones corresponden a la entidad federativa como un todo y no para el Municipio de Querétaro en concreto. Sin embargo, las leyes en la materia regulan a cada uno de los ayuntamientos.

La comparación hecha por el IFAI se centró en 10 indicadores analizados cualitativamente, mientras que el trabajo del CIDE contempló 12 indicadores y, además de ser también comparado, es cuantitativo, lo cual lo diferencia del estudio del IFAI. Otra diferencia entre ambos estudios es que el análisis del CIDE solo contempla las disposiciones establecidas en la ley de transparencia, en tanto que el trabajo del IFAI, contempla otras leyes (ley de responsabilidades administrativas, código civil y reglamentos (como el reglamento interno de la CEIG). Como se observará, hay indicadores que se repiten y hay otros que son distintos, pero considero que no es una desventaja, porque si los vemos en conjunto se complementan, pues incrementa el número de indicadores y se ve tanto el ángulo cuantitativo como el cualitativo. Dicho sea de paso, los diagnósticos tienen muchas similitudes.

orden descendente, la protección de datos personales, el diseño institucional, la información pública de oficio, los recursos de revisión y los sujetos obligados.

Cuadro 5. CALIDAD DE LA LEGISLACIÓN COMPARADA, 2010

INDICADOR/CALIFICACIÓN	QUERÉTARO	MEDIA NACIONAL	DISTRITO FEDERAL (mejor evaluado)	BAJA CALIFORNIA (peor evaluado)
Principios ¹³	1	.97	1	1
Información Pública de Oficio ¹⁴	.52	.65	.97	.47
Información Confidencial ¹⁵	.6	.50	.75	.40
Disposición en materia de archivos administrativos ¹⁶	.57	.55	.80	.0
Diseño institucional ¹⁷	.2	.75	.85	.5
Recursos de revisión ¹⁸	.56	.61	.97	.3
Sujetos Obligados ¹⁹	.66	.78	.87	.39

¹³ Establece si la ley contiene expresamente los principios de publicidad de la información y máxima publicidad.

¹⁴ Determina los contenidos mínimos de la información que debe ser pública sin necesidad de solicitud (los portales de internet, por ejemplo), tales como periodicidad de las actualizaciones, claridad en los responsables de la información y la existencia de buscador temático) que añade el estudio del CIDE, se refiere a la calidad de la misma, esto implica observar o no el desarrollo de las variables contenidas en el Código de Buenas Prácticas, incluyendo las especializadas para cada tipo de órgano y criterios de calidad e información. La idea es que la calidad de la información depende en buena medida de su orden, oportunidad y claridad. Este indicador tiene la ponderación más alta, 10.

¹⁵ Es la información relativa a las personas y sus datos personales (Reglas que protegen el derecho a la vida privada y los datos personales) y están contemplado en el Código Civil del Estado. El indicador del CIDE analiza las hipótesis de información confidencial contenidas en el CBP, prueba de interés público y excepciones para secretos fiduciario y bancario en el caso de organismos gubernamentales.

¹⁶ La ley debe establecer la obligación y criterios para mantener y actualizar los archivos, así como sus formas de consulta y control.

¹⁷ Con esta variable, el CIDE contempla cuál es el nivel de organización interna necesario de los sujetos obligados para dar información, por lo que evalúa si la ley prevé la existencia de dependencias especializadas dentro de los sujetos obligados y mecanismos de apoyo, en el caso de los que no pueden tener tales dependencias.

¹⁸ Es un procedimiento que puede presentar el solicitante ante el órgano garante cuando no se le haya dado la información, esté incompleta, o no esté satisfecho con la información que la autoridad proporcionó. Se presenta por escrito ante la CEIG en el transcurso de los 20 días siguientes a la entrega de información. La CEIG resuelve en un plazo no mayor a 20 días y el plazo para que el sujeto obligado cumple es de 10 días. La resolución final corre a cargo del comisionado Presidente. Contempla prórroga pero no establece plazo perentorio y tampoco contempla la posibilidad de reconsideración. En este sentido, el IFAI considera que los plazos establecidos rebasan los parámetros considerados adecuados, por lo que, en consonancia, la calificación que otorga el CIDE es de 0.61.

¹⁹ Los "Sujetos obligados" son: los tres poderes, organismos autónomos, ayuntamientos, partidos políticos, empresas públicas, universidades e instituciones públicas. Las personas físicas y morales y los sindicatos no son sujetos obligados. La ley determina la manera en que los sujetos obligados deben hacer pública la información.

Información Reservada ²⁰	.76	.88	.97	.79
Datos personales ²¹	.1	.69	.80	.40
Órgano garante ²²	.88	.85	.86	.61
Procedimiento de Acceso ²³	1	.90	.97	.75
Responsabilidades y Sanciones ²⁴	1	.97	1	.81

El indicador analiza el contenido de las leyes estatales para obtener información de los sujetos obligados y sus obligaciones de transparencia. En ese sentido, la ley señala que los sujetos obligados deben transparentar los destinatarios y uso autorizado de toda entrega de recursos públicos; obliga a los sujetos obligados a actualizar la información por lo menos una vez al año y a publicarla en internet; solo es específica en cuanto a las facultades de los sujetos obligados, pero no establece nada respecto a sus objetivos, metas y evaluación de su gestión; en cuanto al ejercicio de los recursos públicos, se deben hacer públicos la remuneración mensual, presupuesto, programas de subsidio, estados financieros, cuenta pública, aplicación de fondos auxiliares especiales y entrega de recursos, destinatario y uso.

El criterio del indicador es que los sujetos obligados estén expresamente mencionados en la ley y sus obligaciones con miras a la calidad de la información (1. Que los funcionarios documenten sus actos, 2, que haya obligatoriedad de capacitación en la materia; 3. Que los funcionarios permitan el acceso a la información al órgano garante).

²⁰ Es la información pública que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas por la ley y el plazo de reserva es de 10 años. Es importante mencionar que la ley no señala que la información es pública y que es así solo por razones de interés público, acorde con al sexto constitucional. En Querétaro la ley contempla las hipótesis de información reservada contenidas en el CBP, procedimiento y plazos de reserva, prueba de daño, así como versiones públicas.

²¹ Es común que los datos personales se protejan en las leyes de transparencia y en leyes particulares de protección de datos personales, sin embargo, en Querétaro no están protegidos en ley alguna.

²² En Querétaro el órgano garante es la CEIG y goza de autonomía (independencia entre el órgano garante y los sujetos obligados, es decir, sobre los que tiene autoridad; implica que los incentivos e intereses entre ambos están claramente diferenciados, por lo que la existencia y funcionamiento del órgano garante no depende de los sujetos obligados) constitucional, presupuestaria, operativa y de decisión.

La Legislatura local organiza y fija las bases para la elección de los Comisionados, debiendo publicar, a más tardar 45 días antes de la elección, una convocatoria abierta a todas las propuestas ciudadanas. Exceptuando al Comisionado Presidente, los tres Comisionados restantes son de carácter honorario. Todos deben ser electos por el voto de las dos terceras partes de la Legislatura y podrán ser removidos con el mismo mecanismo. Tanto para el presidente como para los comisionados, el cargo dura cuatro años y pueden reelegirse para un periodo más, que tiene la misma duración y el mismo procedimiento.

Respecto a sus atribuciones, la CEIG puede resolver los recursos, debe difundir el derecho de acceso a la información y no puede: sancionar a los servidores públicos que incumplan con la ley, regular el derecho de acceso a la información, establecer un plazo perentorio para que sus resoluciones sean acatadas por los sujetos obligados. No tiene atribuciones para salvaguardar los datos personales en posesión de las dependencias y no puede acceder a la información en todo momento.

²³ En general, puedo afirmar que la ley sí permite el acceso a la información a toda persona, pues solo se exigen los requisitos básicos de acceso a la información (nombre y domicilio del solicitante, los datos que ayuden a localizar la información y la autoridad a quien se dirige) y como requisito adicional, solo la dirección de correo electrónico.

Por lo que respecta al procedimiento de acceso a la información se establece que el medio de presentación de la solicitud de información siempre será por escrito, pudiendo ser entregada de manera presencial o vía electrónica. Los plazos de respuesta son variados, pues lo normal son quince días hábiles, pero existe la posibilidad de una prórroga que consta de otros 15 días hábiles, mismos que son superiores al parámetro. La información es gratuita aunque no se establecen los costos en caso de que la información requiera ser entregada en copias o alguna otra forma.

²⁴ Este tema permite conocer si las leyes definen las causales de responsabilidad, a qué instancia se deben remitir para sancionar a los servidores públicos que incumplan y las sanciones administrativas, civiles o penales. Las leyes establecen que la CEIG no puede sancionar y no existe procedimiento sancionatorio en ley

TOTAL ÍNDICE	.69	.76	.94	.49
--------------	-----	-----	-----	-----

Fuente: Tabla de elaboración propia con base en Métrica de la Transparencia 2010

Como ya se apuntó, no existe un análisis similar a nivel municipal, sin embargo, si se puede decir que en este nivel, pese a que los municipios son los sujetos obligados que más solicitudes de transparencia reciben, son los menos proclives a cumplir con esta exigencia. Lo cual, en buena medida se explica, por razones tanto institucionales como organizacionales²⁵. Solo el 26.2% de los municipios del país tiene alguna disposición normativa sobre transparencia. En Querétaro, solo el 22% de los municipios tiene alguna disposición normativa en la materia, siendo el municipio capital uno de ellos (Ríos Cazares, en Cabrero y Arellano 2011).

b) ÁMBITOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPAL: ¿PESOS Y CONTRAPESOS?

Los padres fundadores de los Estados Unidos de Norteamérica pensaron que la única forma para limitar el poder era a partir del propio poder, por ello idearon el sistema de pesos y contrapesos constitucionales, con el que se aseguraba el control entre los poderes. De las posibilidades de limitar el poder depende en buena dosis la rendición de cuentas en una democracia. Describo ahora los mecanismos legales a través de los cuales se reproduce una forma particular y hasta cierto punto débil de pesos y contrapesos en Querétaro, por lo que se enfatizará la relación entre poderes, órdenes de gobierno y organismos autónomos, como la CEIG y la CEDH. Esta descripción me permitirá caracterizar los tres diferentes ámbitos de la rendición de cuentas municipal. El primero de ellos es el ámbito interno, en el que se reproducen las vicisitudes de la relación

de transparencia. Sin embargo, sí define las causas de responsabilidad y enlista las sanciones aplicables (Sanciones en Ley de Transparencia: Administrativas: multa, amonestación privada o pública, suspensión, destitución, inhabilitación. No establece sanciones penales), pero para éstas remite a Ley de Responsabilidades administrativas.

²⁵ Alejandra Ríos Cazares (2011) argumenta que esto implica que: 1) se desconocen los procedimientos de transparencia; 2) que hay una rotación intensa de personal y 3) que se vuelve muy complicado el tema porque el personal del municipio cambia cada tres años.

entre el cabildo, el presidente municipal, la administración pública municipal y demás organismos municipales. El segundo ámbito es externo y está referido a los controles estatales, principalmente la legislatura, y también la CEDH y la CEIG. Por último, las municipios deben rendir cuentas a la ciudadanía a través del Presidente del Ayuntamiento; éste último ámbito también es externo.

ÁMBITO INTERNO: EL CABILDO.

En el municipio de Querétaro, como en buena parte de los municipios del país, existe un sistema electoral mixto, con dominante mayoritario. Esto implica que el Presidente Municipal, el síndico y la mayoría de las regidurías se eligen por el principio de mayoría relativa y el resto por el principio de representación proporcional, a través de listas cerradas y bloqueadas²⁶ y por un periodo de tres años. Esto significa que, con independencia de los porcentajes obtenidos por las distintas fuerzas políticas, el partido que obtiene el porcentaje mayoritario obtiene, además del Alcalde, la mayoría de las regidurías, por lo que un solo partido tiene asegurada la mayoría en las decisiones tomadas por el Ayuntamiento. Así las cosas, la ley establece que el Ayuntamiento se compone de 15 regidores y 1 Presidente Municipal, de los cuales 9 pertenecen a un mismo partido y 6 a un partido o partidos distintos, según sus votaciones. Esto significa que un mismo partido tiene garantizado el control de al menos el 63% de los votos, porcentaje que es considerablemente mayor al 50% más uno que establece la ley para que se llegue a una resolución o se tome una decisión al interior del Cabildo.

Siguiendo a Cejudo y Ríos Cazares (2010), el diseño institucional del municipio se asemejaría más a la forma parlamentaria de gobierno que a la presidencial, pues el electorado delega al Cabildo la posibilidad de hacer reglamentos, pero también de diseñar, implementar y decidir la política pública. El Cabildo, a su vez, delega al Presidente Municipal (una especie de primer ministro) la responsabilidad de

²⁶ Esto implica que los votantes no pueden decidir, de entre la lista presentada, quiénes son los candidatos que quisiera que integren el Ayuntamiento, es decir, se vota por la lista y no tanto por los candidatos en forma individual.

coordinar y ejecutar las políticas, a través, como se vio, de un aparato administrativo – burocrático. Así las cosas, la línea interna de la rendición de cuentas municipal debería ser inversa, pues comienza con la burocracia municipal que debe responder al Presidente Municipal y éste, al Cabildo quien, en última instancia, rinde cuentas la ciudadanía.

Entonces, la función de gobierno en el municipio de Querétaro se ejecuta a través de dos órganos: la Presidencia Municipal y el Ayuntamiento. La presidencia municipal es dirigida por el Presidente Municipal o Alcalde y se caracteriza por ser un órgano ejecutor y unipersonal. Por otro lado, el Ayuntamiento es colegiado y deliberativo, está integrado por el propio Presidente Municipal, el (los) regidor (es) síndico (s) y los regidores. En ese sentido, el ayuntamiento toma las decisiones y es el Presidente Municipal, a través de la administración pública municipal a su cargo, quien las ejecuta. Así, el Presidente ejecuta las decisiones que él, en conjunto con el resto de los integrantes del Ayuntamiento, construyen colegiadamente. A juzgar por este aspecto de la ley, daría la impresión que el Ayuntamiento es jerárquicamente superior al Presidente Municipal, sin embargo, por la mayoría cuasi legislativa y la gran disposición de recursos que la propia legislación le concede, en la práctica, el Ayuntamiento termina subordinándose al Presidente Municipal.

El ayuntamiento es el representante legal del gobierno municipal, así que es un órgano colegiado que “da la cara” a la justicia y a la propia sociedad. Esta característica de los municipios, a diferencia de los otros dos niveles de gobierno, dificulta la atribución de responsabilidades legales y políticas (por lo tanto, sanciones), pues no habría un solo culpable, sino aparentemente muchos culpables.

Otro elemento que dificulta las sanciones políticas es que la Constitución Federal de la República impide la reelección consecutiva de los miembros del Ayuntamiento. Razón por la que los electores no pueden sancionarlos o premiarlos directamente por su desempeño.

Es interesante mencionar que esta modalidad de gobierno, combinada con el tipo de sistema electoral descrito y el conjunto de atribuciones conferidas al Presidente Municipal, configuran lo que Tonatiuh Guillén (1997) llama, “Presidencialismo Municipal”. Incluso, Valdez (2002, pg. 52) afirma que el fenómeno es en realidad (...) “un presidencialismo tridimensional: el presidente municipal no solo es “jefe de Estado” y el “jefe de gobierno”, sino también presidente del órgano cuasilegislativo”. Esto implica que la mayoría de las decisiones, en la práctica, están centralizadas en la persona del Presidente Municipal, por dos razones: la primera es que la mayoría de los regidores pertenecen a su partido político y la segunda razón es que puede ejercer gran control sobre ellos. Pero esta capacidad de control, aunque pudiera parecer un juego de huevo – gallina, está dada por atribuciones políticas y legales. A mi juicio, las atribuciones políticas son determinantes para ejercer y entender el control que ejerce el alcalde sobre los regidores del ayuntamiento (tanto los de oposición, pero sobre todo los de su partido). A juzgar por la ley orgánica municipal, el Ayuntamiento tiene más atribuciones que el Presidente, pero al tener la mayoría absoluta²⁷, el presidente dispone de las atribuciones del ayuntamiento. Por si fuese poco, puede votar en las sesiones del cabildo y, en los remotos casos de empate, puede ejercer el voto de calidad. Además, a diferencia de los regímenes parlamentarios, en el orden municipal mexicano, el Presidente Municipal no requiere del voto de confianza del Cabildo que lo ratifique. Si, entonces, el alcalde tiene gran probabilidad de gozar de las facultades y atribuciones del ayuntamiento, su poder se duplica, tal como se observa en la siguiente tabla.

Cuadro 6. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE Y DEL AYUNTAMIENTO

ATRIBUCIONES DEL ALCALDE	ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO (Y DEL
--------------------------	--------------------------------------

²⁷ La ley entiende por mayoría absoluta más de la mitad de los integrantes del cuerpo colegiado; mayoría calificada la que requiere cuando menos el voto de las dos terceras partes de los integrantes del cuerpo colegiado en un mismo sentido; y mayoría simple la que alcance el mayor número de votos pero no los suficientes para llegar a la mayoría absoluta.

	ALCALDE)
Convocar por conducto del Secretario del Ayuntamiento a sesiones de Cabildo	Aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general
Nombrar y remover libremente aquellos servidores públicos cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo	Aprobar y evaluar los planes municipales
Autorizar las erogaciones del Ayuntamiento	Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales
Vigilar la recaudación de los ingresos municipales	Autorizar y vigilar la utilización del suelo
Celebrar a nombre y por acuerdo del ayuntamiento, los actos, convenios y contratos	Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural
Vigilar y verificar la actuación de las dependencias municipales	Otorgar licencias y permisos para construcciones
Rendir el informe anual	Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y programas de ordenamiento
Formular y proponer al ayuntamiento la política de planeación, desarrollo urbano y obras públicas del municipio	Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros
Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública y tránsito municipal	Autorizar la contratación y concesión de obras y servicios públicos municipales
Proponer al Ayuntamiento la persona o terna que ocupará la titularidad de las dependencias administrativas	Crear las secretarías, direcciones y departamentos
	Crear y suprimir delegaciones y subdelegaciones municipales
	Solicitar a través del Presidente la comparecencia de los funcionarios y la información para evaluar planes y programas
	Conocer de la solicitud de licencia de los miembros del ayuntamiento
	Designar, de entre los regidores propietarios, a quien deba suplir al Presidente Municipal en sus ausencias temporales y definitiva
	Aprobar la adquisición de bienes y valores
	Aprobar la constitución y participación en empresas, asociaciones, sociedades y fideicomisos
	Proponer y coordinar la celebración de consultas a la población
	Nombrar y remover a los titulares de las dependencias

Fuente: elaboración propia con base en la ley orgánica municipal del Estado de Querétaro

Por otro lado y referido a los controles formales e internos que la legislación establece sobre el alcalde, tendríamos que empezar diciendo que tiene la obligación de informar a los habitantes del municipio sobre el estado en el que se encuentra la administración pública. Sin embargo, esto pareciera un acto de mero

protocolo pues ni él ni sus funcionarios, ya sea por mal o ilegal desempeño, pueden ser destituidos o removidos por el Cabildo (más adelante ahondaremos en este punto).

Los regidores, por su parte, tienen la responsabilidad de vigilar y evaluar a la administración pública según su comisión²⁸, para lo cual pueden solicitar la información necesaria. En este diseño, el desempeño de los regidores es similar a lo que sucedía con el desempeño de los congresistas federales en los tiempos del PRI hegemónico, pues solo se limitaban a aprobar acríticamente las decisiones del Presidente de la República, dado que su ascenso o descenso político fluctuaban según su grado de lealtad, por lo tanto no existían los suficientes incentivos positivos para oponerse a sus decisiones. A diferencia de lo que sucede con el Alcalde, los regidores no tienen fuero legal y sí pueden ser sancionados por el Ayuntamiento, la Legislatura y otros órganos autónomos. Aunque cabe precisar que el Ayuntamiento no sanciona directamente a los regidores, porque es como si se sancionará a sí mismo, ya que los regidores son parte del Ayuntamiento. En todo caso, el Ayuntamiento sanciona indirectamente a los regidores, permitiendo o autorizando que otro poder los sancione.

El control²⁹ interno más férreo que cabría esperar es del Síndico, ya que dentro de sus funciones está inspeccionar a las dependencias y entidades municipales, vigilar la legalidad de los actos del ayuntamiento y del presidente, vigilar la correcta integración de la cuenta pública, verificar que los funcionarios obligados presenten sus declaraciones patrimoniales oportunamente y vigilar la ejecución de las sanciones correspondientes. También puede solicitar a los titulares de las dependencias la información y documentación relativa a la gestión municipal.

²⁸ Según la ley orgánica estas deben ser las comisiones: Comisiones: gobernación; hacienda, patrimonio y cuenta pública; obras y servicios públicos, seguridad pública, tránsito y policía preventiva, desarrollo rural y económico, salud pública, desarrollo social y derechos humanos, desarrollo urbano y ecología, educación y cultura, asuntos de la juventud y asuntos indígenas.

²⁹ Podríamos hablar también de cierto control (evaluativo, pero sin sanciones) proveniente de los consejos municipales de participación social, ya que tienen la encomienda de evaluar a la administración según su ámbito de competencia y lo estipulado en la planeación. Estos deben ser integrados por el Presidente Municipal, no tienen remuneración y son cuerpos fundamentalmente consultivos y en menor medida evaluativos.

Buena parte de estas funciones son compartidas con la tesorería y con la contraloría interna. Sin embargo, desfavorablemente para la rendición de cuentas, en los hechos, síndico, tesorería y contraloría rinden cuentas a su verdadero jefe, el alcalde. Si esto es así, entonces, también las atribuciones de estos funcionarios se encuentran dentro del radio de atribuciones y facultades del alcalde.

Además, dicho control resulta muy débil porque los síndicos no se eligen de manera directa, sino por los miembros de ayuntamiento que, como ya dijimos, pertenecen mayoritariamente al partido político del alcalde. Con toda seguridad, el síndico quedará a merced de las decisiones del alcalde.

Cierto es que el dominio del Alcalde sobre el Ayuntamiento es una constante en buena parte de los municipios del país, sin embargo, existe la posibilidad de que no suceda así. Algunos municipios tienen reglas electorales que dan mucho más oportunidad a la pluralidad y el alcalde difícilmente obtiene mayorías absolutas. En otros, por ejemplo, la vida interna de los partidos es muy importante, pues muchas veces sus luchas internas se reproducen al interior de los Ayuntamientos y esto logra limitar los amplísimos poderes de los alcaldes. Esto implicaría que, en un escenario hipotético de este último estilo, aun cuando existiera un partido mayoritario representado en el ayuntamiento, el alcalde no tendría asegurada la mayoría puesto que habría facciones no afines a él. Eso sucedió en el Ayuntamiento de Querétaro presidido por Armando Rivera de 2003 a 2006. (Ramírez, 2007) Sería tema de otro estudio conocer el proceso de conformación de las planillas que acompañan a los Presidentes municipales para entender cómo, en qué casos y qué tanto espacio encuentran las facciones en las listas. Sin embargo, aquí nos basta para señalar que esta posibilidad existe y que la vida interna de los partidos es muy relevante en ciertas circunstancias y condiciones. Si esto es así, entonces, la figura del Presidente se vuelve central no ya solo para los regidores, sino para los tomadores de decisiones del propio partido, los cuales deberán fijar una postura – de apoyo, confrontación o neutral -hacia el Presidente Municipal en turno, pues esto los acerca o no a conseguir sus propósitos. El partido, entonces, no solo es relevante para el reclutamiento político y

administrativo del gobierno, sino como instancia mediadora de las sanciones. Esto significa que, para que se iniciara un procedimiento de sanción jurídica sobre otro funcionario del “mismo equipo”, el partido tendría que estar de acuerdo, ser políticamente neutral – o no-, con lo que podría afirmar que en estas condiciones la sanción jurídica depende de una sanción política – quizás - gestada o aprobada previamente al interior del partido³⁰.

ÁMBITO EXTERNO: LA LEGISLATURA

En este trabajo, se asume que el papel de la Legislatura es clave para la rendición de cuentas municipal. Como afirma North (año) la legislatura es el mercado político más eficiente³¹ en una democracia, por lo que es necesario examinar las reglas que determinan sus costos de transacción. En esta línea, la clave es guiarnos por la siguiente lógica: (...) “en vez de negociar votos, los legisladores intercambian derechos especiales que proporcionan a su titular una influencia adicional sobre determinadas áreas de política. Esta influencia tiene su origen en los derechos de propiedad sobre los mecanismos de fijación de la agenda; es decir, sobre los medios a través de los cuales se someten las alternativas a votación” (Weingast y Marshall, 1988, citado en North). Por el propio diseño institucional, buena parte de la rendición de cuentas de los funcionarios públicos del alto nivel municipal, se dirimen de acuerdo a las propias reglas y dinámicas de la legislatura.

De manera que, en términos externos, la rendición de cuentas a la que está sujeto el municipio viene de la Legislatura local. Fundamentalmente, la influencia de la Legislatura sobre los municipios se da en la fiscalización de la cuenta pública

³⁰ En este sentido, también son relevantes los estatutos y reglamentos de los partidos. En el caso del PAN, por ejemplo, una sanción penal o administrativa de algún funcionario público que milite en el PAN, también es causa de sanción al interior del partido, contemplada tanto en los estatutos como en su Código de Ética.

³¹ Según North, los mercados eficientes tienen 3 características: a) los votantes (*legisladores*) pueden evaluar correctamente las políticas emprendidas por los candidatos (*otros legisladores o agentes*); b) solo se pueden promulgar leyes, regulaciones (*acuerdos y negociaciones*) que maximizan el ingreso agregado de los que participan en el intercambio; c) se compensa a aquellos (*legisladores o actores*) afectados negativamente, asegurando los menos daños posibles por la acción. Nota: las cursivas son mías.

(tanto recursos estatales, como federales) y en las sanciones de gran envergadura sobre sus funcionarios. Sin embargo, las sanciones dependen del propio Cabildo, el cual debe permitir o no que la determinación pase a la legislatura.

Como parte de una entidad federativa, los municipios deben rendir cuentas ante su máxima soberanía, representada en la Legislatura o poder legislativo estatal. Ante ésta, además, se presentan anualmente tanto la ley de ingresos como el presupuesto de egresos, sobre lo cual la Legislatura, a través de la entidad superior de fiscalización, vigila las finanzas municipales³². Sobre este tema, Cejudo y Ríos Cazares (2010) destacan 5 problemas comunes en los municipios³³.

Respecto al tema de las sanciones, hay que decir que si el Ayuntamiento no estuviera subordinado a las decisiones del alcalde, operarían únicamente los principios establecidos en la ley y, solo entonces, el órgano colegiado tendría la posibilidad –atribución - de avisar³⁴ a la Legislatura cuando alguno de sus miembros: abandone sus funciones sin causa justificada por treinta días consecutivos, incumpla reiteradamente sus funciones, falte injustificadamente a 3 sesiones, le sean suspendidos sus derechos como ciudadano, quebrante los principios del régimen federal y los de la Constitución o altere el orden público y la paz social³⁵. En este sentido, aunque el Alcalde no pudiera ejercer ese férreo control, el Ayuntamiento no puede sancionarse - directamente - a sí mismo,

³² Aunque, más bien, esa facultad del legislativo desapareció en Querétaro.

³³ 1. La capacidad de los municipios para generar la información necesaria y adecuada en términos contables y la insuficiencia de recursos humanos y financieros de las EFS para la titánica tarea de fiscalización; 2. No hay criterios específicos para la aprobación de la cuenta pública municipal, por lo que la aprobación o rechazo de la cuenta pública no implica que la legislatura y el municipio exija o rindan cuentas, respectivamente; 3. No es claro sobre quien atribuir responsabilidades, si el síndico, el tesorero, etc.; 4. Se observa la cuenta pública, pero difícilmente se pueden imponer sanciones, porque la es el propio municipio el que da la información (formula la cuenta pública) que las ESF revisarán y 5. Solo se evalúa el aspecto contable, pero no los resultados de las políticas públicas.

³⁴ No solo el ayuntamiento puede denunciar ante la legislatura, sino también los ciudadanos pueden iniciar la demanda de juicio político, de acuerdo a lo que marca la ley de responsabilidades administrativas para funcionarios del Estado de Querétaro

³⁵ Artículo 41 de la Ley orgánica municipal de Querétaro

sancionando a alguno de sus miembros³⁶, sino que su función se limita a la denuncia para que la legislatura pueda sancionar. También la Legislatura puede citar a comparecer a cualquiera de los funcionarios del Ayuntamiento

Así la Legislatura, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, puede declarar la suspensión, inhabilitación o revocación de un miembro del Ayuntamiento, siempre y cuando éste haya tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su derecho convengan. Además, tiene la competencia para resolver los conflictos entre un Ayuntamiento y alguno de sus miembros.

Aquí es fundamental señalar la relevancia de la yuxtaposición y la correlación de fuerzas en la Legislatura. Sin yuxtaposición, por ejemplo, las sanciones esperadas de los legisladores a regidores o alcalde estarían condicionadas por la filiación al partido político; con lo que tendríamos sanciones impuestas a jugadores del mismo equipo. Esto se vuelve muy improbable por la gran dependencia de los políticos y funcionarios hacia las decisiones del partido, pues recordemos que son la única vía de acceso al poder político en México. En cambio, la yuxtaposición es el escenario ideal para reproducir la lógica de la competencia y los contrapesos, porque están en escena jugadores de distintos equipos intentado ganar una competencia que depende de un desempeño adecuado (honesto, eficiente, profesional, comprometido, responsable, etc.).

Entonces, los pesos y los contrapesos necesarios para la rendición de cuentas municipal difícilmente vendrán del propio ayuntamiento y de sus actores; vendrán, en todo caso, de actores externos³⁷, tales como una Legislatura y un Ejecutivo estatal en real competencia con los actores políticos del municipio. Esto activará la labor de denuncia de los regidores de oposición (e incluso los del propio partido

³⁶ Hay una excepción pues la legislación contempla la figura de las sanciones administrativas, que se refieren a la sanción del ayuntamiento a un miembro del propio ayuntamiento, sin que medien figuras u órganos externos.

³⁷ La ley de Responsabilidades Administrativas para funcionarios del Estado de Querétaro contempla que los organismos encargados de las sanciones son la Legislatura local, el Tribunal superior de Justicia, la Contraloría del Estado, la Comisión estatal de Derechos Humanos, el IEQ y la Comisión de Acceso a la Información.

mayoritario del ayuntamiento) y también la importancia de la Legislatura como instancia sancionadora o preparatoria para la sanción.

De esta manera, la correlación de fuerzas en la Legislatura resulta un elemento de suyo relevante, ya que a juzgar por la Constitución de Querétaro son los diputados los que eligen no solamente a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), sino también a los Comisionados Presidentes tanto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHQ), como de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Gubernamental (CEIG). Entonces, estas importantes posiciones políticas (órganos de rendición de cuentas) tanto del poder judicial local como de los organismos autónomos dependen de la decisión del Legislativo y de su equilibrio interior. Esto implica que la correlación de fuerzas, necesariamente, tiene un correlato al interior de los organismos autónomos y del propio poder Judicial.

La siguiente tabla muestra las principales sanciones jurídicas a las que están sujetos tanto los miembros del ayuntamiento como el Presidente Municipal, así como las sanciones y los órganos encargados de sancionar.

Cuadro 7. SANCIONES JURÍDICAS A NIVEL DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES

ÓRGANO	TIPO	SANCIÓN
Ayuntamiento	Interno	*Denuncia para inicio de proceso ante la Legislatura local *Responsabilidades administrativas a funcionarios: amonestación, suspensión, destitución, multa, inhabilitación reparación del daño, art. 73 órgano interno, superior jerárquico o secretaria
Tribunal de Responsabilidades administrativas ³⁸	Interno	*Responsabilidades administrativas a funcionarios: amonestación, suspensión, destitución, multa, inhabilitación reparación del daño, art. 73 órgano interno, superior jerárquico o secretaria
Legislatura Local (comisión instructora ³⁹)	Externo	*Juicio político ⁴⁰ (declaración de procedencia) *Responsabilidad penal (declaración de procedencia) ⁴¹ *Responsabilidades administrativas a regidores, presidentes municipales y

³⁸ De acuerdo a su reglamento interior el Tribunal Municipal de responsabilidades Administrativas es el órgano interno de control encargado de sustanciar los delitos o responsabilidades administrativas del municipio de Querétaro, según lo dispuesto por la propia del Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado. Se considera un órgano desconcentrado del Ayuntamiento, solo cuenta con autonomía técnica y su titular es propuesto por el Presidente Municipal y nombrado por el Ayuntamiento.

³⁹ Para realizar el juicio político se debe conformar una Comisión instructora (integrada por diputados de la legislatura) y una sección de Enjuiciamiento (formada por magistrados del Tribunal Superior de Justicia). Entre ambos “jurados” sumarán un total de cinco miembros.

		síndicos: amonestación, suspensión, destitución, multa, inhabilitación reparación del daño,
Contraloría del Estado	Externo	Sanción pecuniaria por omisión de declaración patrimonial *Enriquecimiento ilícito
Tribunal Superior de Justicia	Externo	*Juicio político (declaración de sentencia) *Responsabilidad penal (declaración de sentencia) ⁴²
CEDH	Externo	*Recomendaciones
CEIG	Externo	*Declarar que debe entregarse la información ⁴³ *Denunciar a la autoridad correspondiente la violación a la ley de acceso a las información *Apercibimiento ⁴⁴ *Amonestación privada *Multa

Fuente: tabla de elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado de Querétaro, la Ley de responsabilidades administrativas, la Ley estatal de derechos humanos, la Ley orgánica municipal y el Reglamento interno del Tribunal Municipal de Responsabilidades administrativas.

Como se observa en la tabla, las sanciones al ayuntamiento y al presidente municipal son de origen interno y externo. Los controles y sanciones externas no solo son más, sino de mayor envergadura y sus orígenes son otros, el nivel estatal de gobierno y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo y con cierta independencia de los organismos autónomos, la propia ley fomenta que su

⁴⁰ De acuerdo a la Constitución Política del Estado de Querétaro, en los Ayuntamientos solo pueden ser sujetos de juicio político los Alcaldes, los regidores y los síndicos. Las causales son: El ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y popular del Estado, así como la organización política y administrativa de los municipios; violaciones graves a las garantías individuales y sociales; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; Cualquier infracción a la Constitución Política del Estado de Querétaro o a las leyes que de ella emanen, cuando cause graves perjuicios al Estado, a uno o varios municipios del mismo o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; Las omisiones de carácter grave y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública del Estado, de los municipios, o de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como las violaciones, igualmente graves, a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos (Art. 8 Ley de Responsabilidades Administrativas)

⁴¹ Para que un funcionario de primer nivel regidor o presidente municipal pueda ser sujeto de juicio político o proceda juicio penal la Legislatura local tiene que iniciar un juicio de procedencia.

⁴² Si procede el juicio político la sentencia conlleva a la destitución del cargo.

⁴³ Según el art. 42 de la ley de acceso a la información, el incumplimiento es equiparable al delito de abuso de autoridad tipificado en el código de procedimientos penales del estado.

⁴⁴ Las tres últimas sanciones son consideradas administrativas y sus causales, de acuerdo al Art. 40 de la ley estatal de acceso a la información gubernamental, son: la negativa injustificada de proporcionar la información gubernamental solicitada o de permitir su consulta en los casos previstos por la Ley; La demora injustificada para proporcionar la información gubernamental solicitada dentro de los plazos previstos por la Ley; La inobservancia de la reserva que por disposición de esta u otras leyes deba guardar; Proporcionar información falsa; Negar la rectificación de los datos o documentos que hubiere proporcionado, en los casos en que ésta proceda conforme a lo dispuesto por esta Ley; El ocultamiento, la destrucción, alteración o mutilación de la información y la actuación negligente serán considerados como agravantes.

aplicación y sanciones necesiten de los incentivos correctos (yuxtaposición y alta competitividad electoral).

En resumen, las sanciones de responsabilidad pública son un medio de control constitucional indirecto y existen tres medios para que la autoridad proceda según sea el caso. Estos tres medios son el juicio político, de procedencia (para los casos en los que se presume responsabilidad de tipo penal en contra de un servidor público con fuero) y de responsabilidad administrativa.

El juicio político es un procedimiento seguido ante un órgano político, que se convierte momentáneamente en juzgador de un funcionario público con responsabilidad de tomar decisiones políticas (Rabell y Vado, 1999). La intención de este juicio es la salvaguarda de los valores fundamentales de la Constitución. Las sanciones consisten en la destitución del puesto y/o la inhabilitación de uno a veinte años para desempeñar cargos públicos.

El juicio de procedencia penal, por su parte, consiste en eliminar la garantía constitucional que gozan los funcionarios de alto nivel (fuero), cuando han cometido un ilícito penal, para poder proceder según las leyes aplicables. La Legislatura no declara la culpabilidad del funcionario, sino que retira el fuero para que se le aplique la ley y por consecuencia existe una separación del cargo durante el proceso penal.

Por último, el establecimiento de responsabilidades administrativas tiene dos finalidades. De un lado, sancionar a los altos funcionarios por faltas menores, sin que se interfiera con la marcha de la administración pública. Por otro lado, establecer sanciones para todos los funcionarios, mismas que sirven como mecanismo de control de los titulares de los poderes y dependencias a los funcionarios de más bajo nivel jerárquico.

Además de lo que se señala de manera particular en las leyes, las sanciones pueden ir desde la inhabilitación, suspensión o destitución del cargo, hasta las sanciones económicas. Los sujetos que pueden sancionar son las dependencias encargadas de fiscalizar o auditar.

4. RENDICIÓN DE CUENTAS EN QUERETARO. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESTUDIO.

En el siguiente apartado analizo los casos de estudio propuestos a partir de los indicadores y recursos señalados. Presento las características principales de los casos, actores involucrados y su desempeño, de cara a hacer algunas inferencias sobre el estado y calidad de la rendición de cuentas en el Municipio. Se exponen los casos de estudio de acuerdo a los trienios gubernamentales señalados. El primer caso pertenece a la administración 2003 – 2006 y representa un punto intermedio entre las variables, pues hubo competitividad electoral media y no hubo yuxtaposición. Se caracterizó, sobre todo, por una fuerte oposición intrapartidaria al interior del PAN como partido gobernante. En segundo caso, pertenece a la administración 2006 – 2009, en él están ausentes ambas variables explicativas. Aquí, la expectativa teórica sería que no hubiese rendición de cuentas o fuera, en todo caso, de menor calidad. Por último, expongo los casos pertenecientes al periodo 2009 – 2012 en el que están presentes la variables explicativas y, teóricamente estaríamos esperando que hubiese rendición de cuentas o fuese de mayor calidad que en cualquiera de los otros dos periodos señalados.

PERIODO 2003 – 06; CORRELACIÓN DE FUERZAS 2003- 2006

En términos generales, el proceso electoral de 2003 estuvo marcado por dos hechos: el primero es la caída de las preferencias electorales del PAN y ascenso del PRI. Y el segundo son las pugnas internas⁴⁵ de ambos partidos. No obstante, el descenso electoral de Acción Nacional no tuvo la fuerza necesaria como para romper con su predominio electoral ni en la entidad ni en el municipio.

⁴⁵ Incluso el PRD mostró un comportamiento poco cohesionado al interior, pues su candidato a la Presidencia municipal de Querétaro, expresó su apoyo al candidato del PRI a gobernador de la entidad, Fernando Ortiz Arana, y no a al candidato de su propio partido.

En el ayuntamiento de Querétaro la competencia se hizo más pareja, pues el candidato del PAN Armando Rivera, obtuvo aproximadamente 15% de margen de victoria sobre su oponente priísta. Este margen, contrario a lo que parece, es bastante más pobre que el obtenido en 2000, pues pasó de 25% en 2000 a 15% en 2003. En conjunto, los partidos perdedores sumaron aproximadamente 44%, quedando tan solo a 7% del ganador.

Cuadro 8. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTO Y MARGEN DE VICTORIA, 2003 - 06

PARTIDO	V.R.	%	MARGEN DE VICTORIA % (PAN)
PAN	128,003	51.15	15.1
PRI – PVEM	90,009	35.97	----
PRD	14,318	5.72	----
PT	3,696	1.48	----
C	5,446	2.18	----
PSN	0	0	----
NA	0	0	----

Fuente: elaboración propia con base en los datos del Instituto Electoral de Querétaro.

En este mismo año se disputó la gubernatura del Estado. El PAN y su candidato, Francisco Garrido, lograron mantener esta importante posición, aunque no sin dificultades⁴⁶.

En el Congreso local la contienda se equilibró. Como bloque, los diputados opositores sumaron 13 diputados, mientras que el PAN tuvo 12 curules. El PAN obtuvo 8 diputaciones de mayoría y 4 de r.p. El PRI en alianza con el Verde

⁴⁶ La elección la ganó el PAN con 7% de diferencia sobre el PRI y, en términos de su vida interna, las fricciones entre grupos se dejaron sentir, como presagiando lo que habría de ser la lucha intrapartidaria en ese trienio. Un ejemplo de ello fue la disputada por la candidatura a gobernador. Garrido Patrón tuvo tres rivales, dos de ellos verdaderos pesos completos del panismo local. Por un lado, Francisco Cevallos, miembro de las familias tradicionales de Acción Nacional y había competido seis años antes por la candidatura contra Ignacio Loyola. Al final se retiró de la contienda. También se perfilaba en la contienda el abogado Gustavo Buenrostro, cuya participación fue importante, sobre todo porque no aceptó los resultados de la contienda interna, se salió del partido y expresó públicamente su apoyo al candidato priísta. Por último, estuvo Eduardo Magaña, del que se dijo que era el candidato del gobernador Loyola, pero su candidatura tuvo poca respuesta.

(Alianza por el Bien de Todos APT) obtuvo 7 diputaciones de mayoría y 3 de representación proporcional. En tanto que el PRD y Convergencia obtuvieron dos y una diputaciones de representación proporcional, respectivamente.

Cuadro 9. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LOCAL, 2003 – 06

PARTIDO	Número de Curules
PAN	12
PRI – VERDE (APT)	10
PRD	2
Convergencia	1

Fuente: Cuadro de elaboración propia

En lo que respecta a los resultados en las elecciones de ayuntamientos, El PAN ganó, al igual que en el 2000, cinco municipios, manteniendo Querétaro, Corregidora y Cadereyta y recuperó Ezequiel Montes y el Marqués; en tanto que perdió San Juan del Río y Pedro Escobedo. El PRI en alianza con el verde obtuvo 10 municipios y sin alianza obtuvo 2 municipios más⁴⁷. En tanto que el PRD ganó por primera vez Tequisquiapan.

En 15 de los 18 municipios aumentó la competitividad electoral y en 8 de ellos aumentó por encima de la media estatal, que fue de 74.79. En el municipio de Querétaro la competitividad aumentó, pasando de 57.09 en 2000 a 64.49 en 2003, sin embargo se mantuvo por debajo del aumento medio. Aun a pesar de estos incrementos, claramente la disputada siguió siendo entre 2 partidos, el PAN y PRI, pues se repartieron el 80% de los votos del Estado. El PRD, fiel a su costumbre, se presentó como una tercera fuerza distante y poco consolidada que.

⁴⁷PRI – VERDE (APT): Colón, Huimilpan, Landa de Matamoros, Pedro Escobedo, Peñamiller, Pinal de Amoles, San Juan del Río, San Joaquín, Tolimán y Arroyo Seco;PRI: 2, Jalpan y Amealco.

En este marco, presento a continuación el caso del regidor Jonatán Juárez. El caso muestra cómo en ausencia de yuxtaposición y con una competencia electoral baja – aunque no tanto como en el caso anterior – las pugnas partidistas pueden ser un poderoso activador de los mecanismos de rendición de cuentas.

4.1. CASO: REGIDOR JONATÁN JUÁREZ

La rendición de cuentas municipal, como ya se ha explicado, se mueve en tres pistas. El municipio tiene la obligación de rendir cuentas ante sí mismo (ámbito interno), ante los poderes del nivel estatal de gobierno y los organismos autónomos (ámbito formal externo) y ante el propio electorado. Se ha observado que la mera existencia de las leyes no es suficiente para que exista rendición de cuentas; en realidad se necesitan los incentivos correctos para que esto suceda. En esa búsqueda hemos propuesto que tales son la competitividad electoral y la yuxtaposición gubernamental. El caso del regidor Jonatán Juárez puede ser un buen ejemplo de cómo aun cuando no exista yuxtaposición, la competitividad electoral (externa) y la existencia de una fuerte competencia al interior de los partidos políticos (yuxtaposición interna), pueden ser incentivos poderosos para generar procesos de rendición de cuentas. Las pugnas y luchas internas, en algunos casos, son llevadas ya sea al terreno de la rendición de cuentas o también, por qué no, al terreno de los meros ajustes de cuentas.

a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO

El 10 de junio de 2005 el entonces Contralor del ayuntamiento de Querétaro⁴⁸, Marcos Aguilar Vega, informaba al síndico municipal que, derivado de la auditoría practicada a la dirección de egresos e información financiera de la Secretaría de Economía Municipal se habían encontrado facturas que buscaban justificar ministraciones de alimentos y gastos médicos menores por la cantidad de

⁴⁸ La figura del contralor depende del Presidente municipal, pues forma parte de la Administración Pública Municipal.

\$59,465.00, presentadas por el regidor Jonathan Juárez Lugo⁴⁹. En tal caso, se presumía la existencia de un delito, por lo que la Contraloría solicitó al Síndico avisar a la Procuraduría de Justicia del Estado de Querétaro⁵⁰.

No sorprenden ni este tipo de conducta de los funcionarios ni su denuncia. Lo que llama la atención es que hayan sido los propios funcionarios panistas los que denunciaron la presunta conducta de un miembro del Ayuntamiento que pertenece al mismo partido político. Esto, a simple vista, no es tan usual.

Esta disputa de la autoridad municipal contra un regidor tiene, a mi juicio, una explicación: la revancha política del Presidente Municipal, Armando Rivera, contra un regidor que muchas veces fue una verdadera molestia y que probablemente lo seguiría siendo para sus aspiraciones políticas inmediatas, pues en la prensa se presumía la posible candidatura de ambos personajes para la diputación del tercer distrito local⁵¹. Aunado a ello, el telón de fondo es una fuerte y añeja pugna entre neos y duros del panismo queretano. La posible candidatura de Rivera suponía la pérdida de un importante espacio para los duros y la candidatura de Juárez, una pérdida no menor para los neos. De manera que el movimiento de Rivera contra Juárez era claramente estratégico: quitarlo del camino.

Es interesante hacer notar que en muchos episodios de la administración de Rivera, algunos de los regidores de su propio partido fueron una fuerte y tenaz oposición⁵². Esto concuerda con las palabras del propio Regidor Juárez, pues

⁴⁹ Fue regidor por el PAN a los 21 años de edad, en el Ayuntamiento 2003 – 2006. Cursó la carrera de Administración de Empresas en el Instituto Tecnológico de Querétaro y actualmente cursa la maestría en Administración Pública de la Facultad de derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.

El arribo de Juárez al Cabildo y su filiación interna resultan ser casuales. Llegó porque no se completaba la lista de regidores de Armando Rivera y Paco de Silva. Esto provocó que Armando lo integrara a su grupo de regidores, cosa que no impidieron los duros porque nunca pensaron que Rivera ganara la interna. Así que Juárez originalmente y al inicio de los trabajos del nuevo Ayuntamiento pertenecía al grupo de Rivera. La ruptura se fue dando paulatinamente, hasta que se hizo evidente con la auditoría que hizo la Contraloría contra Juárez. Fuente: Columna “Actores y escenarios”, periódico A.M., 9 de junio de 2006.

⁵⁰ La Contraloría no tiene las atribuciones para proceder legalmente.

⁵¹ Fuente: periódico A.M. Columna Acueducto del 20 de noviembre de 2005.

⁵² En otro trabajo, intuyo que la activación de la oposición intrapartidaria a Rivera se daba en aquellos episodios del Cabildo en los que no estaba en juego un asunto que involucrara un interés económico, sino político e ideológico. Mientras que en los asuntos que presumiblemente ponían en disputa un interés

afirmó que su principal aportación como funcionario público a la sociedad queretana, fue el hecho de votar siempre concienzudamente y en estricto apego a libertad individual. Por ello, aun cuando afirma que no se enfrentó⁵³ con Rivera y que su relación con él siempre fue institucional (que es muy diferente a la cercanía política) su conducta no siempre fue en el sentido de colaborar con las decisiones del Alcalde. En este sentido, Juárez comentó que formó una asociación al interior del PAN queretano llamada, “grupo homogéneo de Regidores”⁵⁴, en la cual participaban solo de manera esporádica los regidores afines a Rivera⁵⁵.

Como se hace constar en el expediente del caso⁵⁶, el Secretario de Economía Municipal solicitó al Regidor Juárez la aclaración de las pólizas comentadas.

Inmediatamente después, el regidor síndico, Sergio Emilio Castillo, interpuso una denuncia de carácter penal ante el ministerio público investigador, por los delitos de falsificación y uso indebido de documentos, uso de documentos falsos o

económico (concretamente los cambios de uso de suelo) la oposición tanto extra como intrapartidaria al Alcalde jugaban un rol más bien sumiso. Esta versión fue confirmada por un panista distinguido (pidió que no apareciera su nombre) ya que mencionó que Rivera le estaba cobrando facturas políticas a Juárez por los votos en contra de tres importantes cambios de uso de suelo.

⁵³ Esta declaración de Juárez es falsa, pues el periódico A.M. del 17 de noviembre de 2005 reporta un fuerte enfrentamiento verbal – que casi se va a los golpes entre Juárez y Rivera en las instalaciones del Centro Cívico Municipal. Incluso, el propio CDE del PAN, dada la denuncia de Rivera, inició un procedimiento disciplinario contra Juárez por el enfrentamiento verbal en las instalaciones del centro cívico. El abogado Botello sostiene que los dirigentes del PAN fueron incapaces de probar las supuestas declaraciones de su defendido.

⁵⁴ Esta asociación según Juárez fue aprobada por el entonces presidente del CDE Estatal, Rafael Puga. Tenía la finalidad de apoyar a los regidores panistas que eran oposición en sus municipios. Esto a través de diversas actividades, como capacitación, gestión de recursos, etc. En tal asociación los regidores proclives a Rivera no mostraban gran interés, pues según Juárez un ejemplo de ello era el regidor Síndico, Sergio Emilio Castillo, quien asistía de manera esporádica a las reuniones convocadas por la asociación. El regidor síndico pertenecía al grupo del Alcalde.

La regidora Ivonne Vanderpeerebomm afirmó que dentro del Ayuntamiento se le conoce al regidor panista como integrante del grupo “rebelde”, junto con regidores como Omar Acosta y Adriana Fuentes. Fuente: periódico A.M. del 8 de junio de 2006.

⁵⁵ Fuente: entrevista realizada a Jonatán Juárez Lugo el 26 de febrero de 2013. Por petición del ex regidor la entrevista no fue grabada, aunque no se pidió su anonimato.

⁵⁶ El expediente fue solicitado a la unidad de acceso a la información del Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Consta de 172 fojas y contiene la solicitud de procedencia del Municipio a la Legislatura contra el regidor, los alegatos de defensa del regidor, las pruebas aportadas por el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas para sustanciar el procedimiento y los dictámenes de la Legislatura. En adelante me referiré a este documento como “el expediente”.

alterados, fraude y los que resultaran cometidos en contra de la fe pública y el municipio de Querétaro, en contra del regidor Jonathan Juárez Lugo⁵⁷.

Sobre el asunto, el Cabildo discutió y aprobó los siguientes acuerdos:

1. “Que el síndico municipal presentaría un informe de la situación.
2. Se avisara al Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas y a la Auditoría Superior de Fiscalización del Municipio para que engrosara el expediente y entregara a los regidores para que resolvieran en términos de la ley de responsabilidades administrativas.
3. Una vez obtenida esta información su desahogo sería en sesión privada”⁵⁸.

En tal sesión privada el H. Ayuntamiento de Querétaro determinó remitir a la LIV Legislatura del Estado⁵⁹ la solicitud de procedencia de suspensión, inhabilitación o revocación del regidor Jonathan Juárez. Según la argumentación del Ayuntamiento la conducta del regidor encuadró en el artículo 41 fracciones X y XI de la Constitución local⁶⁰.

En este tipo de casos, las funciones de la Legislatura no se resumen en tener conocimiento del asunto, si no que por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros puede declarar la suspensión, inhabilitación o revocación del regidor, previa oportunidad de defensa. El Ayuntamiento, por su parte, solo tiene

⁵⁷ Cabe señalar que el propio municipio de Querétaro, a través del Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas, intentó comenzar un juicio de responsabilidades administrativas contra el Regidor. Sin embargo, el TRMA no tiene facultades para ello, porque, al ser Juárez parte del Ayuntamiento – y éste es el órgano supremo en el municipio – no puede ser juzgado por un órgano inferior teórica y legalmente, por lo que solo otro poder - la Legislatura, en este caso - tiene facultades para juzgar a los miembros del Ayuntamiento. De manera que a la administración municipal no le quedó otra que turnar el caso tanto a la Legislatura como al ministerio público. Según el abogado de Juárez, Enrique Botello, Marcos Aguilar fungió siempre como el golpeador jurídico de Rivera, pero la estrategia legal fue, desde el comienzo, mal hecha. Fuente: entrevista a Enrique Botello, 13 de Marzo de 2013.

⁵⁸ Citado del Expediente.

⁵⁹ En su edición del 25 de septiembre de 2006 el periódico A.M. de Querétaro documenta algunos de los escándalos de la LIV Legislatura y otros la califican como “la peor de todas”.

⁶⁰(...)“el Ayuntamiento dará aviso a la Legislatura cuando la conducta de alguno de sus miembros encuadre en alguno de los casos siguientes casos (...) X. por llevar a cabo conductas ilícitas en contra del Ayuntamiento y XI las demás análogas igualmente graves que hagan imposible el desempeño de sus funciones. Constitución local anterior a la reformada en 2007.

competencia para citar a los regidores suplentes para que, en caso de ausencia temporal o definitiva de los propietarios, substituyan a éstos en sus funciones, más no para declarar la suspensión, inhabilitación o revocación⁶¹.

Uno de los acuerdos del Cabildo de la sesión privada fue considerar el hecho como causa grave. La gravedad se basó en que el regidor estaba en un proceso penal y esto lo imposibilitaría para continuar ejerciendo sus funciones. Además se añadía había cometido un ilícito por violar tanto el contenido del acuerdo de cabildo⁶² relativo a la incorporación al rubro de gasto administrativo del presupuesto de egresos de una partida bajo el concepto de gastos médicos menores, al comprobarlos con facturas que no reúnen los requisitos fiscales necesarios⁶³.

Resalta que el regidor declaró a la prensa – y también en su alegato jurídico – que se había enterado del procedimiento a través de los medios de comunicación y no de manera formal, es decir, vía el Ayuntamiento⁶⁴. La versión del gobierno municipal fue que Juárez supo anticipadamente de las facturas y pudo haber actuado antes⁶⁵. Incluso, los comentarios de la prensa es que a Juárez se le veía muy tranquilo, como si tuviera el “*manto protector de los duros*” a su favor y del

⁶¹ Artículo 30 fracción XVII de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro.

⁶² El abogado Botello comenta que la violación de un acuerdo de cabildo es una falta administrativa y no un ilícito, dado que tal acuerdo no estaba reglamentado.

⁶³ En sesión ordinaria de cabildo del 22 de julio de 2004 el Ayuntamiento de Querétaro aprobó el acuerdo relativo a la incorporación al rubro de gasto administrativo del presupuesto de egresos de una partida bajo el concepto de gastos médicos menores, con los siguientes puntos: 1) se autoriza al presidente municipal y regidores una prestación adicional a su salario relativa a la atención medica por concepto de gastos médicos menores, 2) los servidores aludidos recibirán ésta prestación acreditando dicho gasto con los comprobantes que cumplan con los requisitos fiscales correspondientes hasta por 150 salarios mínimos diarios vigentes en Querétaro. Para el pago de las facturas se emitirán las órdenes de pago correspondientes, posterior al análisis y revisión de la documentación presentada por el funcionario ante la Secretaría de Economía y Finanzas y tesorería municipal.

⁶⁴ Esto lo reafirmó en entrevista la regidora del PRD, Carmen Consolación González Loyola.

⁶⁵ Tomado de las declaraciones del Secretario del Ayuntamiento y de la Secretaria de Gobierno Municipal, quienes mencionaron que las facturas se descubrieron en junio y el cabildo resolvió hasta noviembre por lo que Juárez pudo haber actuado antes.

entonces principal aspirante a la presidencia municipal de Querétaro, Manuel González Valle⁶⁶.

La tranquilidad del regidor Juárez que describe la prensa no parece desacertada ni casual, pues de los 12 diputados de la fracción panista, 9 pertenecen al grupo de los Duros, del cual Juárez forma parte (ver anexos). Así que, aun cuando estaba descobijado al interior del Cabildo⁶⁷, en la Legislatura no era improbable la protección política. Era, en todo caso, el Alcalde Rivera quien tenía poca fuerza en la Legislatura⁶⁸.

Ya en diciembre la Legislatura ordenó turnar para su trámite la solicitud de procedencia contra Juárez.⁶⁹

En resumen, de lo que se trata el caso es que el Ayuntamiento de Querétaro (primer actor) buscó procesar a uno de sus integrantes, el regidor Jonatán Juárez (segundo actor), a través de la Legislatura del Estado (tercer actor) y la vía penal (ministerio público, cuarto actor). El Ayuntamiento quería que la Legislatura lo suspendiera, inhabilitara para cargos públicos o revocara su encargo como regidor, para lo cual argumentó por un lado que, el regidor cometió un delito penal contra el Ayuntamiento (la presentación de facturas falsas) y una falta administrativa (no cumplir un acuerdo de Cabildo del cual se desprendían las prerrogativas no justificadas por Juárez). Con la denuncia ante el ministerio público es el propio Ayuntamiento quien inició el juicio penal. El inicio del proceso penal le permitiría al Ayuntamiento argumentar la causa grave que imposibilitaría al regidor continuar con sus funciones. Aunque la decisión del legislativo debía fundarse, a su vez, en la resolución de culpabilidad o inocencia por parte de un

⁶⁶ Fuente: periódico A.M. Columna Acueducto del 20 de noviembre de 2005.

Manuel González Valle afirmó que tuvo el apoyo de Juárez en su precandidatura al interior del PAN. Fuente: periódico A.M. del 8 de junio de 2006.

⁶⁷ En el Ayuntamiento 2003 – 2006 de los 8 regidores panistas, 6 son del grupo de Rivera (neos) solo Juárez y el regidor Ripoll – este último con matices – pertenecen a los duros. Ver anexos.

⁶⁸ No solo tenía poca fuerza, sino también una mala relación, pues el 6 de mayo de 2005 el municipio de Querétaro le envió un pastel a la Legislatura por haber cumplido un año de no resolver una iniciativa para la ley de Asentamientos irregulares que se le envió. Fuente: Periódico A.M. del 25 de septiembre de 2006.

⁶⁹ En ese entonces el Presidente de la Comisión Instructora era el Diputado Gregorio López.

Juárez fue avisado por la legislatura el 21 de diciembre del 2005 y disponía de 10 días hábiles para presentar su defensa.

juez. De manera que la estrategia del Presidente Rivera estaba encaminada a: 1) quitar totalmente del camino a Juárez (inhabilitación y/o suspensión del cargo). Con esto el camino de Rivera tanto en el Cabildo como en sus aspiraciones políticas por el tercer distrito local tendrían menos obstáculos; 2) el simple hecho de someter a Juárez a un proceso penal provocaría la suspensión de sus derechos políticos, con lo que no podría participar como candidato; 3) generar una sanción de tipo administrativo, con la que la figura de Juárez quedaría marcada y en entredicho. Esto, con toda seguridad, debilitaría la posible candidatura del regidor.

Respecto a la segunda estrategia hay que decir que no le salió bien a Rivera, pues la prensa local y la regidora del PRD, Carmen Consolación González⁷⁰, manifestaron sospechas de tráfico de influencias a favor de Juárez, dada la resolución de la Jueza de Primera Instancia del Tercero de lo penal, Delfina Ordaz, pues aunque le dictó auto de formal prisión, extrañamente no suspendió los derechos políticos de Juárez. Mediante una fianza de 69 mil pesos el regidor evitó la cárcel⁷¹.

Juárez, como era de esperarse, se defendió jurídica y políticamente. Ambas defensas, a mi juicio, estuvieron estrechamente ligadas. La defensa jurídica la hizo formalmente el abogado Enrique Botello, hermano del entonces Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro e importante militante panista del grupo de los

⁷⁰ La regidora pidió a la Magistrada Presidenta del Tribunal Superior de Justicia, Basilisa Balderas, que investigara si la actuación de la jueza Delfina Ortiz había sido por favorecer a Juárez o simple y sencillamente por un descuido jurídico (A.M. 10 de noviembre de 2005). Aunque parece una postura favorable a Rivera, hay que decir que la regidora siempre se manifestó como una fuerte oposición al Alcalde, por lo que puedo afirmar que no tenía incentivos para defender los intereses del alcalde. La prensa, por su parte, destaca que 2 cosas: 1) que aplicó una tesis jurisprudencial aislada y 2) que la jueza tiene un historial de aplicar criterios distintos en casos similares, pues cuando dictó auto de formal prisión a Eustacio Yáñez sí suspendió sus derechos políticos. (A.M. 21 de noviembre de 2005).

⁷¹ Fuente: periódico A.M. 9 de noviembre de 2005. Por no ser un delito grave, alcanzaba fianza por un monto similar al que estaba en disputa por las supuestas facturas apócrifas. La juez tercera de primera instancia penal, dentro del expediente 302/2005, dictó formal prisión por el delito de fraude genérico en agravio del municipio de Querétaro, si bien el regidor no pisó la cárcel.

En la columna Actores y Escenarios (a.m. fecha 9 junio de 2006) Luis Gabriel Osejo presume que el Abogado Botello se reunió previamente con la jueza para negociar que no se tocaran los derechos políticos de Juárez.

duros, Alfredo Botello Montes. De manera que la defensa jurídica tendría un importante respaldo político, en caso de ser necesario.

Juárez presentó a la Comisión Instructora un incidente de nulidad de todo lo que se le imputaba. Es de llamar la atención que el grueso de su defensa se dedicó a cuestiones de procedimiento; aunque no solamente⁷².

⁷² Alegó que 1) se presentó una guapa señorita cuyo nombre, cargo o actividad se ignoraba porque no se identificó para entregar el oficio de aviso del presunto ilícito. Con ello no se cumplió con la fracción IX del artículo 113 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro donde se indica que el Director de asuntos legislativos y jurídicos debe notificar a las partes y no una guapa señorita.

2) El oficio no contenía sello alguno, no estaba cotejado, ni rubricado y no estaba certificado en forma alguna o deducida de algún expediente original. A criterio de la defensa, la Comisión Instructora debía declarar la nulidad del acto (Art. 77 del Código de Procedimientos Civiles del Estado). La nulidad del acto estribó en que el funcionario autorizado no dio fe del mismo, pues no llevaba ni la firma ni el nombre del Secretario de acuerdos.

La Comisión, según la Ley orgánica del poder legislativo del Estado (arts. 96 al 98), es el órgano encargado de dar trámite a los procedimientos para emitir declaratoria de procedencia tratándose del enjuiciamiento de los servidores públicos; Se integrará y funcionará en los mismos términos que las comisiones ordinarias; sesionará de manera reservada y sus integrantes estarán obligados a guardar reserva de los asuntos que se traten.

3) la Comisión Instructora no estuvo debidamente integrada, pues no se sabía si el diputado Apolinar Casillas (panista duro, por cierto) había asistido o no a la sesión, si fue convocado, se negó a firmar o cuál fue la causa por la que no compareció o no estaba su firma. Todo parece indicar que Casillas no quiso firmar, incluso en declaraciones a la prensa, se mostró elusivo frente al caso. Su firma, efectivamente, no aparece en la resolución de la Comisión para informarle al regidor de que la legislatura era competente y de que tendría diez días hábiles para presentar los alegatos de su defensa (foja 14 del expediente).

4) no existió notificación al Secretario del Ayuntamiento (quien actuó en su contra) para que ratificara su escrito inicial y por ende no existió ratificación ante la Dirección de asuntos Legislativos, y aun así se inició el procedimiento. Tampoco hubo acuerdo en donde se indicara que el Director de Asuntos Legislativos haya turnado al Presidente y Secretario de la Comisión Instructora la copia de la denuncia. Basado en los Arts. 9 al 12, 35 y 74 al 98, 111,113; 213 al 228 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

5) El Secretario del Ayuntamiento no tenía la personalidad jurídica para promover lo que pretendía, pues según la defensa, sólo el síndico municipal es el facultado. (Arts. 33 al 35 de la Ley Orgánica Municipal y art. 12 del Código Municipal)

6) El Ayuntamiento no había aportado las pruebas a la Comisión Instructora, pues en el juicio penal conducido por el ministerio público - jueza no se había probado su culpabilidad.; jurídicamente parecía que el Ayuntamiento sólo estaba actuando movido por una hipótesis. El expediente refiere que la petición que hace el secretario del ayuntamiento está formulada de manera irregular, deficiente y oscura porque no contiene capítulo de hechos que expliquen su solicitud, omitiendo señalar cuales son las causas, motivos y circunstancias por las que se considera se ha causado un grave daño al ayuntamiento. No anexó ningún documento fundatorio – comprobatorio de lo planteado, como es la sentencia ejecutoriada, no exhibe comprobantes definitivos e inatacables que permitan conocer la existencia de los hechos en su integridad y extensión. Fuente: expediente fojas 45 y 46.

7) Se le impidió presentar su defensa ante el Ayuntamiento y además que el Presidente Municipal y el síndico, participaron con voz y voto en la sesión secreta de cabildo donde fue juzgado, cuando estaban impedidos.

Paralelamente a la defensa ante la Legislatura, se hizo la defensa ante el poder judicial. Según Enrique Botello, a Juárez se le otorgaron diversos amparos – ante distintos jueces de amparo – porque el procedimiento jurídico ejecutado por el municipio estuvo técnicamente mal hecho de principio a fin⁷³.

En suma, la argumentación trató de demostrar primeramente el injusto o indebido proceso legal. De forma secundaria se defendió contra la supuesta falsificación de las facturas, es decir, contra el hecho de fondo. Esto significa que hubo presuntas violaciones al proceso contra Juárez, pero también la defensa está señalando que la sanción buscada por el Ayuntamiento estaba fuera de toda proporción⁷⁴. Sin embargo y sin entrar en valoraciones jurídicas, la postura de Juárez es debatible pues la gravedad imputada sí existió, tan es así que un juez le dictó auto de formal prisión. Esto significa que el municipio no alegó como grave ni las facturas falsas ni el monto faltante, sino el juicio penal en el que Juárez estaba inmerso y que, eventualmente, podría alejarlo de sus labores como servidor público.

Por su parte, el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas (TRMA/04/06) inició la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa disciplinaria y resarcitoria⁷⁵. No que este tribunal lo fuese a

⁷³ Enrique Botello comenta que fueron destruyendo uno a uno los argumentos del municipio y los jueces les iban otorgando los amparos. Se refiere de manera enérgica e irónica a Marcos Aguilar, mencionando que *“dicen que es muy inteligente, pero no lo sé”*, ya que él fue quien llevó el proceso contra su defendido. La interpretación del abogado es que el procedimiento estuvo mal hecho, primero porque obedeció a cuestiones políticas y después, debido a la impericia de los abogados que trabajan en gobierno.

Botello también presume que dentro de las motivaciones de Rivera por linchar a Juárez estaba el hecho de que el Alcalde sería ponente en el congreso de transparencia que se realizaría en el mes de junio de 2006 y la sanción a Juárez lo haría ver como el adalid de la rendición de cuentas. Fuente: entrevista a Enrique Botello, 13 de marzo de 2013.

⁷⁴ Según Juárez, con motivo de sus funciones como servidor público, nunca incumplió con los principios constitucionales de legalidad, honradez y lealtad. Mencionó que no cometió ningún delito y aun cuando éste lo hubiera cometido la teoría del acto administrativo considera que ésta no es una falta grave, porque un gasto que no se comprueba debe enviarse a una cuenta de pasivo, donde se le aplica un descuento o bien se le pide reembolse lo no acreditado; pero nunca la comprobación de un gasto puede implicarse en cuestiones de carácter penal, civil, mercantil o diferentes al ámbito administrativo, ni mucho menos al legislativo. La prueba de que no había razón para imputar la gravedad, además de la citada teoría del acto administrativo, según Juárez, fue que seguía ejerciendo su cargo y el Ayuntamiento seguía como si nada pasara, pues contaba con finanzas sanas y atendía normalmente a la ciudadanía; por ello no se podría hablar de algún quebranto patrimonial al erario. Citado del expediente.

⁷⁵ Es importante hacer notar que tal como se discutió en capítulos previos, tanto la Contraloría Municipal como el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas no son órganos autónomos del Alcalde,

sancionar, sino que armaría el procedimiento para aportar pruebas tanto al ministerio público, pero sobre todo a la Legislatura.

A pesar de que Juárez pidió a la Legislatura la nulidad del caso, el proceso continuó, ante lo cual la defensa del regidor abundó en los argumentos para probar su posición⁷⁶.

A pesar de los alegatos de Juárez, la Comisión instructora resolvió que era competente para conocer del aviso de solicitud de procedencia de suspensión de Jonathan Juárez⁷⁷ y emitió un primer dictamen condenatorio⁷⁸ en contra del regidor, a pesar de que tuvo conocimiento del juicio de amparo⁷⁹.

pues forman parte de la Administración Pública. En este caso, la falta de autonomía se vuelve más clara, ya que es Marcos Aguilar - buen amigo de Rivera - quien como Contralor detecta las facturas falsas y como Magistrado Presidente del TMRA sustancia el procedimiento contra Juárez. De manera que Aguilar llevó el caso de principio a fin.

⁷⁶ Informó a la Legislatura que: 1. Se enteró por los medio de comunicación – y no de manera formal – que su caso sería tratado por la Legislatura; 2. Que la diputada Blanca Estela Mancera se había pronunciado reiterada, pública e indebidamente en su contra; ya que mencionó que era culpable y se le sancionaría. Declaraciones que emitió antes de que la comisión instructora determinara el caso. Violó el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo que obliga a los integrantes de la Comisión Instructora aguardar reserva. (Blanca Estela Mancera fue la diputada suplente de Gregorio López, pidió licencia del cargo para contender por el PRI a la Alcaldía de San Juan del Río. La diputada estuvo en el cargo del 14 de abril al 1 de agosto de 2006 y fungió como Presidenta de la Mesa Directiva y de la Comisión Instructora); 3. Por lo tanto debía excluirse a la diputada de participar en el proceso; 4. Que el juez segundo del distrito le concedió el amparo para suspender los actos reclamados; 5. Que se le suspendieron las ministraciones mensuales que supuestamente desvió; 6. Que no se ha tocado su presunción de inocencia; 7. Que no ha incumplido su función pública de regidor.

⁷⁷ La LIV Legislatura argumentó que: 1. El regidor contestó y ofreció pruebas de manera extemporánea; 2. Respecto al incidente de falta de personalidad argumentado por Juárez (por haber hecho la denuncia el Secretario del Ayuntamiento y no el Síndico) se desechó; porque el promovente actuó en el ejercicio y obligación que le conceden los artículos 41 y 47 de la Ley Orgánica del municipio libre del Estado; 3. La petición de desechamiento del caso no se le concedía, porque la materia involucrada era la administrativa, derivada de la constitución local Ley Orgánica del Poder Legislativo y Ley de Responsabilidad de los servidores públicos del Estado; 4. La Comisión se declaró competente para conocer y resolver la denuncia; 5. El desahogo de pruebas habría de empezar el 19 de enero y terminar el 2 de febrero de 2006.

⁷⁸ Destaca que, en el considerando segundo del dictamen, la Comisión Instructora mencionó que “(...) existen medios de prueba para tener acreditado los extremos planteados por el artículo 88 de la LRSPEQ que señala: para calificar la gravedad de la conducta ilícita, la resolución fundada y motivada de la autoridad atenderá a la cuantía del daño patrimonial causado, al beneficio personal indebidamente obtenido o a la deficiencia en la prestación del servicio público, lo que ha quedado en autos debidamente comprobado con las diversas documentales aportadas por el denunciante, sin dejar de mencionar que para ésta Legislatura no es de valorarse el probable tipo penal en la que pudiese haber encuadrado la conducta del implicado, pero sí la reiterada conducta reprochable de presentar documentos falsos o alterados, quedó ampliamente demostrado así como la cuantía del daño patrimonial y que fuera dolosamente causada.

En ese momento, la Comisión Instructora estaba integrada por la diputada Blanca Estela Mancera del PRI (Presidenta), el diputado José Horlando Caballero del PRD (Secretario), y los diputados Apolinar Casillas y Alejandro Delgado Oскоy del PAN y José Luis Aguilera Rico de Convergencia (integrantes). Como era de esperarse, en el dictamen votaron en contra Casillas y Delgado, por ser del panismo duro.

No obstante la resolución de la Comisión Instructora, la secretaria del juzgado segundo de distrito (poder judicial) informó que la decisión de la Comisión no era procedente⁸⁰. El juez estaba concediendo el amparo por deficiencias en el procedimiento, pero también por considerar que el acto cometido - si es que hubiera existido tal – no necesariamente se le podría considerar grave.

No obstante la resolución condenatoria de la Comisión Instructora, ya en el Pleno de la Legislatura no se obtuvieron los 17 votos necesarios (mayoría calificada) para aprobarla. La operación política de los duros, burda y descarnada, se había puesto en marcha. Los legisladores Apolinar Casillas, Jesús Arredondo, Alejandro

En consecuencia queda plenamente demostrada la responsabilidad administrativa del C. Jonathan Juárez Lugo, cometido en agravio del municipio de Querétaro“(…) por lo que en ésta tesitura se encuentran satisfechos los requisitos exigidos por la ley, se tiene por legalmente comprobada la conducta o hecho, así como su gravedad (...) ésta comisión instructora considera que la reprochabilidad desplegada por el indiciado lo es entre la mínima y la media con mayor cercanía al segundo, considerando que es denunciado por primera vez se encuentra en el supuesto de un procedimiento administrativo además de que sus antecedente económicos y preparación académica se estiman como buenos y por otro lado la conducta desleal, omisa e infiel con respecto a los recursos que integran el patrimonio del municipio de Querétaro, dado el descuido, mala fe, dolo expresado u omisión en que incurrió el indiciado, se propone imponer como sanción la inhabilitación para ejercer empleos, cargos o comisiones en el servicio público por nueve años y se le destituye del cargo como regidor del municipio de Querétaro”. Citado del expediente

⁷⁹ La legislatura conoció el amparo (704/2006-2) el 8 de junio del 2006, para suspender la sesión plenaria que se habría de celebrar para resolver su situación.

⁸⁰ Según el poder judicial, la Comisión no respetó las formalidades del procedimiento, pues ésta desconocía por completo las causas que motivaron la decisión que se reclama, violando, en perjuicio de Juárez, las garantías de audiencia y debido proceso legal. La suspensión provisional procedía para que las cosas se mantuvieran iguales siempre que la investigación penal no llegara a la conclusión de que hubiera una sanción. El amparo procedía porque estaba demostrado que la naturaleza de las conductas atribuidas al regidor no ameritaban la destitución, o bien que la ley sólo establece la posibilidad de una sanción menor; cuando se investiga una conducta grave, susceptible de trascender en la continuación de la prestación del servicio público y puede evidenciarse un peligro para el interés público, no es procedente conceder la suspensión en el juicio de amparo, pues es necesario que existan evidencias de la gravedad de la conducta. Este argumento se basó en la tesis número 2ª XVII-2004, sustentada por la segunda sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época página 529, del tomo XIX.

Delgado, Raquel Jiménez, Arturo Lomelí y Rubén Salas abandonaron la sesión de Pleno y no votaron el dictamen. Su argumento fue que no bastaba el voto en contra de la resolución, sino que era necesario el abandono de la sesión pues la falta de respeto al orden jurídico impedía que tomaran parte de un proceso viciado de origen.⁸¹ Además, en esa sesión no asistieron los diputados panistas, Cristina Morales (esposa del dirigente del CDE del PAN, Rafael Puga y miembro del grupo duro) y Arturo Maximiliano García. Tampoco lo hizo – se presume que por motivos de salud⁸² – el diputado priísta, Mario Ulises Ramírez.

De esta manera, de los 25 diputados solo estaban presentes en la votación del Pleno 15 de ellos; los cuales votaron a favor de la resolución de la Comisión Instructora, sin embargo, fue insuficiente. Los llamados panistas neos, Edmundo Guajardo, Hipólito Pérez, y Rafael Montoya permanecieron y votaron a favor de la sanción a Juárez; lo mismo hicieron las bancadas del PRI, PRD y los diputados de Convergencia y Nueva Alianza.

La operación política de los duros había dado resultado. La impunidad de Juárez representaba un duro golpe a Rivera y una muestra de músculo de los duros de cara a la elección de 2006 que, habría de ser la mejor para el panismo queretano, pero sobre todo para los propios duros. Así, la mesa directiva de la LIV Legislatura ordenó regresar a la Comisión Instructora este primer y fracasado dictamen, para que emitiera uno nuevo.⁸³

⁸¹ El argumento es del coordinador de la bancada panista, Apolinar Casillas. El diputado José Luis Aguilera mencionó que el abandono de los panistas podría ser acreedor a una multa y señaló la incapacidad de sus compañeros legisladores para resolver adecuadamente el caso. Luis Gabriel Osejo comenta que ni siquiera quisieron votar para no acarrear con los costos políticos que el acto suponía, pues algunos de los diputados habrían de empezar campañas. Alejandro Delgado era candidato a diputado federal por el IV distrito y Jesús Arredondo lo era por la vía plurinominal por la segunda circunscripción. Fuente: Periódico A.M. del 9 de junio de 2006.

⁸² Fuente: periódico A.M. del 9 de junio de 2006

⁸³ En virtud de que el procedimiento debía continuar su curso la defensa de jurídica de Juárez también continuaba. Fue así que el 20 de junio de 2006 el juez del segundo distrito de lo penal negó el amparo de suspensión definitiva a Juárez en contra de los actos del Pleno y de la Comisión Instructora de la legislatura, por lo que solo competía a esa la resolución del caso. Fuente: periódico A.M. y Diario de Querétaro, del 30 de junio de 2006.

Meses después la Legislatura, a través de la Comisión Instructora, emitió un nuevo dictamen con conclusiones sorprendidas, pues desechó por completo la investigación y argumentos condenatorios del Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas⁸⁴, con lo cual exoneró a Juárez y concluyó el caso. Cabe recordar que tanto el TMRA, como un juez, eran los encargados de probar los cargos contra Juárez.⁸⁵

⁸⁴ Referido a lo dictaminado por el TMRA, se argumentó que (...) “los miembros de la Comisión Instructora no compartimos sendo (sic) criterio, dado que no debe confundirse la responsabilidad administrativa con la realización de conductas ilícitas, actos éstos que caen en el ámbito del derecho penal y resulta que en el expediente que se estudia no existe prueba alguna que demuestre fehacientemente que el regidor es responsable de algún ilícito que se ha sancionado en términos del código penal vigente en el estado”. Referido a las pruebas la Comisión afirmó que (...) “del estudio de ésta causa, en estos resolutiveos no se pueden apreciar y mucho menos concatenar una conducta ilícita por parte del regidor, dado que su actuar no se ajusta a lo dispuesto por el artículo 9 del Código Penal de estado, el Ayuntamiento de Querétaro no probó semejante conducta ilícita, la cual confunde con irregularidades administrativas, mismas que se sancionan de acuerdo a la Ley de responsabilidades administrativas y para este supuesto, sería otra la autoridad competente para conocer de este asunto meramente administrativo. Caso contrario resultaría de existir una sentencia firme dictada por autoridad judicial competente en la que se condenara como responsable del ilícito al regidor Jonathan Juárez, supuesto que no se concreta en este expediente. Así las cosas, es indudable que no es aplicable la fracción X artículo 41 de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado; en consecuencia no procede someterlo a juicio ante el pleno de la Legislatura, para resolver lo relativo a la revocación del mandato popular, suspenderlo o inhabilitarlo para ocupar cargos públicos (...) por lo cual no ha lugar a proponer al pleno a la revocación del mandato popular, suspenderlo o inhabilitarlo para ocupar cargos públicos (...) se ordena al archivo como asunto totalmente concluido”.

⁸⁵ El Tribunal concluyó que: las 45 facturas en cuestión eran falsas, porque no poseían las características intrínsecas que reúnen los documentos auténticos; Que ninguno de los establecimientos mercantiles que supuestamente habían emitido las facturas, las habían emitido en realidad. Incluso, demostró que tres establecimientos que expidieron las facturas eran inexistentes ante la Secretaría de Hacienda Federal; Por lo tanto, el Regidor Juárez incurrió en responsabilidad administrativa de índoles disciplinaria y resarcitoria, pues violó el artículo 40 de la ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado; Por lo tanto, le recomendó a la Legislatura la destitución de Juárez y su inhabilitación del servicio público por un plazo de cinco años y, además debía obligarlo a resarcir el monto devengado y no comprobado. “en la fracción XI, se prevé que algunas de las causas en que procederá la suspensión y revocación del mandato serán “...Las demás análogas igualmente graves que hagan imposible el desempeño de sus funciones”. Esta minoría estima que lo previsto en la referida fracción resulta inconstitucional, porque su texto es violatorio del principio de seguridad jurídica, toda vez que el artículo 115 de la Constitución Federal exige, como quedó establecido, que es indispensable que la legislatura determine, mediante ley, las causas graves que den lugar a la suspensión o declaración de desaparición de los ayuntamientos, o bien, suspensión o revocación del mandato de alguno o algunos de sus miembros, es decir, debe existir una norma que determine de forma concreta los supuestos que den lugar a la consecuencia a la que se refiere el artículo 41, fracción XX, de la Constitución Estatal. No obstante lo anterior, la redacción de la fracción XI, del artículo 41 que se analiza, en contravención al texto constitucional, por un lado, establece la posible existencia de casos análogos a los previstos en las diversas fracciones del propio artículo y, por el otro, deja a juicio de la propia legislatura la determinación de conductas que estime ameritan la imposición de la infracción a que se refiere el artículo 41 de la Constitución del Estado, sin especificar ninguna en concreto, por lo cual al dejar al arbitrio de la legislatura la actualización de supuestos por los cuales considere procede en contra de los miembros del

A pesar de la resolución del Tribunal Municipal la Comisión Instructora, consideró que la fracción XI del artículo 41 de la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre de Querétaro (una de las fracciones que supuestamente violó Juárez), es inconstitucional, motivo por el cual declaró la invalidez de dicha norma, porque viola el principio de seguridad jurídica; con su aplicación la Legislatura incurriría en violación a una sentencia de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

Respecto a la fracción X del artículo 41 a la Ley referida, los miembros de la Comisión Instructora estimaron que: “es indudable que no existe prueba plena e indubitable que el regidor Jonathan Juárez Lugo cometió conductas ilícitas en contra del Ayuntamiento de Querétaro, y que, derivado de ello, se desprenda la responsabilidad administrativa del regidor Jonathan Juárez”.

Sobre esta nueva resolución de la Comisión Instructora, es de resaltar la versión de Horlando Caballero, diputado del PRD y Secretario de dicha Comisión, pues dijo que por cuestiones de tiempo no se pudo turnar al Pleno de la Legislatura, pero que la próxima Legislatura (LV) podía, si quería, resolverlo.⁸⁶. Por ley, el Pleno debió decidir el nuevo dictamen de la Comisión Instructora, pero no lo hizo. De cara a este nuevo dictamen, claramente hubo una conducta omisa, contradictoria, e indebida de la Legislatura. Omisa porque los cuatro meses transcurridos de junio a septiembre (del primer al segundo dictamen de la Comisión) eran tiempo suficiente para que el asunto se resolviera cabalmente; lo cual no sucedió; Contradictoria porque el segundo dictamen de la Comisión Instructora claramente exonera de responsabilidad a Juárez y las declaraciones del secretario de la Comisión afirmaban totalmente lo contrario.

Varias son las preguntas que surgen. La primera y más importante es ¿por qué la Comisión Instructora cambió tan drásticamente la resolución del primer dictamen,

ayuntamiento la imposición de alguna de las sanciones previstas en el artículo antes referido, se contraría el principio de certeza jurídica contenida en los artículos 14 y 16 constitucionales y, por lo tanto, procede declarar su inconstitucionalidad”. Citado de La Sombra de Arteaga, 9 de noviembre de 2005, No. 59.

⁸⁶ Fuente: periódico A.M. de Querétaro, del 27 de septiembre de 2006

respecto del segundo? ¿Fueron los criterios políticos – antes que los jurídicos - los que guiaron el proceso tanto a favor como en contra del regidor?

Esbozo más adelante algunas posibles respuestas.

Armando Rivera cuestionó duramente la resolución de los diputados. En medio de dimes y diretes entre éste y Juárez, el caso, sin embargo, no parecía concluido con la resolución final de la Legislatura⁸⁷. En el último día de trabajo del Ayuntamiento presidido por Rivera, el Cabildo en sesión extraordinaria (29 de septiembre de 2006) decidió regresar el caso a la Legislatura (con 10 votos a favor), a través de un Recurso de Revisión (RR/001/LV). Se le pedía a la Legislatura entrante (LV) que reconsiderara la resolución de su antecesora.

Con tres votos a favor y uno en contra, como era de esperarse en una Legislatura aplastantemente panista, la Mesa Directiva de la LV Legislatura rechazó el recurso de Revisión interpuesto por el Municipio⁸⁸.

b) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

Este caso ejemplifica cómo un activador de los mecanismos de rendición de cuentas puede ser la fuerte competencia al interior de los partidos políticos. Más allá de las verdades jurídicas se mostró cómo la mezcla entre las rencillas políticas

⁸⁷ Juárez mandó una carta al Alcalde y a la dirigencia estatal del PAN, en la que señala un aparente complot en su contra para regresar el caso a la Legislatura y que el propio secretario de Ayuntamiento, Juan Gutiérrez, cuando le informaba de la resolución que habría de tomar el Cabildo, le aconsejaba que negociara para que no se siguiera ensuciando su imagen. (A.M. 28 de septiembre de 2006). Rivera mencionó que todo era producto de la imaginación del regidor y el Secretario del Ayuntamiento le llamó mentiroso, pues según su dicho nunca le dijo algo así al regidor (A.M. 27 de septiembre de 2006).

La regidora del Verde, Ivonne Vandenpeereboom, afirmó que la Administración Municipal no debía sorprenderse de la resolución de la Legislatura, pues siempre operaron los criterios partidistas y nunca se le daba seguimiento a los casos, de ahí sus constantes yerros y desatinos (A.M. 28 de septiembre de 2006).

⁸⁸ Esta resolución se dio el 22 de diciembre de 2006. Los diputados que estuvieron a favor de rechazar el recurso de revisión del Municipio fueron: Oscar Arturo Rodríguez Cervantes (Panal), Roberto Carlos Cabrera Valencia (PAN, duro), Fernando Urbiola Ledesma (PAN, duro) y el diputado que estuvo en contra fue José Luis Sainz Guerrero (PAN, neo y armandista). Del diputado del Panal, poco se puede decir, excepto su gran lealtad a las causas del panismo local.

El caso se quedó en la Mesa Directiva de la LV Legislatura: no llegó ni a la Comisión Instructora ni mucho menos al Pleno.

y la competencia al interior del PAN, fueron una suerte de activadores selectivos de la rendición de cuentas, dado que están guiados por criterios políticos.

La operación política de Rivera y de los neos contra Juárez solo pudo ser combatida con más operación política de los duros. La ley fue utilizada, en ambos bandos, como espada defensora de los intereses políticos de grupo. La manera desaseada y poco transparente de cómo pasó el caso del Ayuntamiento a la Legislatura, demuestra que en el arreglo institucional del Municipio de Querétaro, el alcalde dispone de todos los recursos internos para premiar y castigar a sus leales u opositores, con independencia del buen o mal desempeño. En este ámbito la rendición de cuentas depende peligrosamente y en su totalidad del Alcalde.

En el tablero de Rivera y de los neos Juárez era una pieza sobrante y vulnerable. En el tablero de los duros se convirtió en un peón que podía poner en jaque a la pieza más visible de los neos, Rivera.

Los 59 mil pesos en disputa por la mala o fraudulenta comprobación de dicha cantidad, si es que hubiera existido, son una causa verdaderamente nimia como para hacer un juicio de tal magnitud a un regidor. En el trienio de Rivera hubo cosas mucho más graves y merecedoras de sendos juicios políticos que nunca llegaron.

Si en el Ayuntamiento la operación política corrió a cargo del Alcalde y de los neos, en la Legislatura los duros operaron a favor de Juárez. Aquí Rivera, por obvias razones, se mostró menos fuerte que en el Ayuntamiento.

En la primera resolución de la Comisión Instructora se castigaba a Juárez. Para el coordinador de la bancada panista e integrante de la Comisión Instructora, Apolinar Casillas, la resolución solo la podía realizar la Legislatura hasta que hubiera la resolución de un juez. De ahí que no solo se mostrara esquivo ante el caso y presumiblemente parcial hacia la posición de la defensa de Juárez, pues el no haber firmado el acta de aviso de la Comisión Instructora a Juárez, fue un hecho que sería utilizado como argumento de procedimiento por la defensa del

regidor para invalidar el proceso y solicitar amparo. Recordemos, además, que el voto de Casillas fue en contra de dicho primer dictamen. No sería ahí donde se mostrara la verdadera operación y fuerza de los duros. Fue hasta que se turnó al Pleno y, mediante su opaca actuación, fue rechazado el primer dictamen.

El desempeño de la Comisión Instructora en este primer dictamen condenatorio dejó mucho que desear, pues no quedó claro si el sentido de dicho dictamen fue porque resolvió la culpabilidad de Juárez, o porque consideró que el mero procedimiento penal en contra del regidor era una causa lo suficientemente grave como para revocarle el mandato, suspenderlo o inhabilitarlo. La culpabilidad de Juárez no podía demostrarse porque no se habían aportado de manera completa las pruebas y tampoco existía la resolución condenatoria y definitiva de un juez. En este momento bastó el dicho del Municipio para que la Comisión Instructora resolviera.

Tampoco en la actuación de los panistas duros en el pleno y en la propia resolución del Pleno hubo demasiados argumentos. Fue la operación política cruda y descarnada sin más. Solo nos enteramos, por medio de la prensa, (pero no por los documentos oficiales de la Legislatura) que las razones del rechazo del Pleno al dictamen de la Comisión Instructora, se debieron a que los duros boicotearon la sesión.

La segunda resolución de la Comisión Instructora tuvo más argumentos, pero también más contradicciones. Se fundó, como ya se observó, en la inconstitucionalidad de la fracción XI del artículo 41 de la ley orgánica de la administración pública municipal y en que las facturas falsas presentadas por Juárez, si es que hubieran habido tales, no son causa grave (penal) sino administrativa. Pero además en esta segunda resolución se concluyó que no habría pruebas suficientes para demostrar que el regidor efectivamente había presentado facturas falsas o apócrifas, por lo tanto, no se sabía si había cometido o no el ilícito contra el Ayuntamiento. Llama la atención que en esta argumentación no se dice por qué se rechazaron las pruebas que presentó el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas y tampoco está basada

en la resolución de una autoridad judicial que respaldara sus conclusiones. Si la resolución de un juez no había llegado, entonces el dictamen de la Comisión Instructora debió darse hasta el momento en que la resolución judicial hubiera llegado y no antes, tal como había dicho Apolinar Casillas previo al primer dictamen condenatorio.

Por otro lado, este segundo dictamen menciona que, de haber existido las facturas falsas, la resolución competía a otra autoridad que pudiera resolver sobre asuntos administrativos y no a la Legislatura. Pero el argumento es incorrecto porque sobre asuntos administrativos solo puede resolver el Ayuntamiento, pero no respecto a uno de sus miembros, sino respecto a algún funcionario de menor rango, pues no solo así lo establece la ley, sino que al sancionar el Ayuntamiento a uno de sus miembros es como si se sancionara a sí mismo, siendo juez y parte, por lo que la sanción solo compete a otro poder, como en este caso debía ser la Legislatura. Tampoco lo pudo haber sancionado el TMRA, ya que un órgano menor no puede sancionar a su jefe, es decir, a algún miembro del cuerpo edilicio y máxima autoridad del Ayuntamiento. Lo cierto es que a juzgar por el mayor número de panistas duros en la Legislatura es dable pensar que la resolución de la Comisión tuvo más un corte político que apegado a derecho y, por esta misma razón, ni siquiera se votó en el Pleno.

El caso se mostró como un ajuste de cuentas fallido, disfrazado con una deslucida máscara de rendición de cuentas. La correlación de fuerzas en la Legislatura y el propio diseño institucional que configura la relación entre el Ayuntamiento y el poder legislativo, fueron elementos decisivos para inhibir la rendición de cuentas, pero, paradójicamente, también para limitar el propio ajuste de cuentas. La ley se utilizó selectivamente para procesar al regidor, pero la fuerza política más que la ley, se utilizaron para defenderlo. En la ecuación, ambos factores, por ser de la misma índole, se neutralizaron.

PERIODO 2006 – 09; CORRELACIÓN DE FUERZAS.

Derivado de los resultados de los comicios electorales del 2006, el PAN se presentó como una fuerza política dominante en el Estado de Querétaro.

En el Ayuntamiento de Querétaro esto no fue la excepción. Como nunca antes en tres comicios previos, el PAN derrotó al PRI y a su candidata externa casi 3 a 1, obteniendo un margen de victoria ligeramente superior a los 30 puntos, pues obtuvo 56.88% de los votos y la alianza PRI– Verde, 26.86%. En conjunto, los otros partidos obtuvieron aproximadamente 14% de los votos. Es importante hacer notar que ni toda la oposición aliada hubiese podido derrotar al PAN, pues en bloque hubieran sumado 41%, faltándoles casi 17% para derrotarlo. Fue así que el PAN obtuvo 9 de las 15 regidurías que por ley se le asignan al ganador, el PRI obtuvo cinco y el PRD, una.

Cuadro 10. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO Y MARGEN DE VICTORIA, 2006 - 09

PARTIDO	VOTOS	%	MARGEN DE VICTORIA %
PAN	176,466	56.88	30
PRI – PVEM	83,329	26.86	----
PRD	30,314	9.77	----
PT	2,801	.90	----
C	6,553	2.11	----
PSN	0	0	----
NA	5,705	1.84	----

Fuente: elaboración propia con base en los datos del IEQ

Como se muestra en la siguiente tabla, la integración de la Legislatura local confirmó el dominio panista en este periodo.

Cuadro 11. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LOCAL 2006 – 09

PARTIDO	Número de Curules
PAN	16
PRI	4
PRD	2
Convergencia	1
Nueva Alianza	1
Verde	1

Fuente: Cuadro de elaboración propia

De las 16 curules panistas (representan el máximo permitido por la ley), 12 fueron de mayoría y 4 de representación proporcional. El PRI ganó 3 de los 15 distritos de mayoría y obtuvo una curul de representación proporcional; por esta misma vía, el PRD obtuvo dos escaños y los partidos Verde Ecologista Convergencia y Nueva Alianza uno.

Por otro lado, el PAN ganó 10 presidencias municipales⁸⁹, lo cual le significó gobernar aproximadamente al 83% de la población estatal. Y, por si esto fuese poco, obtuvo la Presidencia de la República, las cuatro diputaciones federales del Estado y las dos senadurías de mayoría.

Como se observó, el panorama electoral fue ampliamente favorable para Acción Nacional. Las consecuencias para la rendición de cuentas no fueron tan positivas,

⁸⁹ El PAN en 2006 tuvo el control de los Ayuntamientos de: Querétaro, Corregidora, Colón, Huimilpan, Jalpan, Landa de Matamoros, El Marqués, Pedro Escobedo, Pinal de Amoles y San Juan del Río. Mientras que las otras fuerzas políticas se los repartieron de la siguiente manera: la alianza PRI - VERDE 3, Amealco, Cadereyta y Ezequiel Montes; el PRI: 2, Peñamiller y San Joaquín; el PRD: 2, Arroyo Seco y Tequisquiapan; CONVERGENCIA: Tolimán.

como lo fueron para dicho instituto político. Es de hacer notar que estos resultados electorales rompieron los equilibrios del juego político no solo en el Ayuntamiento de Querétaro, sino en toda la entidad.

Ya es sabido que al interior del Ayuntamiento el Alcalde no tiene contrapesos institucionales. Incluso la oposición intrapartidaria que se había presentado el trienio anterior palideció ante el nuevo control total que ejercieron “los duros” en este periodo. El Congreso local estuvo dominado por el Gobernador Garrido y un PAN tan hegemónico como ensoberbecido. La oposición totalmente desarmada y con muy pocos incentivos para jugar a ser contrapeso. Para muestra basta un botón: la elección del Consejero Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Adolfo Ortega⁹⁰. Con los 16 votos de los panistas casi bastaba para elegir al Consejero, pues con 17 votos se cumplía con el requisito legal de las dos terceras partes de la legislatura (Más adelante discutimos la elección del Ombudsman queretano).

En este escenario, presento el segundo caso para probar o improbar las hipótesis planteadas.

⁹⁰ Todo parece indicar que el nombramiento de Adolfo Ortega Osorio se debió a la fuerza política del Gobernador Francisco Garrido, pues fue él quien impuso a dicho personaje. Es interesante hacer notar que, por encima de los propios facciones panistas, se encontraba la fuerza política del Gobernador, la cual era capaz de tejer acuerdos y arreglos a su favor. La elección de Ortega se dio el 10 de feb de 2007, con 22 votos a favor y 3 en contra. Tanto las fracciones del PAN PRD Y PRI estuvieron a favor de dicho nombramiento, solo los diputados del PVEM, Convergencia y Panal estuvieron en contra del nombramiento. En su edición del 10 de febrero de 2007 el diario “el Corregidor” menciona que al interior del PAN había una fuerte pugna por el nombramiento, ya que el grupo de los duros impulsaba a Magdiel Hernández y los neos - mucho más cercanos al Gobernador – iban con Adolfo Ortega. Esto, incluso, da la impresión que Ortega era en realidad candidato del Gobernador y no en realidad de ninguno de los grupos (neos y duros) porque al buscar Ortega su reelección por un periodo más en 2012, la propia facción del PAN, integrada por estos grupos y ya sin un Garrido en la gubernatura, le da la espalda a Ortega en su aspiración reeleccionista. Incluso la fuerza de Garrido quedó demostrada en la elección de su candidato a la presidencia del Comité Directivo Estatal del PAN, Edmundo Guajardo. Candidatura que, aunque no fue solitaria, contendió contra un desconocido militante, emanado de las filas de la Secretaria de Salud, registrado de último momento y respaldado por los duros.

4.2. CASO: REPRESIÓN DEL 2 DE NOVIEMBRE

a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO

El 2006 mexicano fue un año particularmente convulso y lleno de incertidumbre. Por un lado, el país se había enfrascado en una elección presidencial particularmente cuestionada y en un movimiento político que enarbolaba la bandera del fraude electoral y la ilegitimidad del Gobierno federal calderonista que, literalmente, mantuvo en vilo al país. La estrategia gubernamental para revertir los cuestionamientos y su serio déficit de legitimidad consistió en un severo golpe de timón a la estrategia de seguridad. En las entidades federativas, dos conflictos previos llamaban la atención por su contribución al clima de zozobra e incertidumbre política: Atenco y el movimiento magisterial en contra del entonces Gobernador de Oaxaca, Ulises Ruíz.

Activistas de distintas partes del país y distinto signo político pusieron el dedo en la llaga. Querétaro no fue la excepción. En noviembre activistas simpatizantes de la Sexta Declaración de la Selva Lacandona del EZLN en Querétaro realizaron manifestaciones en el Jardín Zenea (1 de noviembre) y en la Plaza de la Constitución (2 de noviembre) del centro de la ciudad, bajo la premisa de denunciar la represión contra los pueblos de Atenco y Oaxaca y conmemorar lo que llamaron “la Jornada por los Desaparecidos Políticos”. A propósito de las fechas, entre los actos proyectados se encontraba el levantamiento de un altar de muertos que representara y recordara simbólicamente no solo a los muertos en Atenco y la represión de la PFP en Oaxaca, sino la muerte de los ideales de la democracia.

El 1 de noviembre en el jardín Zenea fueron desalojados los manifestantes por elementos de la guardia municipal de Querétaro. Dichos manifestantes estaban a un lado del kiosko de la plaza custodiados por un numeroso grupo de policías.

Al día siguiente, el 2 de noviembre, según la versión de los manifestantes, la reunión comenzó a las diez de la mañana con aproximadamente cincuenta personas, entre las que se encontraban mujeres, niños, jóvenes, y adultos mayores⁹¹. Sin duda, los ánimos tanto de las autoridades como de los manifestantes estaban caldeados por lo sucedido el día previo. Los organizadores informaron al resto de los manifestantes el itinerario del acto, no sin antes percatarse y prevenirse de la fuerte presencia de personal, uniformado y no uniformado, de los cuerpos de seguridad del municipio, quienes los filmaban y fotografiaban.

Ante esta situación, los activistas decidieron realizar una marcha de no más de veinte minutos en las inmediaciones del Jardín Zenea y de la Plaza de la Constitución. Con féretros de cartón y consignas, los activistas proclamaban la ya citada muerte de “las instituciones y la democracia”. Tal como se aprecia en el video, la marcha se condujo por las banquetas, sin obstruir el tráfico y sin alterar el orden público. Además de las consignas hechas contra la represión en Oaxaca y en Atenco, dado el desalojo de los manifestantes el día anterior del Jardín Zenea, las consignas y pancartas también estuvieron dirigidas contra los gobiernos panistas (tanto municipal como estatal) y principalmente contra el Secretario de Seguridad Pública Municipal y presunto ciudadano español, Amadeo Valladares. La marcha estuvo en todo momento custodiada por elementos de la guardia municipal, incluso se aprecian dos camionetas que por distintos flancos rodean la plaza. De lado del Templo de San Francisco, justo en frente de la tienda Del Sol se aprecia una camioneta tipo Van, perteneciente a la división canina de la guardia municipal. Del lado opuesto del Templo, se aprecia una camioneta tipo Suburban de color negro, con vidrios polarizados⁹². Terminada la marcha se reunieron en el sitio originario, acordando continuar la actividad por la tarde de ese mismo día.

⁹¹ <http://www.youtube.com/watch?v=ALhDNYKnskM>. Así también se atestigua en el video

⁹² Esta camioneta parece ser relevante pues en entrevista a un medio de comunicación, un manifestante y padre de uno de los detenidos (Omar Isaí López) declaró que tenían información referente a que, al interior de tal camioneta se encontraba Amadeo Valladares (Secretario de Seguridad Pública Municipal), y quien, presumiblemente, estaba dictando órdenes para disolver la manifestación. Aunque se toma de cerca a la camioneta, los vidrios polarizados impedían que se observara con nitidez su interior. La relevancia estriba,

En este lapso descargaron la manta, féretros y cartulinas sobre la plancha de la plaza, a un costado de la enorme fuente circular que está en el centro de la plaza.

Terminado el acto y al momento de recoger las cosas que pusieron sobre la plancha de la plaza, un grupo de inspectores municipales vestidos de civil y gafetes y un grupo de la guardia municipal uniformado se dirigieron hacia los activistas. Los inspectores comenzaron a jalonear la manta, para tomarla por la fuerza, cosa que intentaron impedir los manifestantes, originándose una trifulca donde les arrebataron dos ataúdes. Inmediatamente, algunos manifestantes advirtieron el acto de provocación ocurrido. Diez minutos después, los elementos de seguridad se reagruparon en dos esquinas de la plaza, como buscando cerrarles el paso. Acto seguido, se dirigieron hacia los manifestantes para arrebatárselos violentamente sus mantas y demás instrumentos. Se dio un fuerte forcejeo por las mantas y agredieron a los allí reunidos.

Seis de los manifestantes⁹³ fueron trasladados a bordo de una camioneta de la policía municipal a los Juzgados Cívicos Municipales. Traslado que, a decir de uno de ellos, duró aproximadamente media hora, en la que fueron agresivamente interrogados, físicamente maltratados y a algunos les robaron parte de sus pertenencias⁹⁴.

Ya en los juzgados cívicos municipales la Jueza Adriana Lugo Zepeda les imputó, a partir de las declaraciones de los inspectores y elementos de la guardia

como se verá más adelante, en que la CEDH exoneró de responsabilidad no solo a los elementos de la Guardia, sino al propio Secretario Valladares.

⁹³ Antonio Flores, Agustín Vilchis, José Luis Aguilar Alatorre, Fidel Vallejo, Genaro García y Omar Isaí López

⁹⁴ Según Genaro García: “A uno de los compañeros le escribieron “puto” en el cuello de su camisa; otros fuimos discriminados por nuestra apariencia. Los elementos de la Guardia Municipal vociferaban comentarios sobre el contexto político y el papel de los cuerpos policíacos en la ciudad, se jactaban diciendo “tenemos un español bien chingón que nos está enseñando a cómo partirles la madre cada vez que salgan a la calle, y cuando vuelvan a hacer sus pinches alborotos y salgan de nuevo, otra vez los vamos a madrear, y a la siguiente lo mismo y así va a ser de aquí en adelante a ver quién se cansa primero cabrones”; incluso reiteraban que éramos “unos pendejos que no saben lo que quieren” y que mientras “brincan como pendejos en la plaza gritando mamadas, a nuestras mujeres se las cogía la policía” y que incluso “el gobierno fácilmente les puede fabricar delitos para llevarlos directamente al Ministerio Público y meterlos al penal para que dejen de estar chingando”. Todo esto entre risas enfermas y con su respectiva dosis de madrazos”. Fuente: Correo enviado por Genaro García Guzmán, Miembro del Colectivo Maxei y Adherente de la Otra Campaña en Querétaro, a Movimiento Ciudadano por una Patria Nueva. Fuente: <http://hoyhayresistencia.blogia.com/2006/110903-fascismo-y-tortura-en-queretaro.php>

municipal, una serie de faltas administrativas, entre las que destacan la alteración del orden público, obstrucción de las vías de tránsito y comunicación, y agresión física y verbal contra los inspectores municipales⁹⁵. Horas después los agredidos levantaron una queja ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y una denuncia ante el ministerio público contra los servidores públicos de la guardia municipal, inspectores municipales y quienes resultaran responsables, por los delitos de robo, abuso de autoridad e intimidación, imputación de hechos falsos y simulación de pruebas, así como de privación ilegal de la libertad y tortura.

Hasta aquí la narración de los hechos. En el caso están implicados dos tipos de autoridades, externas e internas. En el ámbito interno me refiero a la autoridad municipal. Aquí, nuestro interés está centrado en el desempeño de la autoridad, que consiste no solo en su proceder frente a la manifestación y a los manifestantes, sino en la información que proporcionó, la justificación de su accionar y eventualmente las sanciones a las que estuvo sujeta. Las dependencias municipales involucradas fueron la Secretaría de Seguridad Pública Municipal (a través de la guardia municipal y de la presunta participación de su titular), la Secretaría Municipal de gobierno (inspectores municipales y el juzgado cívico y presunta participación de su titular). Las autoridades externas involucradas son la Legislatura local y la CEHD. Fue la autoridad municipal la acusada del desempeño violatorio de la ley y de los derechos humanos. En tanto que es la CEDH la encargada de deslindar responsabilidades (sancionar) respecto a una presunta violación de derechos humanos. Por su parte, la participación de la Legislatura fue en el sentido de pedir cuentas a los titulares de las dependencias involucradas, así como al propio Alcalde.

En otro orden de ideas, antes de narrar las explicaciones de la autoridad municipal, conviene mencionar que, lógicamente, en la argumentación se mezclan las fundamentaciones legales y no legales. Ambas fueron incorrectas. La

⁹⁵Todo esto se refiere al reglamento de justicia administrativa del Municipio de Querétaro, Arts. 23, fracc. I y 19.

fundamentación legal estuvo basada en hechos que, además de no haber ocurrido tal cual lo refiere la autoridad, fue contradictoria dadas las declaraciones del Secretario de Gobierno y del Presidente Municipal. Mientras que la fundamentación no legal, más que aportar datos y hechos concretos, estuvo centrada en la responsabilidad y atributos morales de la autoridad, con lo cual se aleja de los supuestos lógicos necesarios para dar una explicación racionalmente plausible. Procedo al análisis de las explicaciones de la autoridad.

Al día siguiente de los hechos, el titular de la Secretaría de Gobierno Municipal, Jorge Luis Alarcón Neve, declaró respecto a lo ocurrido que: “más que una advertencia es yo creo que una congruencia con lo que hemos venido manejando, esta administración será firme con sus decisiones. Yo creo que todos los que le apostaron a la forma de gobernar de nosotros, fue con esa confianza de que vamos a ser puntuales e inmediatos cuando se tenga que aplicar la ley”.

“Sin duda, su actuar, al no mandar un oficio, y al no seguir el procedimiento que siguen todas las demás organizaciones, pues es un enfrentamiento que buscan ellos tener, y pues definitivamente hemos demostrado como autoridad, que quien actúe de esa manera, pues tendrá la misma respuesta”.

“En este operativo estamos hablando de que por parte de Inspección, estuvieron siete de nuestros compañeros; de la guardia municipal nos acompañaban 15 elementos, y del Gobierno del Estado, en total eran ocho operativos, que estaban ahí acompañándonos en sus patrullas”.

“Consideramos que fue el actuar justo, nosotros bueno, los que nos hicieron favor de acompañarnos, desde un inicio del operativo, pueden constatar que primero acudieron los inspectores, se les pidió si tenían el permiso para realizar la actividad, cuestión que se negó; entonces todo el procedimiento se realizó como tenemos que actuar; entonces consideramos que fue en las dimensiones y en el justo uso de la fuerza pública con la que contamos”⁹⁶. Es importante hacer notar

⁹⁶ Declaraciones del Secretario de Gobierno Municipal, Jorge Luis Alarcón Neve. Fuente: Periódico A.M. de Querétaro del 4 de noviembre de 2006.

que en el reglamento de justicia administrativa del Municipio se establece que los actos en la vía pública por los cuales se debe pedir el permiso de la autoridad son los festejos, el establecimiento de puestos de comestibles, talleres mecánicos o de cualquier otro tipo que impida el libre tránsito⁹⁷.

Respecto a esta primera argumentación justificatoria de Alarcón Neve, es importante resaltar dos elementos. Por un lado, sus declaraciones parecen excesivas pues, el hecho de no pedir un permiso – en caso de que efectivamente fuese necesario – no implica un enfrentamiento, tal como él lo entiende. Por otro lado, el hecho de que los manifestantes no hayan pedido permiso para realizar la manifestación, según Alarcón es violatorio de la reglamentación municipal y, por lo tanto, el uso de la fuerza pública se justifica. Por cierto que el titular de la Secretaría de Gobierno, no dijo de qué reglamento se trataba.

La fundamentación (explicación) legal de la autoridad es incorrecta, pues el artículo sexto Constitucional menciona que la manifestación de las ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa salvo en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público. Asimismo el noveno respalda y protege el derecho de manifestación cuando dice que “no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito” y que “no se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad”. Y no hay reglamento o ley por encima de la Constitución. En refuerzo de lo anterior, el propio artículo 14 del Reglamento de Justicia Administrativa municipal dice claramente que “...no se considera como infracción, el legítimo ejercicio de los derechos de expresión, reunión y otros, siempre que se ajuste a los términos establecidos en la Constitución Federal y del Estado de Querétaro. La conducta de los manifestantes no se ajusta a las violaciones mencionadas en las disposiciones legales citadas.

⁹⁷ Art.19, fracs. I y II

En una segunda y posterior instancia, Alarcón justificó el hecho, pero ahora no refiriéndose al supuesto permiso que no pidieron las manifestantes, sino a que, según él, los manifestantes provocaron una serie de desmanes, por lo que la autoridad utilizó una doble y contradictoria justificación. Entonces nunca estuvo claro, al parecer ni para la propia autoridad, cuál fue la falta que cometieron los manifestantes, si la obstrucción de la vía pública, si los desmanes o la falta de permiso. Este último, por la naturaleza del acto, no aplica.

A esta segunda justificación, se añade una tercera distinta, esta vez hecha por el Alcalde Manuel González Valle - jefe de Alarcón Neve - quien calificó como buena la actuación de la guardia y dijo que: "mientras ellos estuvieron manifestándose no hubo ningún problema, no es la primera vez que lo hacen. Lo único que sí es que cuando pretenden ya poner estructuras ahí sí ya no se puede"(...) "yo creo que el trabajo que ha venido realizando la guardia municipal ha sido bueno, ha sido positivo a favor de la ciudadanía". En este tenor, el 9 de noviembre declaró que el hecho se había magnificado y que (...) "en ningún momento fuimos a mover gente, fuimos a retirar estructuras que había en las plazas públicas, eso fue lo que hicimos, no quisieron retirar las estructuras y los inspectores procedieron a retirar las estructuras"⁹⁸.

Esta tercera justificación legal es tan incorrecta como la primera, pues no solo no existieron tales estructuras, sino que además, contraviene a la argumentación original, referida a la falta de permiso para la manifestación, pues esta vez se invocó el hecho de que pusieron "estructuras" (quizás se refería a las mantas, féretros, etc, pero no se sabe con exactitud a qué se refirió con "las estructuras") y los manifestantes se opusieron a que fueran retiradas. Entonces, el problema no fue la manifestación, pues el propio alcalde fue quien dijo: (...) "durante la manifestación no hubo ningún problema"... sino en las estructuras, es decir, el permiso es lo de menos, sino las "estructuras" de los manifestantes. Hay

⁹⁸ Declaraciones del alcalde capitalino, Manuel González Valle. Fuente: periódico A.M. 9 de noviembre de 2006.

claramente una serie de contradicciones y mentiras, pues nunca se observaron las supuestas estructuras.

Por si fuera poco hay que decir que los inspectores de comercio en vía público no tienen atribuciones legales para mover a manifestantes, por lo que el acto es legalmente injustificable.

La argumentación de las autoridades municipales fue, en suma, contradictoria, mal fundamentada en términos legales y faltando a la verdad. Claramente la argumentación de la autoridad es poco plausible y, en términos de la rendición de cuentas, muestra un déficit en la dimensión de la explicación.

El mismo Alarcón declaró que: “se demostró que la autoridad cuando se requiera poner el orden y cuando se hable de temas de respetar la normatividad y reglamentos, pues también tenemos la responsabilidad de actuar, porque si no también sale una recomendación cuando las autoridades no actúan”.

Sobre este hecho las reacciones, tanto a favor como en contra, de los distintos sectores de la clase política y sociedad queretana no se hicieron esperar⁹⁹.

Según la propuesta teórica esbozada, este tipo de acontecimientos con toda probabilidad, suscitan reacciones en el medio político y social que eventualmente pueden activar los mecanismos de la rendición de cuentas. Sin embargo, para que un hecho como este sea tomado tanto por la sociedad civil como por la oposición política, se requiere la presencia de ciertos factores que lleven a los actores políticos a tomar el riesgo de confrontarse con la autoridad y ser un contrapeso real. Como veremos más adelante, la oposición no corrió demasiados riesgos y la sociedad civil, aunque sí los corrió, se encontró en una situación de tal desventaja por la fuerza política aplastante de Acción Nacional en el Estado, que no pasó gran cosa.

⁹⁹Alfredo Botello, Secretario Estatal de Gobierno, avaló las acciones hechas por la guardia municipal, argumentando que “se pueden realizar las manifestaciones en el ámbito de la libertad de expresión y de libre manifestación de las ideas, lo que sí no se puede hacer es violentar los reglamentos legales” (...)“Los desconozco – los reglamentos violentados – es un asunto que lo atendió la... es un asunto de carácter municipal”(…) “Ellos pueden decir lo que a ellos les convenga, pero la autoridad ha actuado consecuentemente en el ámbito de su competencia; en estricta aplicación del derecho lo seguirá haciendo”.

El comportamiento de la oposición política fue muy revelador. Por un lado, la oposición priísta, más fuerte y articulada que cualquier otra en la entidad, mostró un comportamiento cauto y hasta omiso, en tanto que la oposición de izquierda (PRD y Convergencia), mucho menos articulada y robusta políticamente, se manifestó, en un principio, claramente en contra de la actuación de la autoridad municipal, buscando los medios para aplicar una sanción legal, pero sobre todo una sanción política a la administración municipal¹⁰⁰.

A estos reclamos, se sumó Martín Mendoza Villa, diputado local perredista y Presidente de la Comisión de Derechos Humanos en la LV legislatura del Estado de Querétaro, pues declaró que pediría que se hicieran exámenes psicológicos y antidoping al Secretario Valladares para que, en caso de encontrar anomalías, pedir a los regidores del Ayuntamiento de Querétaro reconsiderasen su nombramiento¹⁰¹. Además anunció que citarían a comparecer a Valladares y a González Valle¹⁰².

Acto seguido, manifestó que si Valladares no asistiera a la comparecencia pedirían al alcalde una disculpa pública.¹⁰³

Marco Antonio León Hernández, diputado local por Convergencia¹⁰⁴ y también integrante de la Comisión de Derechos humanos de la Legislatura, se sumó a Mendoza Villa¹⁰⁵.

¹⁰⁰ El presidente del PRD Estatal, Pablo González Loyola consideró ilegales las detenciones de los integrantes de la Sexta Querétaro, por lo que solicitó - en un primer momento, aunque después matizó - la renuncia del Secretario Valladares y anunció manifestaciones públicas en el centro Histórico. Además, consideró inadecuado que un español fuese Secretario y que pedirían su destitución. Por su parte, la diputada perredista Carmen Consolación González dijo que la diligencia de la guardia municipal se había llevado de manera irregular.

Por su parte, la diputada perredista Carmen Consolación González dijo que la diligencia de la guardia municipal se había llevado de manera irregular. Declaraciones de Pablo González Loyola. Fuente: periódico A.M. de Querétaro, 9 de noviembre de 2006.

¹⁰¹ Declaraciones de Martín Mendoza Villa. Fuente: periódico A.M. de Querétaro, 5 de noviembre de 2006. Dijo, además que, no sabía si el secretario se drogaba o no, pero sus declaraciones no concordaban con las de una persona en pleno uso de sus facultades mentales.

¹⁰² Dijo (...) "creo que el Secretario Amadeo, tiene que darnos una explicación de lo que pasó, yo pongo a consideración hasta dónde se pudiera solicitar la comparecencia del Alcalde, porque si el Edil no revisa a fondo esta situación y sanciona al Secretario, porque en nada se justifica disuadir una manifestación con el garrote". Declaraciones de Martín Mendoza Villa. Fuente: periódico A.M. de Querétaro, 7 de noviembre de 2006

¹⁰³ Declaraciones de Martín Mendoza Villa. Fuente: periódico A.M. de Querétaro, 9 de noviembre de 2006.

Los diputados citaron a comparecer al Secretario ante la Comisión de Derechos humanos de la Legislatura; la citaba estaba programada para el viernes 10 de noviembre de 2006.

No está de más recordar que el grupo parlamentario del PAN tenía 16 de los 25 legisladores (ver anexos), solo un legislador menos para tener la mayoría absoluta de la cámara, lo cual le aseguraba decidir los aspectos más relevantes, siempre con el beneplácito de los priístas, de Mendoza Villa¹⁰⁶ y el diputado de nueva alianza. Las declaraciones en contra de las autoridades municipales y la petición para que comparecieran ante la Legislatura, en ese momento, tienen dos posibles interpretaciones. Por un lado, la asimetría de poder era tan grande en la legislatura y, en el estado en general que, la conducta de la izquierda parecía muy arriesgada, no solo un acto de congruencia política, sino un acto con cierta dosis de suicidio. La otra interpretación es que la izquierda se estaba abriendo un margen de maniobra para negociar en la cámara y, este yerro del panismo habría de servir como moneda de cambio – por no decir que chantaje, para hacer un poco menos desfavorables sus condiciones políticas. Me decanto particularmente por la segunda estrategia, pues la sucesión de hechos así lo hace pensar.

El Secretario Valladares no asistió a la comparecencia ante la comisión de derechos humanos de la Legislatura; argumentó motivos de agenda. En un primer momento, este desaire del Secretario generó un alud de descalificaciones entre los opositores de izquierda; la estrategia parecía no haber surtido efecto. Sin embargo, Martín Mendoza Villa dijo que acordaron darle una segunda oportunidad

¹⁰⁴ Incluso los diputados Federales Francisco Domínguez (PAN) y José Luis Aguilera (Convergencia) se enfrentaron en la tribuna del Congreso de la Unión por el caso de la represión del 2 de noviembre.

¹⁰⁵ Dijo que era necesario que Valladares y González Valle comparecieran ante el órgano legislativo y que, además, el primero debía explicar la presencia de dos policías de la guardia municipal al interior del recinto legislativo. Puso en duda de la capacidad de Valladares para desempeñar el cargo.

Consideró que si Valladares no asistiera a la Legislatura a comparecer sería una descortesía jurídica y política. Declaraciones de Marco Antonio León Hernández. Fuente: periódico A.M. de Querétaro, 7 y 9 de noviembre de 2006.

¹⁰⁶ Luis Gabriel Osejo se refiere a Mendoza Villa como uno más de los diputados panistas.

En su columna del 22 de septiembre Osejo destaca que el PAN se llevó todas las comisiones importantes y que solo dejó unas cuantas a los opositores quienes, por cierto, terminaron por dividirse ante la fuerza del panismo. Marco Antonio León logró que le dieran la Presidencia de la Comisión de puntos Constitucionales e incluyeran a 3 de sus correligionarios convergentes y Mendoza Villa la de Derechos Humanos.

al Secretario y esta vez lo citaron para el miércoles 15 de noviembre en el recinto legislativo, cita que, si volvía a desairar, provocaría que el caso se llevara al pleno del Congreso para iniciar un proceso de Juicio Político. El tono de confrontación parecía seguir siendo el mismo.

Sin embargo, el propio Alarcón Neve desestimó la necesidad de que se hiciera una comparecencia formal, pues dijo que para darle celeridad al caso ya se había reunido con el diputado Marco Antonio León y con cada uno de los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de la Legislatura en lo individual para informarles de lo sucedido. Incluso, llama la atención que la segunda comparecencia sí se llevó a cabo, pero esta vez, en un restaurante del centro histórico de la ciudad, casi como una charla para cerrar un negocio. El diario A.M.¹⁰⁷ destacó que la reunión fue un montaje, ya que la supuesta comparecencia duró aproximadamente veinte minutos y que existía un acuerdo previo entre los funcionarios municipales involucrados y los diputados de la comisión de derechos humanos. Al día siguiente el Alcalde declaró – no sin ironía - que esperaba que “ahora sí estuvieran conformes”... refiriéndose a los diputados. En este tenor, el columnista Luis Gabriel Osejo habló de un cambio de actitud de Mendoza Villa y León Hernández hacia los funcionarios, debido – presume – a un intercambio político por la instalación de las comisiones de la legislatura¹⁰⁸.

No es improbable la suposición de Osejo, pues recordemos que el PAN tenía una mayoría abrumadora en la legislatura y justo, en ese 2006, había arrasado en la

¹⁰⁷ Fuente: periódico A.M. de Querétaro del 15 de noviembre de 2006. La nota destaca la presencia de los diputados de la comisión de Derechos humanos: Martín Mendoza (PRD) Marco Antonio León (Convergencia) y José Luis Sainz (PAN), además de los secretarios. La reunión ante los medios, fue según la nota – que cita al secretario Alarcón – para que expusieran de manera uniforme los acuerdos a los que se habían llegado entre los diputados y el gobierno municipal.

En su columna del 22 de septiembre Osejo destaca que tanto Marco Antonio León como Martín Mendoza ya habían volteado bandera a favor del PAN, por lo que su conducta en este caso, no fue para nada extraña.

¹⁰⁸ Diario A.M. de Querétaro, del 16 de noviembre de 2006. Columna Actores y escenarios de Luis Gabriel Osejo. Cabe recordar que a la oposición le había ido muy mal en el reparto de las comisiones legislativas. En la columna se comenta que el cambio de actitud de Mendoza Villa fue notable, pues no solo fue muy cordial con el Secretario Valladares, a quien había insultado en reiteradas ocasiones, sino que hasta regañó a las organizaciones sociales que habían condenado la actuación de la guardia municipal. Dijo que él sólo negociaba con el Secretario de Gobierno, quien por cierto estuvo en la comparecencia en el lujoso restaurante entre los diputados y los funcionarios municipales implicados.

entidad. Recién instalada la 55 legislatura, la oposición se quejó amargamente por lo que la diputada Perredista Carmen Consolación González, dijo haber sido un *agandalle* de las comisiones legislativas, perpetrado por los panistas. Así que la estrategia de la oposición se limitaba a jugar con gran habilidad sus pocas cartas y, lo poco que se pudiera obtener, sería un gran triunfo político, dada la asimetría de fuerzas. El manejo de la manifestación del 2 de noviembre fue una gran pifia del gobierno Municipal y, sin duda, parecía una gran moneda de cambio de la oposición con el Gobierno panista.

Después de esta reunión el tema salió de las manos del Legislativo. Todo indica que diputados y gobierno municipal llegaron a un buen arreglo. La enorme fuerza del PAN aplastó a una oposición de izquierda más pragmática que principista. La rendición de cuentas habría de postergarse para una mejor oportunidad. Pareciera ser que, sin las condiciones adecuadas, la oposición se vuelve gobiernista.

La información y explicación que el gobierno municipal debía rendir ante el poder legislativo del Estado y al propio ayuntamiento brillaron por su ausencia. De sanciones ya ni hablamos.

Pocas reacciones se tuvieron de la oposición priísta. De la revisión hecha en la prensa, destacan las declaraciones de Erick Osornio, regidor de este instituto político e integrante de la Comisión de Seguridad del Ayuntamiento¹⁰⁹. La actitud del regidor y de los priístas en general ante el caso fue de una omisión y sumisión, que solo ellos pueden disfrazar con tal maestría bajo su premisa, casi fundacional, de no moverse para seguir saliendo en la foto, pues ese año la derrota había sido tan ominosa para los priístas no tenían ningún incentivo para oponerse ante la descomunal fuerza del panismo local. Oponerse hubiera supuesto echarse en contra a un enemigo muy poderoso y, poner en riesgo sus ya de por sí escasos

¹⁰⁹ Calificó como prudente la intervención de la guardia municipal y descartó la destitución de Valladares. Declaró que tuvo información en el sentido de que la Sexta sí hizo desmanes, pero que ya habían solicitado un informe más detallado al Secretario, que aún no se habían entregado. Dijo que ambos debían probar sus posturas. Si ninguna de las dos partes había probado sus argumentos ¿por qué el regidor descartó la destitución de Valladares con tal antelación?

recursos. El príismo, sin duda, jugó el rol de oposición leal que por mucho tiempo perteneció casi exclusivamente a los panistas¹¹⁰.

El regidor del verde Israel Chávez Pozas dijo que sí hubo exceso de fuerza en las detenciones.¹¹¹

Por otro lado, a pesar del clima de animadversión por los hechos ocurridos, la presión social¹¹² jugó como activador de los mecanismos legales de la rendición de cuentas, pero no arrojó grandes resultados.

¹¹⁰ Braulio Guerra Urbiola dirigente del CDM del PRI apoyó al gobierno municipal y destacó que la renuncia del secretario Valladares era impensable y que el asunto solo lo debía tratar la CEDH, y no la legislatura. Reconoció que hubo un abuso de autoridad, pero que la solución no era correr a Valladares. Fuente: A.M. de Querétaro, 8 de noviembre de 2006. La pregunta es: ¿Qué se necesita para remover del cargo a un funcionario?

¹¹¹ Fuente: Periódico A.M. de Querétaro, del 8 de noviembre de 2006.

¹¹² El presidente del Colegio de Abogados litigantes del Estado de Querétaro, Ricardo Cárdenas Gracia (hermano del Ex consejero del IFE y ahora destacado miembro del PT, Jaime Cárdenas Gracia), declaró que, aunque habría que estudiar el caso, parecía que se había cometido abuso de autoridad contra los manifestantes. Fuente: A.M. 4 de nov. de 2006

El vocero de la diócesis de Querétaro, José Morales Flores, se mostró en desacuerdo con la represión y dijo que el diálogo debía prevalecer sobre la violencia. Incluso dijo que aun cuando el problema hubiera sido la falta de autorización de la autoridad municipal para la manifestación, la solución hubiese sido el diálogo antes que los golpes. Fuente: A.M. 4 de nov. de 2006

Laura Castillo García, Secretaria General de la Agrupación Política Nacional, José María Luis Mora, reprochó la actuación de la guardia municipal y llamó a reflexión al PAN pues consideró que la gente no votó por este tipo de acciones y lo llamó a ser más flexible con ese tipo de manifestaciones políticas. Fuente: A.M. 6 nov.

Organizaciones como La Otra Campaña de Querétaro, PROLUTEQ, Vista Alegre A.C., Nueva Realidad A.C, Frente Popular Revolucionario, entre otras, marcharon en la ciudad como protesta a los actos de la autoridad municipal. Además de esta manifestación, la Coordinadora de Ciudadanos libres y en Movimiento, organización integrada por intelectuales, académicos, periodistas y escritores convocaron a una manifestación el 17 de noviembre. Fuente: diario A.M. de Querétaro, del 4 de noviembre de 2006.

En su columna "Actores y escenarios" del 6 de noviembre, el comentarista Luis Gabriel Osejo llamó Karateca al Secretario Valladares. Dijo, además, que en ningún reglamento municipal "existe alguna disposición que obligue al ciudadano a solicitarle permiso al municipio para manifestarse". Se refiere a los policías como "los gorilas de Alarcón y Valladares". Llama a Alarcón ignorante porque desconoce la ley, mentiroso porque la desvirtúa para justificar su proceder y es fascista e intolerante. Decide que debería renunciar, aunque paradójicamente justifica a González Valle.

Bernardo Romero Vázquez, ex presidente de la CEDH, el escritor Julio Figueroa y el perredista Salvador Canchola, pidieron a través de un documento, la destitución de Valladares.

La CEDH¹¹³

Si el contrapeso y rendición de cuentas no llegó ni por la vía del ayuntamiento ni por la del Legislativo, entonces la pelota pasaba en automático a la cancha de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

Como se deja ver en la recomendación número 172/02/2007 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el día 2 de noviembre la visitadora adjunta de este organismo hizo constar las declaraciones sobre las presuntas violaciones a los derechos humanos de los manifestantes y se realizó una constatación de valoración médica de los manifestantes detenidos por la guardia municipal. Al día siguiente, una parte de los manifestantes solicitó la intervención de la Comisión, misma que determinó que los hechos ocurridos fueron violatorios de los derechos de legalidad, libertad y seguridad jurídica. La Comisión solicitó la declaración de los Secretarios de Seguridad Pública, Amadeo Valladares¹¹⁴ y de Gobierno, Jorge Luis Alarcón, quienes sí presentaron informes¹¹⁵. También comparecieron los inspectores municipales¹¹⁶ y los elementos de la guardia municipal.

¹¹³ El caso vivió el cambio en la presidencia de la CEDHQ. Cuando se presentó la denuncia de los integrantes de la Sexta, el titular era Pablo Enrique Vargas. Su nombramiento en 2004 por la LVI Legislatura fue calificado de irregular por algunas organizaciones civiles que deseaban la reelección del entonces titular del organismo, Bernardo Romero Vázquez. El nombramiento se efectuó con el mayoriteo de la bancada del Partido de Acción Nacional (PAN) junto con el apoyo de Convergencia por la Democracia con trece votos a favor de Pablo E. Vargas frente a los doce votos de los partidos del Revolucionario Institucional (PRI), Revolución Democrática (PRD) y Verde Ecologista de México (PVEM), los cuales apoyaron la candidatura de Felipe Leonel Valdés Solís, aspirante por segunda ocasión al cargo.

Por otro lado, la LV Legislatura eligió el 9 de Febrero de 2007, por 22 votos, a Adolfo Ortega Osorio como Presidente de la CEDHQ para el periodo que va del 12 de Febrero de ese año al 11 de Febrero de 2012. En ambos casos, con más o menos fuerza, la voluntad de los gobiernos panistas claramente se impuso en el nombramiento de ambos comisionados presidentes, pues ya no estuvieron dispuestos a tolerar un CEDHQ adversa como le sucedió al Gobierno de Loyola y en el caso de Eustacio Yáñez.

¹¹⁴ En este contexto, el Secretario Valladares se refirió a la existencia de terrorismo en la ciudad; incluso muchos comentaristas entendieron estas declaraciones como un intento del secretario por alejar la atención social y mediática hacia otros terrenos, pero otros lo interpretaron como si las manifestaciones en general – y no específicamente la relatada - tuvieran alguna ligazón con el terrorismo.

¹¹⁵ No fue posible obtener los informes de los Secretarios a la Comisión Estatal de Derechos Humanos. La petición se hizo de manera formal ante las unidades de acceso a la información tanto de la propia Comisión como del Municipio de Querétaro. En los anexos se incluyen tanto las solicitudes como las respuestas de ambas dependencias.

¹¹⁶ Éstos eran inspectores de comercio en la vía pública.

La Comisión consideró que la actuación de los inspectores constituyó “un exceso del ejercicio de su función pública, mismo que violentó los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, a la integridad y seguridad personal de los manifestantes. Se informó que los inspectores se extralimitaron y fueron omisos respecto de las facultades que se les confiere en el Reglamento de Inspección y Verificación para el Municipio de Querétaro¹¹⁷, por lo que sí existió una violación a los derechos humanos ya que, el desempeño de los inspectores no se apegó a los principios de la seguridad pública íntimamente ligados a los de la seguridad personal, aun cuando el ejercicio de la seguridad pública es de naturaleza eminentemente represiva y/o represora. En este sentido, se consideró que los inspectores actuaron como guardias municipales, porque ellos llevaron a cabo la detención, lo cual no es parte de sus facultades.

Incluso, también se afirma que la propia detención y multa de los manifestantes estuvo indebidamente fundamentada, pues la vía pública no se obstruyó con alguna forma de comercio. Aunque sí se reconoce que la manifestación no cumplió los límites constitucionales de respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, además de obstruir las vías de comunicación y agredir a los inspectores. En este sentido, la Comisión informó que los manifestantes reconocieron estas faltas tácitamente, pues pagaron las multas que les imputó la Juez Cívico. Esta última interpretación de la CEDH es absolutamente inverosímil, pues el pagar una multa no implica necesariamente la aceptación de la comisión de la falta, sino que puede ser un acto realizado simple y sencillamente para obtener la libertad.

Sin embargo, a juicio de la Comisión, la actuación de los elementos de la guardia municipal no violentó los derechos humanos pues estuvo apegada a lo estipulado por el reglamento para el personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal.

¹¹⁷ Específicamente, la comisión considera que se violó el artículo 9 de este reglamento, pues lo que debieron hacer los inspectores fue dar a viso a la guardia municipal y no actuar como guardia municipal. Además, se informa que el desempeño de los inspectores violó los artículos 17 y 19 constitucional al causar molestia sin motivo ni fundamentación legal.

Consecuentemente con la argumentación, la Comisión emitió dos recomendaciones. Por un lado, pidió que el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas iniciara un procedimiento de responsabilidad administrativa contra los inspectores del departamento de comercio en Vía Pública. La segunda recomendación fue para que la Dirección de Inspección del Municipio iniciara un programa de capacitación interna sobre lineamientos y procedimientos estipulados en su reglamentación.

Es interesante hacer notar, que la resolución y recomendaciones de la Comisión excluyen de toda responsabilidad a los titulares de las dependencias, incluso a sus propios mandos medios, por lo que la sanción fue únicamente sobre los elementos operativos. Una pregunta relevante es: ¿por qué exonerar de responsabilidad a los titulares de las dependencias involucradas?

Para poder inculpar y fincar alguna responsabilidad a los Secretarios, los demandantes tuvieron que presentar las pruebas necesarias que sustentaran su alegato. Ciertamente es que no presentaron las pruebas, pero también llama la atención que la CEDH nunca, en su informe, argumentó dicha ausencia de pruebas. Simple y sencillamente, los secretarios no fueron tocados.

En este sentido, no está de más recordar que para elegir al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, según la Constitución local, basta con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura. Fue, justo en este periodo, como ya se apuntó, en donde la bancada panista por sí misma, tenía 16 diputados¹¹⁸, cantidad casi suficiente para aprobar sin la ayuda de otro partido, cualquier resolución hecha por esta bancada o gobierno panista. De esta manera, puedo afirmar que tanto Pablo Enrique Vargas como Adolfo Ortega Osorio¹¹⁹, en

¹¹⁸ La Constitución local menciona que para elegir al Comisionado Presidente de la CEDH se necesitan las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura. El número resultante de partir en tres partes a los 25 diputados que integran la legislatura es 16.999, por lo que interpreto que el número necesario al que se refiere la Constitución, esto es, la mayoría calificada, es 17.

¹¹⁹ La ligazón política entre Adolfo Ortega y el panismo queretano quedó demostrada en múltiples episodios, sin embargo, fue muy evidente cuando el PAN en 2009 perdió el Gobierno Estatal que, poco tiempo después, al haber terminado su periodo legal como Ombudsman (11 de febrero de 2012) y buscar su reelección, la legislatura 2009 - 2012, con 24 de 25 votos en su contra se la negó.

ese entonces Presidentes de la CEDH¹²⁰, debían el puesto y la lealtad a los panistas (y en el caso de Ortega, fundamentalmente, a su amigo el Gobernador, Francisco Garrido), por lo que no es descabellado pensar que tenía la consigna de no tocar a funcionarios de alto nivel (Alarcón Neve y Valladares), utilizando como chivos expiatorios a los citados inspectores municipales.

b) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

El caso de la represión de los manifestantes del 2 de noviembre es un ejemplo claro de cómo la rendición de cuentas puede ser socavada ante la ausencia de competitividad y equilibrios políticos.

Por un lado, el desequilibrio en la correlación de fuerzas del periodo 2006 – 2009 dejaba claramente sin incentivos reales a la oposición para ser el perro guardián de los intereses ciudadanos. La actitud del priísmo fue siempre omisa, al más puro estilo de la oposición leal, en tanto que la actitud y desempeño de la izquierda pasó de la beligerancia contra el gobierno a la sumisión y complacencia. La pifia de la autoridad municipal permitió que la izquierda se hiciera merecedora de unas cuantas migajas caídas del todopoderoso panismo local.

Ante esta combinación de gran fuerza y servilismo, el gobierno municipal no tuvo que pagar altos costos por su violación a los derechos humanos. Ni la legislatura ni el propio Cabildo fueron contrapeso real a la autoridad. La información no fluyó adecuadamente y aun a pesar de la actitud omisa, explicaciones contradictorias y falsas del gobierno municipal, la impunidad triunfó una vez más.

Por otro lado, es también muy claro cómo la ausencia de yuxtaposición y competitividad electoral sustraen la autonomía de los llamados organismos

La actuación de Ortega también fue tristemente célebre por el desempeño omiso que tuvo en casos como lo el de las indígenas Jacinta, Alberta y Teresa, detenidas por un supuesto secuestro de 6 agentes de la extinta Agencia Federal de Investigaciones (AFI), en la Comunidad de Santiago Mexquititlán, Amealco.

¹²⁰ El caso es compartido por ambos presidentes, ya que la denuncia se presentó siendo Pablo Enrique Vargas presidente y la resolución final de la CEDHQ fue hecha a mes y medio (30 de marzo de 2007) de haber iniciado la gestión de Adolfo Ortega (10 de febrero de 2007).

autónomos, válgame la expresión. La llamada defensoría del pueblo resultó ser comparsa y defensora de los desatinos del gobierno municipal. Su resolución fue contradictoria e inverosímil y sus recomendaciones verdaderamente irrisorias. Pareció tener la firme consigna de no tocar a los titulares de las dependencias involucradas, sino encontrar chivos propicios para la expiación de responsabilidades.

La presión tanto de la sociedad civil como de una parte de los medios de comunicación resultó débil en la activación de los mecanismos legales y contrapesos institucionales para la rendición de cuentas. Aunque hubo, sus logros fueron magros e indirectos. Por un lado, aunque la gestión de Amadeo Valladares fue desafortunada de principio a fin, ya que estuvo inmerso en otros escándalos y en hechos dignísimos del anecdotario político queretano, su encargo como titular de la SSPM terminó al inicio del tercer año de gobierno de González Valle. El alcalde argumentó simple y sencillamente que lo ciclos terminan y en esa ocasión el ciclo de Valladares al frente de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal había llegado a su fin, fue removido del cargo¹²¹. Se le cuestionó sobre si su decisión había obedecido al mal desempeño del Secretario, lo cual negó, pero reconoció que era necesario reiniciar un ciclo en la dependencia.

Sin duda, la presión generada por el caso, coadyuvó a la decisión del Alcalde de removerlo del cargo, aunque no sabemos, bien a bien, en qué medida.

Por otro lado, a pesar de que es prácticamente imposible calibrar su efecto real, es plausible pensar que el caso contribuyó en alguna medida, a la derrota de González Valle en la contienda por la gubernatura del Estado (después de dos sexenios consecutivos ganados por el PAN) y a la pérdida de fuerza electoral del panismo capitalino en la elección 2009, pues cabe recordar que el margen de victoria se redujo de 30 % en 2006 a solo 6% en 2009.

¹²¹ Como parte de las anécdotas, dos días después de su remoción del cargo, un grupo de supuestos ciudadanos independientes se manifestaron a las afueras del Centro Cívico para protestar por la destitución de Valladares.

PERIODO 2009 – 12; CORRELACIÓN DE FUERZAS

La elección arrojó saldos interesantes. Por un lado, se manifestó una estrepitosa caída en las votaciones del PAN y un vertiginoso ascenso en las del PRI, con respecto al proceso anterior. Esto generó una fuerte competencia y equilibrio entre el PAN y el PRI, pero la pérdida de la gubernatura inclinó la balanza hacia el Revolucionario Institucional¹²². (Ver anexos)

Por otro lado, el PRD perdió su condición de tercera fuerza política en el estado, desplazado por el PVEM¹²³.

Por su parte, la contienda electoral en el Ayuntamiento de Querétaro parecía, como tres años antes, un proceso de mero trámite para el PAN. Los medios de comunicación y los propios panistas anunciaban una victoria con gran holgura y anticipación. 3 a 1 vaticinaba el Diario de Querétaro en varias de sus primeras planas. Sin embargo, a pesar de que el PAN sí ganó la elección, acorde con lo sucedido en el resto de las posiciones en disputa, los resultados estuvieron muy alejados de lo que todo mundo daba como un hecho. Como se aprecia en la siguiente tabla, el margen de victoria entre el PAN y el PRI se estrechó solo a 5.8%, lo cual estaba muy lejos del 30% de la elección anterior (2006).

¹²² El PAN y el PRI se dividieron los distritos federales, dos para cada quien. En estas posiciones, el PAN solo tuvo 3,591 votos más que el PRI. Sorpresivamente, los triunfos panistas se dieron en regiones que, hasta entonces, habían sido bastiones priístas: la sierra y el semidesierto. Mientras que el triunfo priísta se presentó en los distritos de la capital, justo donde Acción Nacional había sido dominante. En términos porcentuales hubo un empate entre PRI y PAN, pero en términos absolutos, la votación del PRI creció casi dos veces más que la del PAN. El PRI obtuvo 104,977 votos más que en 2003 y el PAN 50,102 votos más que en ese mismo año. El PRD se desplomó del 6.57 al 1.88% en la votación de gobernador y del 7.29% al 3.01% en la votación de diputados. El Verde creció y se benefició de no haber ido en coalición con el PRI como en 2003 y 2006; en 2009 llegó hasta el 6.3%. Nueva Alianza, incluido en la coalición con el PRI, tuvo el 7.7% de la votación de diputados y quizás por sí solo explique la derrota del PAN. Después de 12 años el PRI recuperó la gubernatura del Estado. José Calzada (PRI) derrotó a Manuel González Valle (PAN), con un margen favorable al priísta de 5.24% de los votos.

¹²³ El PRD se desplomó del 6.57 al 1.88% en la votación de gobernador y del 7.29% al 3.01% en la votación de diputados. El Verde creció y se benefició de no haber ido en coalición con el PRI como en 2003 y 2006; en 2009 llegó hasta el 6.3%

**Cuadro 12. ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO Y MARGEN DE VICTORIA, 2009
- 2012**

PARTIDO	V.R.	%	% MARGEN DE VICTORIA (PAN)
PAN	139,737	44.88	-----
PRI	120,306	38.64	6.24
PRD	6,790	2.18	42.70
C	10,637	3.41	41.47
NA	0	0	---
PSD	2,293	.73	44.15
PT	6,917	2.22	42.66
PVEM	12,412	3.98	40.90

Fuente: tabla de elaboración propia con base en los datos del IEQ

La composición de la Legislatura cambió drásticamente, pero el PAN tuvo 10 diputaciones (40%), el PRI tuvo 9, Nueva Alianza 3 (gracias a su alianza con el PRI), el PRD, Convergencia, y el PVEM, obtuvieron una diputación de representación proporcional cada uno.

Los saldos arrojaron que el PRI tuvo una recuperación amplia, elevó el nivel de competitividad electoral y partidista y disminuyó sensiblemente la brecha que lo distanciaba del PAN. La izquierda como bloque perdió buena parte del terreno que había ganado y el PVEM se convirtió en la tercera fuerza electoral de la entidad.

A pesar de no tener mayoría numérica, el poder de la fracción priísta se evidenció en la elección de consejeros electorales en 2010, ya que gracias a su alianza obtuvo los votos necesarios para decidir la composición del nuevo consejero del IEQ. Los tres años del periodo legislativo se mantuvo la alianza casi en todas las

decisiones más relevantes¹²⁴, por lo que los congresistas del PAN quedaron supeditados a las decisiones de los priístas y sus aliados.

La contienda, no obstante los cambios, siguió siendo bipartidista. Esto es evidente si juzgamos tan solo por la elección de gobernador, ya que sólo el PAN¹²⁵ y el PRI¹²⁶ han ganado esta posición y, sumados, obtuvieron cerca del 90 % de los votos. En algunos municipios parece que hay cabida para un tercer partido, ya sea PRD, Convergencia o el Verde.

Respecto a los resultados en las elecciones de Ayuntamientos, se ratificó el equilibrio mostrado a nivel del Congreso local. El triunfo del PRI en la gubernatura no implicó un triunfo mayor en los demás cargos disputados en el Estado, pues el PAN ganó en 9 municipios, solo uno menos que en 2006; el PRI ganó 7 municipios, uno más que en 2006, y Convergencia y el PVEM se quedaron con los restantes¹²⁷.

¹²⁴ A pesar de su fuerza el PRI no pudo cambiar la Constitución y la Ley Electoral en 2010. Fue detenido por una oposición formada por la mayoría de los entonces consejeros electorales titulares, académicos y la bancada del PAN, cuya aprobación era necesaria para la reforma. En la práctica, sin embargo, el PRI y sus aliados eligieron, en noviembre de ese mismo año, a los siete consejeros electorales titulares y a sus respectivos suplentes, a pesar de no contar con la mayoría calificada. Decisión que fue ratificada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con excepción de uno de los consejeros de quien se comprobó ser militante priista.

¹²⁵ El proceso interno del PAN fue muy complicado. Para buena parte de la militancia se rompió con el procedimiento tradicional. Los cambios en el proceso de selección se derivaron de la modificación estatutaria del 2008. La creación de la Comisión Nacional de Elecciones incrementó el poder de decisión del presidente del partido en el ámbito de la selección de candidatos, en detrimento de la fuerza de la militancia. Querétaro fue un caso notorio pues fue el único estado gobernado por PAN donde se designaron candidatos.

Según los estatutos, los candidatos a puestos de elección son electos por los militantes, salvo excepciones como la elección abierta y la designación directa. Entonces, presumiblemente se puede afirmar que la razón por la que hubo designación directa fue el alto nivel de conflicto interno, si bien el conflicto no estaba en las candidaturas a las diputaciones, sino en la candidatura a la gubernatura y a algunos ayuntamientos.

En este sentido, Julio Senties (2012) vio un candidato panista a gobernador “sobrado”, que creyó no necesitar el apoyo de sus oponentes panistas; hecho que profundizó la división interna y debilitó al partido de cara a la contienda constitucional.

¹²⁶ Los procesos internos del PRI fueron prácticamente tersos. Los diferentes grupos del priísmo local dirimieron sus conflictos en privado y distribuyeron las candidaturas tanto locales como federales entre todos los grupos

¹²⁷ El PAN ganó los municipios de Querétaro, Tequisquiapan, Jalpan, Landa de Matamoros, Arroyo Seco; en tanto que el PRI ganó San Juan del Rio, Corregidora, El Marqués, Pedro Escobedo, San Joaquín, Tolimán

4.3. CASO PEÑA COLORADA

a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO

Aun cuando no ha llegado a su desenlace, además de sentar un precedente muy importante en materia de medio ambiente y desarrollo urbano, el caso de Peña Colorada es un ejemplo paradigmático de rendición de cuentas en el Municipio de Querétaro.

El crecimiento demográfico de Querétaro ha generado también un crecimiento inusitado de la mancha urbana del municipio capital, ya que de 1995 a 2009 ha crecido 193%. (Vázquez Mellado, 2009). Las administraciones panistas de los últimos 15 años han sido una pieza clave para entender este enorme, pero quizás inescrupuloso crecimiento urbano. El caso de Peña Colorada es tan solo uno de los cientos de cambios de uso de suelo autorizados por el ayuntamiento de Querétaro.

El origen del caso se sitúa a finales de agosto de 2006. La administración panista 2003 – 2006 fue particularmente notable por los cuantiosos cambios de uso de suelo en el municipio, fundamentalmente los relacionados con el cambio de las zonas de reserva ecológica del municipio a usos de suelo comerciales o bien habitacionales. No es un secreto que estos cambios generan una importante derrama económica tanto para los empresarios del ramo de la construcción¹²⁸ y fraccionadores, como para los funcionarios públicos municipales. Tan solo en esta administración se cambiaron 18 millones 390 mil 656 metros cuadrados de

¹²⁸ Para los constructores es un negocio redondo. “La especulación inmobiliaria se realiza (...) en primer lugar en el suelo rústico, a través de su compra a bajo costo, recalificación y venta, con grandes rentabilidades para el especulador. Cuando se dan grandes subidas del precio del suelo y de la vivienda, de forma provocada, la tierra puede pasar por muchas manos, cada una de las cuales obtiene su ganancia. Esto se ha registrado en la zona metropolitana de Querétaro, sobre todo el bajo precio de compra y el alto costo de su re-venta en manos del desarrollador(...) ahora el primer comprador invierte en el terreno, para después realizar otra inversión mayor en instalar lo mínimo indispensable, sobre la base del equipamiento urbano con fondos públicos. Para enseguida proceder a vender los lotes a los fraccionadores que se encargarán de la construcción de la vivienda y su venta” (Angulo, 2012, p. 15 y 17). El propio cambio de uso, una decisión administrativa y más o menos discrecional, incrementa varias veces el valor del suelo, automáticamente.

superficie agrícola y de conservación a uso habitacional, comercial y de servicios, lo cual representó 27% más que en la administración anterior, presidida por Rolando García. En el periodo 2002 – 2008 la superficie total del suelo modificada fue de 28 millones 239 mil metros cuadrados, dados los 408 cambios de uso suelo registrados (Kunz, 2009).

El 29 de agosto de 2006, tan solo un mes antes del término de la administración de Armando Rivera, el H. Ayuntamiento de Querétaro aprobó el acuerdo por el cual se declaraba la nulidad del Acuerdo relativo a la Declaración como Zona Sujeta a Conservación Ecológica¹²⁹ de la superficie conocida como “Peña

¹²⁹La áreas naturales protegidas se definen en Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, estando sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo, según categorías establecidas en la Ley (CONANP, 2009). Así mismo las ANP tienen como fin vigilar que el aprovechamiento de los recursos dentro de la zona se realice de manera sustentable, preservando la flora y fauna particular del ecosistema. Se dividen en 6 categorías principales: las Reservas de la Biosfera, Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Áreas de Protección de Flora y Fauna y Santuarios, además de las áreas de competencia estatal y municipal como pueden ser las Reservas Ecológicas Estatales, Parques Estatales y Jardines Históricos y las Zonas de Preservación Ecológica de los Centros de Población y Parques Urbanos Municipales o Jardines Públicos. En el artículo 7 Fracción V, al referirse a la competencia de los Estados, señala que es una facultad estatal el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales. (FUENTE:http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/bitacora_cuenca_valle_mexico/diagnostico_final%2022_marzo_3.pdf) Para la regulación de esta facultad, la Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro en el Título Cuarto, artículos 78 a 111, regula lo relativo a las Áreas Naturales Protegidas del estado de Querétaro, y define que las zonas de reserva ecológica, son aquellas que por su ubicación y características físicas, químicas y biológicas tienen influencia benéfica sobre las condiciones ambientales de una porción considerable del territorio del Estado o que involucre los límites intermunicipales, en lo que se refiere a la captación de agua, recarga de acuíferos y calidad del aire, cuyo objeto sea la conservación y preservación de los recursos naturales de los ecosistemas y del equilibrio ecológico. La declaratoria de zonas de reserva ecológica podrá ser expedida por el Poder Ejecutivo del Estado, con la participación de los ayuntamientos. Se consideran zonas de reserva ecológica aquellas áreas circunvecinas a los asentamientos humanos indispensables para el bienestar, la calidad de vida y la salud de los habitantes de los centros de población, así como para promover el desarrollo sustentable en las que exista vegetación natural o inducida, capacidad de recarga de acuíferos, valores culturales o recreativos, ecosistemas o ambientes naturales y las que sean destinadas a los servicios ambientales. En tales áreas, se podrá autorizar la realización de actividades propias de las comunidades previamente asentadas a la expedición de la declaratoria, que no alteren o modifiquen las condiciones naturales; además, se fomentará la preservación y restauración de los ecosistemas y aspectos ambientales, siempre y cuando sean congruentes con la declaratoria y el programa de manejo que se expida. Las zonas de reserva ecológica se consideran como espacios de preservación no urbanizables, delimitadas y reguladas en los planes de desarrollo urbano y en los programas de ordenamiento ecológico correspondientes, de conformidad con lo que señalen las disposiciones legales aplicables. Así, se requiere un acto jurídico llamado DECRETO de declaratoria de área natural protegida para someter una zona a un régimen especial de preservación o restauración, por lo tanto, al ser facultad del Poder Ejecutivo del Estado la expedición de

Colorada”, aprobado en sesión ordinaria de Cabildo en fecha 27 de noviembre de 2001. Esta declaratoria de nulidad se originó porque una particular (Ma. Guadalupe Alcocer Suzán) propietaria de un predio de dicha zona, interpuso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el 22 de febrero de 2005 un juicio de nulidad administrativa contra el acto administrativo emanado del H. Ayuntamiento, que había declarado el predio como Área Natural Protegida con categoría de Zona Sujeta a Conservación Ecológica (ZSCE). Ante este recurso, el juez de lo contencioso administrativo del distrito judicial de Querétaro falló a favor de la particular, hecho que obligó a la administración de Rivera Castillejos (2003 – 2006) a generar dicho acuerdo de nulidad¹³⁰.

El área de Peña Colorada abarca los municipios de El Marqués y Querétaro, con 2 mil 110 y 3 mil 500 hectáreas, respectivamente. Su importancia ecológica proviene de que es considerada como el área verde más grande de la zona conurbada de

decretos y acuerdos de carácter administrativo. El Artículo 93 menciona que tratándose de zonas de preservación ecológica de centros de población, la declaratoria podrá ser expedida por los ayuntamientos, contando, en su caso, con la opinión respectiva de la Secretaría. Cuando hay propietarios aplica la expropiación por razones de utilidad pública, en este supuesto los interesados, propietarios o legítimos poseedores de los predios ubicados dentro del área natural protegida, deberán presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a manifestar lo que a sus intereses convenga, pudiendo ofrecer todos los elementos de prueba que lo justifiquen. Vencido el plazo, se les tendrá por conformes de la declaratoria.

Para el caso de Peña Colorada es interesante resaltar lo que establece el artículo 98: Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión y, en su caso, los usos de suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido o sea competente por la naturaleza de la misma, siguiendo las mismas formalidades que la Ley prevé para la expedición de las declaratorias. Es relevante pues, al parecer lo que sucedió con el área natural protegida del predio Peña Colorada o Ex Hacienda La Solana, fue que se redujo la zona de protección, porque tanto ecologistas como los funcionarios municipales hablan de que el polígono se tocó – en el caso de la argumentación de los ecologistas - o no se tocó – según afirmaron las autoridades municipales-.

¹³⁰ A decir de Diana Laura Juárez, activista ecológica, este fallo del tribunal de lo contencioso no le cayó nada mal a Armando Rivera, pues los 30 días posteriores a esta revocación que, fueron además los tres días finales de dicha administración, se hicieron muchos cambios de uso de suelo en la zona de Peña Colorada. Fuente: entrevista hecha a Diana Laura Juárez, activista ecológica. Febrero 12 de 2013. (No es posible saber con precisión cuántos cambios de uso se hicieron en el último mes de la administración de Rivera, pues en la gaceta oficial aparecen lotes con cambio de uso de suelo, pero con nombres distintos a Peña colorada o a ex hacienda la Solana (que son las dos formas de conocer el predio), sin embargo, por la extensión de Peña Colorada y por la ubicación de los lotes modificados, tengo la sospecha que al menos 6 lotes que sufrieron modificación de uso de suelo, pertenecen a la zona de Peña Colorada.

Querétaro¹³¹ y es esencial para regular el clima local y regional, particularmente, en este tiempo, en que existen muchos esfuerzos públicos y privados para tratar de revertir los efectos del cambio climático.

La zona de Peña Colorada se volvió política y mediáticamente más relevante a partir de un cambio de uso de suelo realizado hasta el año 2011, pues fue el 14 de junio de este año¹³², en el que el cabildo del Ayuntamiento de Querétaro autorizó, por mayoría de votos, el cambio de uso de suelo de preservación agrícola a comercial y de servicios, equipamiento especial, equipamiento recreativo y habitacional de densidad de población de 300 hab/ ha para una superficie de 32 hectáreas (que corresponde a diversas fracciones) derivada del predio denominado Ex Hacienda La Solana en la Delegación Municipal de Santa Rosa Jáuregui. El predio está ubicado en la carretera Querétaro – San Luis Potosí sin número (k.m. 14), a la altura del Acceso a Juriquilla. Dicho cambio se hizo a favor de la empresa denominada “Complejos residenciales” S.A. de C.V.

Según la Gaceta Municipal del 21 de junio de 2011, la empresa “Complejos residenciales” S.A. de C.V. es dueña no solo del predio en comento, sino de otros tres predios aledaños a las 32 hectáreas referidas. La empresa acreditó la propiedad de una fracción de 26- 86 – 73 has., otra fracción de 65 hectáreas correspondientes a la fracción dos de Ex Hacienda la Solana¹³³ y otra fracción de 63 hectáreas correspondientes a la fracción uno de dicha hacienda, por lo que es

¹³¹Según han explicado varios especialistas, Peña Colorada presta diversos servicios ambientales al Estado, tales como la captura de bióxido de carbono, infiltración de agua en los acuíferos del valle de Querétaro, retiene las escorrentías, controla la erosión de los suelos y regula el clima local, regional y global. Asimismo, es un hábitat de múltiples especies de flora y fauna características de la zona (endémicas).

¹³² El Alcalde Francisco Domínguez – que sería suplido por Carmen Zúñiga – había prometido a los ambientalistas que no se tocaría más la zona de Peña Colorada. Más adelante, ya con la inconformidad de este grupo, dijo: “Los ambientalistas (...) quieren que la delimitación de Peña Colorada sea desde la carretera 57, la que va a San Luis Potosí, hasta el Anillo II, eso es irrisorio (...) tampoco podemos dar capricho a lo que ellos quieren”. Fuente: <http://www.libertaddepalabra.com/2011/07/todavia-no-sabemos-de-donde-a-donde-va-pena-colorada-francisco-dominguez/>

¹³³ Ex hacienda la Solana y Peña Colorada son términos intercambiables; son en realidad, el mismo predio.

claro que otros cambios de uso de suelo ya se habían presentado con antelación al del 14 de junio¹³⁴.

Las 32 hectáreas modificadas el 14 de junio de 2011, de acuerdo al Plan Parcial de Desarrollo Urbano de la Delegación Municipal de Santa Rosa Jáuregui, pertenecen a una Zona de Uso de Suelo de Preservación Ecológica Agrícola (PEA) y su modificación permitiría su añadidura a otros predios colindantes (cuyo uso de suelo es comercial y de servicios) y que forman parte de la propia Ex Hacienda la Solana. Esto es importante mencionarlo, pues la argumentación de la empresa beneficiaria contempla la generación de un proyecto integral relacionado con el desarrollo de actividades habitacionales, comerciales, de servicios, recreativas y educativas.

No obstante que el predio se considera una Zona de Uso de Suelo de Preservación Ecológica Agrícola (PEA), el estudio técnico del municipio señala que no se localiza dentro de la propuesta del Gobierno Estatal de áreas naturales protegidas. En este respecto, parecería que el Ayuntamiento estaba perfectamente facultado para hacer el cambio de uso de suelo, pues al predio se le quitó en 2006 la protección legal – ecológica que el propio Ayuntamiento desde 2001 le otorgó. En muy importante señalar que desde el 2006 (año en que se le quitó la protección ecológica) a la fecha, el Gobierno del Estado no ha decretado cuál es exactamente el perímetro de área de protección ecológica, por lo que no existe una delimitación que indique que el área no se puede tocar, es decir, el predio permanece sin protección legal – ecológica, por llamarle de alguna manera.

¹³⁴ Según el estudio técnico folio 082/11 expedido por la SEDESU municipal la empresa acreditó en el 2004 la propiedad de tres predios de la zona de Peña Colorada. De hecho, la activista Diana Laura Juárez comentó de un cambio de uso de suelo ubicado por el Penal de San José el Alto, en 2009. Lo interesante de éste fue que, mediante la presión política, el Ayuntamiento decidió revocar dicho cambio, pues las ecologistas pidieron la intervención del senador panista Guillermo Tamborrel y de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente del Senado, a la cual pertenecía. Tamborrel convocó a diversas autoridades, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, así como ciudadanos, para abordar la situación de Peña Colorada. En la reunión estuvieron el Secretario, Secretario Adjunto y Subsecretario de SEDESU, Tonatiuh Salinas, Flavio Ordoñez y Miguel A. Gómez, respectivamente; el Delegado Federal de SEMARNAT, Gerardo Serrato; el Delegado Federal de PROFEPA, Eulogio Ortiz; y los regidores del Ayuntamiento de Querétaro, Yairo Marina (PVEM) y Ángel Loza (PAN); así como diversos especialistas y ambientalistas.

Ante esta indefinición¹³⁵, intencional o no, las autoridades municipales han hecho muchos cambios de uso de suelo en la zona.

Esta modificación del uso de suelo suscitó la reacción de un grupo ecologista en la entidad encabezado por las ciudadanas América Vizcaíno¹³⁶ y Diana Laura Juárez. Los ecologistas decidieron interponer un recurso jurídico ante esta decisión del Ayuntamiento. La demanda legal está sustentada en cuestiones de fondo y de procedimiento¹³⁷. Respecto a las cuestiones de fondo se fundamentó en la presunta violación de la ley reglamentaria del artículo quinto de la Constitución Política del Estado de Querétaro (esta es, la Ley de Justicia Constitucional¹³⁸), en el que se establece que "toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar integral; por lo que es

¹³⁵ La ausencia de decreto sobre la zona se dio tanto en la administración del Gobernador Garrido (PAN, como del Gobierno de José Calzada (PRI), sin embargo, a partir de la denuncia de las ecologistas y del fallo del Tribunal, el gobierno de Calzada se ha visto obligado a hacer los estudios necesarios para la delimitación y posterior decreto que regrese a la zona de Peña Colorada el status de área de protección ecológica.

¹³⁶ La ambientalista se define como bióloga egresada de la UNAM y doctorante en derecho ambiental. Realizó sus estudios doctorales en un proyecto de postgrado entre la Universidad de Alicante en España y la Universidad Metropolitana en México. Forma parte de un grupo de ciudadanos profesionistas en diferentes áreas preocupados por el crecimiento desordenado de la Ciudad y por la pérdida de zonas de conservación ecológica y la pérdida en la calidad de vida, etc. Fuente: <http://dialogoqueretano.com.mx/colaboradores/america-vizcaino-sahagun/>

¹³⁷ Respecto a los procedimientos, el alegato tiene 4 componentes: 1. La autoridad municipal no presentó un dictamen técnico para el cambio de uso de suelo, sino una opinión (estudio) técnica. Esto resultaba fundamental, pues cualquier construcción en el predio debía observar muchas restricciones ya que pasa una falla geológica. Observar estas restricciones, en opinión del Abogado Alejandro Angulo, implicaría un incremento sensible de los costos para el constructor (Complejos Residenciales). Por lo que había un fuerte incentivo económico para no respetar, desde el inicio, la normatividad aplicable a los beneficiarios de este tipo de cambio de uso de suelo. 2. La autoridad no hizo la consulta pública que se mandataba tanto en el Código Urbano de Querétaro, como en la Ley Federal de Asentamientos humanos; 3. Se violentó el propio procedimiento municipal, pues el cambio de uso de suelo pasó a la Secretaría del Ayuntamiento y no a la Comisión de Desarrollo Urbano (Cabildo) como marca la normatividad municipal y 4. El ayuntamiento no respetó el principio de concurrencia, pues debió pedir opinión tanto a las autoridades estatales como federales para otorgar el cambio, pues la materia compete a los tres niveles de gobierno y no exclusivamente al municipio. Fuente: entrevista a Alejandro Angulo, encargado de la demanda. Angulo es especialista en criminalística ambiental.

Cabe mencionar que la asociación de ecologistas se formó con vecinas del fraccionamiento Juriquilla, tales como inundaciones, caos vial, etc. Empezó desde el 2007 con 16 integrantes (todas mujeres) y hoy solo permanecen 6 de ellas. Tienen actividades prácticamente en todos los municipios de la entidad. Fuente: entrevista a Diana Laura Juárez, activista ecológica. Febrero 12 de 2013

¹³⁸ Esta ley fue promulgada en el último tercio de la administración del Gobernador Garrido. Por otro lado, la violación del cambio de uso de suelo no solo es de esta ley, sino de diversos tratados internacional en la materia.

obligación de las autoridades y de los habitantes protegerlo"¹³⁹. La demanda alega la "protección de los derechos ambientales difusos"¹⁴⁰, como mecanismo de representar una colectividad de ciudadanos que se ven afectados en su derecho fundamental de disfrutar de un medio ambiente adecuado" (Angulo, 2012). En este sentido, la ambientalista América Vizcaíno explicó que la ilegalidad radicó en que la modificación de preservación ecológica a habitacional y de servicios, tendría un grave impacto en los servicios ambientales con que cuenta la zona metropolitana del Estado de Querétaro y no tanto en el acto del cambio de uso de suelo, porque, como se mencionó, no existe el decreto que establezca la zona de Peña Colorada como área natural protegida. Justamente, la demanda alega como "bienes y derechos comunes (indivisibles) los servicios ambientales (infiltración de agua para la recarga del acuífero, la captura de CO₂, y la pérdida de reducción de riesgos de deslave e inundaciones) que se ven amenazados por el cambio de uso de suelo" (Angulo, op cit.).

En este sentido, después de un año de litigio en el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), los ecologistas ganaron la demanda judicial¹⁴¹. Los magistrados de la Sala

¹³⁹El 2 de septiembre de 2011 se ingresó al Tribunal Superior de Justicia (TSJ) del estado una demanda de derechos difusos e intereses colectivos".La demanda fue admitida el 5 de septiembre, en el JuicioConstitucional de Protección de Derechos Difusos No 01/2011. Los derechos -dijo la ambientalista- se refieren a bienes comunes que pertenecen a la sociedad y sobre los cuales se ejercen los derechos ambientales de todos los ciudadanos. Fuente: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/841839.html>.

En un principio el Municipio contra argumentó refiriéndose a que los ambientalistas debieron promover un juicio de nulidad del acto del Ayuntamiento, esto es, el cambio de uso de suelo. Sin embargo, no aplicaba tal recurso por que éste solo procede cuando el quejoso demuestra un interés directo en el caso; cosa que no sucedía pues la demanda fue justamente con la idea de que se hicieran respetar los derechos difusos y bienes colectivos en los que nadie, ningún particular, tiene una afectación directa.

¹⁴⁰ Estos derechos también se encuentra en el artículo 115 de la ley reglamentaria de la constitución local, Ley de Justicia Constitucional y la interpretación de Augusto Morello es que estos derechos son "aquellos que no son ya solo de uno o varios, sino mejor, de todos los conviven en un medio determinado y cuya suerte en lo concerniente al enrarecimiento, destrucción, degradación vaciamiento o consumo sin reposición, angustia al conjunto en lo inmediato y en el porvenir vital de cada uno, de sobremanera el de las próximas generaciones. Enmarcan, por consiguiente verdaderos y perentorios intereses de la sociedad". Citado en Angulo, 2012.

¹⁴¹El asunto pretendía resolverse desde mayo, sin embargo, en el mes de julio el presidente del TSJ, Jorge Herrera Solorio, informó que el recurso interpuesto por el municipio continuaba en tránsito.En el mes de septiembre, Herrera Solorio, informó que el día 5 del mismo mes en sesión ordinaria, los magistrados ratificaron el fallo que mandató al municipio de Querétaro revocar el cambio de uso de suelo en Peña Colorada. Fuente: El universal de Querétaro 22 de octubre 2012.

Constitucional del TSJ del Estado aprobaron por unanimidad, otorgar la protección de la justicia a los ciudadanos queretanos¹⁴², representados por América Vizcaíno Sahagún, y garantizar el derecho de todos a tener una mejor calidad de vida. Las

¹⁴²Los magistrados integrantes de la Sala Constitucional del TSJ y, por lo tanto encargados de la resolución del caso, fueron 3: Salvador García Alcocer (Magistrado ponente), Celia Maya y Araceli Aguayo Hernández. Según la versión de Alejandro Angulo, en un principio el Ministro García Alcocer manifestó en una reunión informal, que el caso de Peña Colorada no iba a proceder por una serie de razones. Una de ellas fue que no existía el principio de proporcionalidad y otra era que, según Alcocer, a América Vizcaíno (la demandante) le estaban pagando otras inmobiliarias para ganarle el negocio a otras empresas. Sin embargo, no contaba con que una ecologista estaba en la reunión y advirtió de ello a los abogados del caso. Al parecer, esta presunción inicial del ministro García Alcocer se debía a la existencia de un conflicto de intereses, pues él es primo de los dueños de la empresa “Casas Geo”. Entonces la reacción de los demandantes fue advertirle al Presidente del Tribunal, Jorge Herrera Solorio, de que el ministro García Alcocer ya “había dictado una sentencia previa en el caso”, sin siquiera conocerlo a detalle. Después de ello el Tribunal se convenció de la defensa. García Alcocer y Celia Maya ya estaban convencidos del proyecto que favorecía a los ecologistas y aun cuando la resolución no debía ser, necesariamente, unánime, la ministra Araceli Aguayo no quería aceptar este proyecto. El proyecto podía votarse 2 a 1, sin embargo, el tema estaba en que Celia Maya estaba a punto de pedir licencia del cargo para ser candidata del PRD al Senado y la sentencia, en el último día que Celia Maya estaba en su encargo, aún no estaba firmada, por lo que el riesgo radicaba en que podría entrar el suplente de Celia Maya con un criterio distinto y echar por la borda el proyecto de sentencia ya aprobado por dos ministros. Aun cuando Angulo reconoce que la ministra Araceli Aguayo nunca estuvo de acuerdo, firmó el proyecto a favor de sus compañeros y la sentencia salió por unanimidad. Según él, “le hicieron manita de puerco para que firmara”. En la segunda sentencia confirmatoria, en donde votaría prácticamente el pleno del TSJ, también hubo unanimidad. En las veces que los quejosos platicaron con la magistrada inconformé, ésta comentó que estaba de acuerdo con todos sus planteamientos, “pero hay veces que no se puede en el momento”; la lucha de ustedes es importante, pero no hay que desesperarse, a lo mejor no es el momento... y así quedó. Se pensó que la ministra, al final votaría en contra”. En relación a la posición de la ministra, Angulo piensa que hubo intereses, no como en el caso de Alcocer: “en esos niveles hay como muchos favores que hay que pagar; desde cómo llegaste, cómo te sostienes, y creo que en el fondo había una razón así”. Por lo que la presunción iba en el sentido de que la Ministra Araceli Aguayo tenía que pagar un favor, porque su designación había sido un favor político. Aquí cabe recordar que el artículo 17 de la Constitución de Querétaro menciona que la Legislatura tiene la facultad, con las sus dos terceras partes, de elegir a los magistrados del TSJ. En relación al plazo de los magistrados, el artículo 27 de la Constitución, establece que los magistrados (...) “serán electos para un periodo de tres años y podrán ser reelectos para un periodo inmediato de nueve años más. No se podrá ocupar el cargo como propietario en forma consecutiva, ni discontinua, por más de doce años; al vencimiento de dicho plazo o antes si el Magistrado llega a la edad de setenta años, cesará en sus funciones”.

Por la composición de la Sala Constitucional, se puede afirmar que la ministra Celia Maya, por su trayectoria en la izquierda, difícilmente tendría una posición a favor del gobierno municipal; esto lo confirmó el abogado Angulo, afirmando que Celia Maya fue la que más impulsó la causa. Mientras que el ministro García Alcocer, si bien no parecía tener un interés partidista, sí manifestó un interés económico – personal. También es cierto que tiene ligazón con el PRI, pues es hermano de Jaime García Alcocer, quien ha sido regidor y diputado por este partido (Fuente: <http://www.oem.com.mx/diariodequeretaro/notas/n2448414.htm>), en tanto que la ministra Araceli Aguayo parecía que intentó, defender los intereses del PAN, lo cual parece complicado pues recientemente acaba de ser homenajead por el Gobernador por sus 35 años de servicio en el TSJ, por lo que su puesto no lo debe al PAN, quizás al PRI (Fuente: http://www.queretaro.gob.mx/documentos_interna1.aspx?q=vUYGbsxLnlh2p0cJVVUCUGB2OVikB7qG2).

Más bien se le conoce por su dureza (Fuente: <http://dialogoqueretano.com.mx/eligen-a-jorge-herrera-solorio-y-sale-jesus-garduno-salazar/>).

implicaciones de la victoria de los ecologistas saltan a la vista y son trascendentales, pues no solo se obligó al gobierno municipal de Querétaro a revertir su decisión de cambiar el uso de suelo a las 32 hectáreas comentadas, sino que demuestra cómo un ente de gobierno estatal (el poder judicial) puede limitar las acciones de un gobierno municipal, gracias, en muy buena medida, a la presión y tenacidad de una pequeña parte de la sociedad civil queretana. La sentencia del Tribunal consistió en la revocación del cambio de uso de suelo, pero además que el Ayuntamiento podía volver hacer el cambio de uso de suelo en tanto la empresa cumpliera a cabalidad con los procedimientos de ley. Es decir, no fue solo una negativa al cambio de uso de suelo en sí, sino también a las omisiones e incumplimientos a las formalidades requeridas para la realización de cualquier cambio de uso de suelo de estas características.

La sentencia puede ser catalogada como histórica pues hace prevalecer el interés público sobre el privado, además de dejar en claro que los cambios de este tipo, son decisiones que deben ser tomadas por los gobiernos federal, estatal y municipal y no solamente por éste último.

El asunto no terminó ahí¹⁴³. Después de que el Tribunal Superior de Justicia fallara en contra de la decisión del Ayuntamiento de Querétaro, las propias autoridades del Ayuntamiento decidieron continuar la batalla en lo jurídico pero también en lo mediático. Jurídicamente, el Ayuntamiento decidió interponer, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a manera de defensa, un juicio de controversia constitucional¹⁴⁴, dado el fallo.¹⁴⁵

¹⁴³El caso ha seguido moviéndose, pues los ambientalistas interpusieron el 3 de enero de 2012 una denuncia en contra de quien resulte responsable ante la Procuraduría General de Justicia por los delitos cometidos a lo largo de terrenos forestales de la reserva ecológica Peña Colorada. A decir de la ecologista América Vizcaíno, el pasado 3 de enero se llevó a cabo un desmonte de siete hectáreas (la parcela 294) en dicha zona sin que al momento se hayan tomado acciones en contra de quien realizó el acto. Comentó que se había solicitado a PROFEPA “cuál ha sido el procedimiento administrativo que ha interpuesto por los ilícitos cometidos y no hemos tenido respuesta”, dijo la ecologista. Fuente: periódico Plaza de armas 5 febrero, 2012.

¹⁴⁴ La controversia constitucional es un acto de revisión de la constitucionalidad de los actos del Gobierno, por lo que el Ayuntamiento de Querétaro está pidiendo al Supremo Tribunal de la Nación que revise la legalidad y constitucionalidad del acto del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

La argumentación del gobierno municipal fue doble, Por un lado, se interpuso la controversia constitucional para suspender los efectos de la ley de justicia constitucional, pero por otro lado, intentó defenderse, contradictoria, opaca y erróneamente por el cambio de uso de suelo. Por su parte, reiteró que el cambio de uso de suelo aprobado se encuentra fuera del perímetro de Peña Colorada.

Además de la controversia constitucional, en el plano mediático la alcaldesa Zúñiga declaró que el municipio no estaba incumpliendo la ley, y que (...) “La poligonal en su momento no se tocó para nada. Es un predio que era un banco de arena, no había nada y estaba sin nada¹⁴⁶. Cuando hicieron la petición estaba muy acorde con el desarrollo urbano, y cumple con lo que se pidió en su momento¹⁴⁷”. Evidentemente, lo declarado por la alcaldesa es falso, pues como se vio, parte de los reclamos de los ecologistas – que avaló el TSJ- fue que no se cumplió con las diversas disposiciones legales en la materia.

Posteriormente y ante las acusaciones de ambientalistas de que los regidores se estaban hinchando los bolsillos con las autorizaciones de cambio de uso de suelo¹⁴⁸, la alcaldesa panista comentó que: (...) “Peña Colorada tiene una poligonal que hemos estado respetando todo el honorable Ayuntamiento, que soy yo, el síndico y los regidores. Los estudios que se nos mandan, siempre

¹⁴⁵El entonces Secretario de Gobierno Municipal, Jesús Carlos Hernández, dijo (...) “el Municipio interpuso en tiempo y forma una controversia constitucional (aun en litigio) contra la ley (de justicia constitucional) y de la cual le dio entrada y nos concedió la suspensión a efecto de que se mantengan las cosas como actualmente, como en este momento están, es decir, la resolución del tribunal no podrá acatarse en tanto no se resuelva la controversia constitucional que se presentó por parte de Municipio”. Fuente: periódico A.M. de Querétaro, 14 de Septiembre de 2012.

¹⁴⁶ Según Diana Laura Juárez las declaraciones de la alcaldesa fueron parcialmente falsas, pues años antes del cambio de uso de suelo en comento, en el predio estaba instalada la empresa “La Quebradora” que se dedica a la producción de grava para construcción. Cuando el municipio obligó a la empresa a irse del predio, la obligó también a reforestar la zona, cosa que no cumplió, pero no esto implica que la zona no tuviera importantes cualidades para el ecosistema del lugar. Incluso, comenta que la estrategia tanto de las autoridades como de los desarrolladores es deforestar el lugar para después promover el cambio de uso de suelo, ante lo cual los inspectores ambientales – engañados – no reportan el predio como importante en términos ecológicos.

¹⁴⁷ Fuente: <http://codiceinformativo.com/desarrollo-urbano-debe-ser-acorde-a-desarrollo-humano-alcaldesa-caso-pena-colorada/>

¹⁴⁸ Estas declaraciones fueron hechos por Diana Laura Juárez (Fuente: <http://codiceinformativo.com/desarrollo-urbano-debe-ser-acorde-a-desarrollo-humano-alcaldesa-caso-pena-colorada/>)

respetamos esa poligonal. Estamos siempre diciendo que el desarrollo urbano no tiene que estar peleado con el hombre, ni el hombre con la naturaleza. Soy partidaria del cuidado del medio ambiente”¹⁴⁹.

Además dijo que, independientemente del conflicto legal por el caso de Peña Colorada, su administración prevé proteger 7 mil hectáreas de áreas naturales de la capital: (...) “Ahorita tenemos más de 15 mil hectáreas, queremos proteger otras 7 mil hectáreas más, de otros puntos colindantes. Esto a través de un fideicomiso que buscará crear un mapa verde para que la gente conozca las áreas protegidas de la capital queretana”¹⁵⁰.

Esta argumentación es interesante ya que da la impresión de tener el propósito de desviar la atención del caso, pues hace solo una pequeña alusión al mismo, al referirse a la poligonal, pero la parte mayor y mejor articulada de la argumentación está referida a la presunta vocación ecológica de su administración, lo cual es plausible pero poco lógico, pues su relación con el caso es indirecta y por ende débil.

En términos políticos, las reacciones de los actores ante el caso fueron tan diversas como interesantes. Por principio de cuentas, habría que decir que no fue otra cosa sino la presión de los activistas ecologistas la que logró la activación de los mecanismos institucionales de la rendición de cuentas y, por ende, la reacción de los actores políticos.

Respecto a la postura del gobierno del Estado – en ese momento priísta - es interesante, pues fueron cautas y, hasta cierto punto, neutrales.¹⁵¹.

¹⁴⁹ Declaraciones de la Alcaldesa de Querétaro. Fuente: <http://codiceinformativo.com/impugna-municipio-decision-del-tsj-sobre/>

¹⁵⁰ Declaraciones de la Alcaldesa de Querétaro. Fuente: <http://codiceinformativo.com/impugna-municipio-decision-del-tsj-sobre/>

¹⁵¹ La neutralidad quizá se explique porque una sanción al gobierno municipal favorecía al PRI dada la cercanía de un electoral muy importante, en la que el PRI tenía serias posibilidades de recuperar la capital del Estado. Así, el entonces Secretario de Gobierno del Estado y uno de los más fuertes aspirantes del PRI al gobierno municipal, Roberto Loyola Vera, manifestó que no les correspondía tener una postura, pues era un asunto de estricta competencia del Poder Judicial. No obstante, reconoció el trabajo de la sociedad organizada y su derecho a interponer sus reclamos y dijo que este tipo de hechos debe hacer reflexionar al

Por otro lado, la falta de respeto al principio de concurrencia en el que, las decisiones involucran la opinión y acuerdos con las autoridades tanto estatales como municipales, hizo que los ambientalistas intuyeran colusión entre las autoridades.¹⁵²

Más adelante, el TSJ, declaró incompetente el amparo interpuesto por “Complejos residenciales S.A. de C.V.”, así como el Juicio de Controversia Constitucional, interpuesto por el Municipio de Querétaro. Sin embargo, los ambientalistas, aún esperan los resultados de los procesos pendientes, pues la controversia la debe resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁵³.

gobierno estatal para considerar la forma en la que se está desarrollando la construcción de los centros urbanos en la entidad, así como tomar en cuenta la sustentabilidad para garantizar que las áreas naturales protegidas no se toquen.

Por su parte, el Gobernador destacó la labor de ecologistas, mencionó (...) “es un espacio para las generaciones presentes y (...) futuras, es nuestro compromiso y nuestro deber proteger Peña Colorada, entonces yo quiero expresar mi felicitación a los grupos ambientalistas, a los grupos ecologistas que por muchos años han estado defendiendo el bien de la colectividad, no es propiamente de ellos, es un bien de todos”. Han (...) “hecho un esfuerzo importante por defender el bien de la colectividad” y a propósito del nuevo código Urbano, comentó que los ecologistas gozaban del compromiso del gobierno estatal de que estarían trabajando mano con mano, precisamente para hacer prevalecer los derechos de todos, a través de espacios públicos para todos, espacios verdes. Fuente: <http://www.sexenio.com.mx/queretaro/articulo.php?id=1521>

¹⁵² El nuevo delegado estatal de la PROFEPA, Alfredo Sánchez Azúacelebró la determinación del Tribunal y señaló que se mantendrían trabajando en conjunto con la sociedad civil para identificar sitios donde se hayan llevado a cabo cambios de uso de suelo para sancionar a quienes estén cometiendo ilícitos. Suplió a Arturo Eulogio Ortiz en el cargo de titular de la PROFEPA. Es panista y venía de la delegación de San Luis Potosí. Solo estuvo dos meses en la titularidad de la PROFEPA en Querétaro. (Fuente: <http://www.oem.com.mx/diariodequeretaro/notas/n2603658.htm>) En relación al caso, Eulogio Ortiz compareció ante el TSJ como tercero llamado a juicio – junto con la Sedesu - ; aquí ni siquiera pudo acreditar su personalidad como delegado, porque él mismo certificó su nombramiento, lo cual debió haber sido hecho por el Procurador Federal de Protección al Ambiente. Fuente: <http://www.rnnoticias.mx/reader.php?cs=2&id=12132>

Los ecologistas se mostraron críticos hacia las autoridades federales, el Consejo Ciudadano de Medio Ambiente (Asociación Civil liderada por América Vizcaíno y Diana Laura Juárez) responsabilizó a la PROFEPA y a SEMARNAT, por la omisión en el cambio de uso de suelo de 75 mil mts² de Peña Colorada, y sostuvieron que dado que las denuncias no han procedido ya que no llegan ni al ministerio público ni a la PGR, por lo que sospechan que existe complicidad entre la PROFEPA, la SEMARNAT y el Ayuntamiento capitalino. Fuente: <http://codiceinformativo.com/desarrollo-urbano-debe-ser-acorde-a-desarrollo-humano-alcaldesa-caso-pena-colorada/>

¹⁵³ América Vizcaíno, señaló que les preocupa que la administración del municipio de Querétaro está tratando de derogar la Ley de justicia Constitucional, ya que (...) “significa que el municipio está defendiendo a los desarrolladores, y no le interesan los ciudadanos que de manera legal y respetuosa, hemos defendido Peña Colorada”. Fuente: agencia de noticias www.inqro.com.mx. Si se derogase, el triunfo legal de los ambientalistas se vendría abajo, aunque en palabras de Angulo, acudirían a tribunales e instancias internacionales para continuar el litigio.

b) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

Peña Colorada es un ejemplo de rendición de cuentas por acción de la sociedad civil. La fuerte y bien articulada presión de un grupo organizado bastó para activar los mecanismos legales y contrapesos institucionales externos al municipio, en un marco de yuxtaposición gubernamental y alta competitividad electoral. En efecto, se trata de un caso de rendición de cuentas municipal en donde actores externos (sociedad civil y poder judicial) exigen cuentas al municipio de Querétaro de manera exitosa.

Hay, sin embargo, cuatro elementos interrelacionados que, por su importancia, son insoslayables en el éxito del caso. El primero se refiere a la existencia de una estructura de derechos amplia y robusta, sin la cual hubiese sido imposible toda la sofisticada argumentación legal utilizada por los ecologistas para defender los derechos difusos y colectivos.

El segundo elemento es la existencia y desempeño de un verdadero contrapeso institucional, como lo es el Poder Judicial Estatal. Me refiero no solo a su existencia, sino también a su desempeño independiente. Quizás esta independencia se explique en muy buena medida por la yuxtaposición en el gobierno y la alta competitividad electoral. Aquí es importante recordar que la acción de los ecologistas fue en contra del interés de un gobierno de oposición y no en contra del interés del partido mayoritario en la cámara y ocupante del poder Ejecutivo estatal. Esto garantizó que el partido en el gobierno (PRI) no se entrometiera en el asunto y el poder judicial actuara con independencia. El éxito del caso, quizás, hubiese sido imposible en tiempos del prísmo autoritario y quizás también lo hubiese sido en tiempos del panismo casi hegemónico.

El tercer elemento se refiere a la importancia de un grupo social militante, bien organizado, con recursos y habilidad política. Los dos elementos previos mencionados permitieron que las capacidades, fuerza organizacional, recursos

políticos y destreza de la sociedad civil fueran determinantes en la activación de los mecanismos legales y contrapesos institucionales. Quizás, como se demuestra en el caso de la represión del 2 de noviembre (caso 1), en otras condiciones políticas, el papel de la sociedad civil hubiese tenido menos impacto y éxito en la activación de dichos mecanismos. En aquel caso y no en éste, la fuerza del partido en el gobierno era aplastante, tenía controlado no solo el gobierno, sino los organismos llamados “autónomos”. En este caso, la yuxtaposición implica una correlación de fuerzas mucho más equilibrada y entonces propicia para el juego real de los contrapesos.

Un elemento adicional, es la existencia de una fuerte competencia interna al interior del PAN. El desempeño del entonces Senador, Guillermo Tamborrel, a favor de los ecologistas en el caso, no fue un mero acto de conciencia política y ecológica. A la par de Armando Rivera, Tamborrel buscó la candidatura del PAN al gobierno de la capital queretana, por lo que el caso de Peña Colorada que, a juzgar por sus inicios y por la fama de Rivera en cuestiones del uso del suelo cuando fue alcalde, podía ser un importante recurso a utilizar por Tamborrel de cara a la consecución de la candidatura. La mala reputación de Rivera en estos temas podía ser un elemento de diferenciación política y mercadológica para el ex senador. También, la buena reputación y capital político de los ecologistas constituirían una importante fuente de recursos en una eventual elección constitucional.

De cara a la evaluación de la rendición de cuentas las lecciones son varias. Por un lado, se observó que en la defensa de un interés privado y no público como debería observar cualquier autoridad, el desempeño del gobierno fue omiso y contradictorio. Esto se explica por falta de capacidad, pero también por una actitud poco honesta e interesada. La autoridad municipal nunca se esperó que se buscara revertir un cambio de uso de suelo y mucho menos que la argumentación legal tuviera tal grado de sofisticación¹⁵⁴. Esta sofisticación exhibió la baja calidad

¹⁵⁴ El abogado Angulo comentó que la argumentación del Municipio para repeler la demanda fue absurda; que tal parecía que no habían entendido la demanda... como si la hubiese hecho un estudiante de derecho.

de los argumentos del municipio, pero también las mentiras y contradicciones a favor de ocultar un desempeño interesado y deshonesto. Este interés resultó evidente en la avidez del cabildo por que pasara la resolución del cambio de uso suelo, pues, como se demostró, ni siquiera respetó el debido proceso en términos de tiempo y forma. Esta misma opacidad y comportamiento omiso se vio con el titular de la delegación federal de la PROFEPA.

El caso es exitoso, en muy buen medida porque no hubo impunidad. Las sanciones fueron varias. La primera, más evidente y, por sus implicaciones sociales la más importante, es que se revocó la decisión del Ayuntamiento relativa al cambio de uso de suelo. El cambio de uso de suelo concedido a favor de la empresa Complejos Residenciales S.A. de C.V. quedó sin efecto, gracias a la resolución de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de Querétaro. Este es un precedente muy importante en Querétaro y en el país.

Otra sanción importante se dio en la destitución del cargo de delegado Federal en Querétaro de la PROFEPA (Procuraduría Federal de Protección del Ambiente), Eulogio Ortíz. Peña Colorada fue solo la gota que derramó el vaso para su destitución, pues las ecologistas refieren que en reiteradas ocasiones lo habían denunciado ante sus superiores en la Ciudad de México por su mal desempeño como funcionario público¹⁵⁵.

No sabemos aún las consecuencias que el caso pueda tener. Pero es claro que la rendición de cuentas es muy importante en la defensa de los derechos de la ciudadanía.

En el nivel administrativo es indudable que las autoridades tanto municipales como estatales serán más cautelosas en la autorización de los cambios de uso de suelo. Necesitarán más acciones coordinadas y concertadas entre ellos, pero también con la sociedad civil. Los procedimientos deberán ser más cuidados. En general,

No así la controversia constitucional que interpuso el municipio, pues para tal efecto, al parecer, contrató un despacho externo. Fuente: entrevista hecha a Alejandro Angulo 27 de febrero de 2013.

¹⁵⁵ La denuncia formal ante la PGR se hizo el 1 de febrero. La denuncia se hizo porque el Delegado Ortíz nunca contestó un oficio de los ambientalistas, en el cual se pedía información relacionada con el caso. Fuente: <http://www.libertaddepalabra.com/2012/02/denuncian-penalmente-a-funcionarios-por-omisos/>

considero que habrá menos incentivos para violar las leyes e incluso hará más costosos, jurídica y económicamente, los cambios de uso de suelo en zonas de conservación ecológica.

Por último, y a manera de rumor, puedo afirmar que se está preparando ya una modificación legal y reglamentaria que posibilite la atribución de responsabilidad a los regidores de manera particular por su voto y el desempeño de sus funciones¹⁵⁶. Esto implicaría que cada regidor tendría que responder por sus actos individuales y no se podría escudar en las resoluciones del cuerpo colegiado, esto es, el Ayuntamiento. De manera que concretándose esta modificación, presumiblemente, se generarían mejores incentivos para la rendición de cuentas municipal.

¹⁵⁶ Alejandro Angulo afirmó en entrevista que debido al Caso de Peña Colorada, un alto funcionario del Gobierno entrante de Roberto Loyola (no quiso comentar su nombre), le confesó que se planea una modificación legal en este sentido.

4.4. CASO REGIDOR FERNANDO RODRÍGUEZ SERRATO

a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO

Fernando Rodríguez Serrato, regidor de la fracción panista del Ayuntamiento 2009 – 2012 de Querétaro, de buenas a primeras, dejó de ir a trabajar. Nadie en el centro cívico lo había vuelto a ver.

No solo eso, nadie se atrevía a decir nada o, a nadie le interesaba decir nada. Los panistas parecían mantener un silencio lleno de complicidad y el silencio de los priístas parecía responder a su viejo código de no romper con las formas y rituales tan característicos de su estilo de hacer política.

No fue sino hasta la séptima sesión de cabildo a la que Rodríguez Serrato no asistía, cuando el regidor priísta, Pedro Morales Zavala¹⁵⁷, decidió subir el tema a la agenda del Cabildo, exponiendo que se tenía (...) “la sospecha de que no iba a asistir, en virtud de que en medios de comunicación estuvo circulando el rumor de que al parecer tenía unas complicaciones de tipo jurídico”¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Regidor suplente de Braulio Guerra Urbiola, quien en ese momento fungía como Presidente del CDE del PRI. En este sentido, es importante señalar dos elementos: por un lado, el regidor Zavala suplió en el cargo a Braulio Guerra, por lo que la cercanía entre ambos actores es evidente. Por otro lado, para nadie es un secreto que las dirigencias estatales son fundamentales en términos del diseño de la estrategia partidista. Así que no es descabellado pensar que Zavala fungió como una pieza en el tablero político de la estrategia del CDE priísta, pues no solo la denuncia golpeaba la imagen de un panismo capitalino en franco descenso y desgaste tras 15 años ininterrumpidos de gobierno en la Capital, sino que también representaba un golpe fuerte al propio candidato panista a la alcaldía, Armando Rivera, ya que el regidor Rodríguez Serrato pertenece a su grupo político (los neos).

¹⁵⁸ A través de un documento se le pidió a la mayoría panista definir la situación jurídica de Rodríguez Serrato, basado en el artículo 41, fracciones 1,2 y 9 de la Ley Orgánica Municipal. Morales solicitó al Ayuntamiento que llamara al suplente del regidor para que a partir de ese momento asumiera el cargo. Acusó a los panistas de haber sido omisos. Según esta ley, el Ayuntamiento tiene la obligación de avisar a la Legislatura local cuando, entre otras causales, alguno de los miembros del ayuntamiento abandone sus funciones sin justificación por un período de treinta días consecutivos, o no asista consecutivamente e injustificadamente a tres sesiones del Ayuntamiento. El artículo 16 del reglamento interior del ayuntamiento de Querétaro considera causas justificadas: a) Enfermedad o accidente que impida la asistencia en virtud de incapacitación temporal de la persona; b) Comisiones asignadas por el propio Ayuntamiento o Presidente Municipal en el mismo horario de la sesión; y c) Enfermedades o accidentes graves ocurridos a los parientes

Hay dos preguntas iniciales que nos ayudarán a tener un panorama más completo del caso. Es evidente que la ausencia reiterada e incumplimiento de las funciones del regidor, en un primer momento, contraviene a lo dispuesto en la ley, por lo que podemos decir que las ausencias – sin justificación – son constitutivas de procedimiento administrativo o juicio de procedencia, este último a cargo de la Legislatura¹⁵⁹. Ciertamente es también que todas y cada una de sus faltas estuvieron justificadas, de acuerdo a lo que la propia ley dispone; por ello es que en un inicio los priístas pedían la suplencia del regidor¹⁶⁰ y no una sanción mayor que corriera a cargo de la Legislatura. Sin embargo, aun cuando sus justificaciones aludían a razones personales, la pregunta es ¿cuál o cuáles eran las verdaderas causas de la ausencia prolongada del regidor Rodríguez Serrato?

Del otro lado del escenario, el papel jugado por la oposición priísta fue muy importante, pues no fue sino hasta que presentaron una denuncia formal, que el Ayuntamiento tomó cartas en el asunto, sin bien con todas las reservas y matices que más adelante abordaremos. Pero, otra pregunta relevante es ¿por qué hasta ese momento, es decir, hasta la séptima falta consecutiva del regidor Rodríguez Serrato, el regidor priísta Zavala, decidió lanzar el tema y exigir una solución formal por parte del Ayuntamiento?

Dos son las versiones que atraviesan la explicación de las ausencias reiteradas del regidor panista¹⁶¹. En cualquiera de las dos versiones, es importante mencionar

consanguíneos hasta el cuarto grado o cónyuge que requieran la atención personal del miembro del Ayuntamiento.

¹⁵⁹ El artículo 41 de La ley orgánica municipal indica que el Ayuntamiento deberá avisar a la Legislatura cuando alguno de sus miembros caiga en las causales que indica la ley respecto a las faltas, en donde se señala que La Legislatura por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros declarará la suspensión, inhabilitación o revocación de un miembro del Ayuntamiento, siempre y cuando este haya tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

¹⁶⁰ El regidor panista, Ángel Loza, afirmó que no llamaron al suplente de Rodríguez Serrato porque formalmente éste seguía siendo regidor, de manera que si lo llamaban, como querían los priístas, podrían incurrir en una falta administrativa por tener a un regidor demás. Fuente: entrevista con el regidor Ángel Loza. Marzo 13 de 2012

¹⁶¹ La primera versión apareció en la prensa y alude a que las faltas se debieron al miedo que tenía el regidor Rodríguez Serrato de enfrentar a la justicia por su presunta participación intelectual en un delito. Hay que recordar que los regidores no tienen fuero, por lo que si cometen algún delito podrán ser procesados, como cualquier otra persona. Según esta explicación, en mayo de 2012, personas a bordo de una camioneta con calcomanías del PAN se vieron involucradas en un problema con trabajadores de un estacionamiento

público del Centro Histórico de la ciudad. El conflicto terminó con la agresión de los presuntos panistas a los trabajadores del estacionamiento. "Derivado de un altercado que tuvo Pedro Lozano, dueño de un estacionamiento sobre la calle de Ocampo, con el regidor panista Fernando Rodríguez Serrato, 8 sujetos regresaron a ese lugar para agredir a tres empleados, a uno lo "picaron" en dos ocasiones, a otro casi le revientan la cabeza a golpes y a un tercero por poco le rompen el brazo derecho con un bastón. Según la versión de Pedro Lozano, el estacionamiento tiene un convenio con el PAN municipal para que ocupen ciertos cajones de estacionamiento; una de las camionetas con logos de la campaña de Armando Rivera Castillejos excedía los límites, por lo cual él personalmente fue a las oficinas del PAN para pedirles que movieran la camioneta. Fue cuando llegó el regidor Rodríguez Serrato, alegando y gritándole al dueño, con el cual se hizo de palabras, prefiriendo Pedro Lozano no cobrarle por el estacionamiento con tal de que dejara de alegar y se fuera. Luego de que sale del estacionamiento este regidor, a decir del mismo dueño, regresaron 7 u 8 sujetos con la misma actitud altanera que Fernando Rodríguez, diciendo "¿quién es el picudito?"; dicho lo cual agredieron a los tres empleados César Rivera, y los hermanos Amador y Ricardo García; al primero lo "picaron" en 2 ocasiones; al segundo casi le destrozan la cabeza a golpes, mientras que a Ricardo, por poco le rompen el brazo derecho. Los tres se encuentran hospitalizados, los dos primeros con reporte de gravedad" Esta versión es integra del Diario de Querétaro del 31 de mayo de 2012.

El 4 de agosto de 2012 Arsenio Durán, Procurador General de Justicia en Querétaro, declaró que se giró un auto de formal prisión en contra de dos personas con los apellidos Rodríguez Serrato, indicando la relación fraternal con el panista. De éste último, dijo que se investiga su supuesta participación en las lesiones y la tentativa de homicidio que se cometió en agravio de los trabajadores, con quienes había sostenido un enfrentamiento verbal por un automóvil mal estacionado. La averiguación previa está basada en los presuntos delitos como lesiones y tentativa de homicidio, siendo éste último, grave, por lo cual ambos personajes no tendrán derecho a libertad provisional bajo caución. En cuanto al regidor se mantiene bajo investigación, ya que se ha hecho mención dentro de la denuncia de que minutos antes de que se presentaran las lesiones, el regidor de la capital se encontró involucrado en los hechos. Fuente: <http://informativoqro.blogspot.mx/2012/08/hermanos-de-regidor-panistafernando.html#/2012/08/hermanos-de-regidor-panista-fernando.html> Ángel Loza comenta que los

cargos se cambiaron, pues originalmente habían sido solo por el delito de lesiones y después se añadió el intento de homicidio.

La segunda versión proviene del panismo capitalino. Nos sitúa el 25 de junio de 2012 en Plaza de Armas. La plana mayor del panismo local y un numeroso contingente de militantes y simpatizantes participaban un mitin político denunciando lo que consideraron la guerra sucia electoral en contra de sus candidatos, pero sobre todo en contra de su candidato a la alcaldía capitalina, Armando Rivera. Rodríguez Serrato aparecía en la escena descargando de una camioneta tipo pick up sendas cabezas de cerdo. Aparecieron por toda la plaza camisetas y pancartas con la imagen del Gobernador y del candidato priísta a la alcaldía, Roberto Loyola, con atavío de cerdo. Al centro de la plaza apareció nuevamente Rodríguez Serrato, pero esta vez sosteniendo una camiseta con propaganda priísta y una cabeza de cerdo, buscando dar la impresión de que el cerdo estaba vestido de priísta. El hecho no gustó en la Casa de la Corregidora. (Fuente: entrevista a un militante panista. Por petición del mismo no es posible revelar su nombre. Incluso en la entrevista se revela que la idea de las cabezas de cerdo fue del propio regidor). Tan fue así que el Secretario de Gobierno del Estado, Jorge López Portillo, calificó de groseras e irresponsables las denuncias hechas por los panistas en contra del Ejecutivo estatal y su candidato. El candidato Loyola también reprobó la manifestación de los panistas y las calificó de arrebatadas, de pretender tender una cortina de humo y de inéditas e inmerecidas para los queretanos. Al rechazo se sumaron Tonatiuh Salinas, coordinador estatal de la Campaña de Enrique Peña Nieto y ex Gobernador Enrique Burgos García. Salinas calificó las manifestaciones como una señal de pobreza democrática de los panistas. (Fuente: Periódico A.M. de Querétaro del 27 de junio de 2012).

La interpretación de los panistas es que este atrevimiento le costó muy caro al Regidor, porque a partir de ahí el propio Gobernador había declarado la cacería en su contra. y, dos semanas después, pasadas las elecciones y ya con la derrota panista, comenzaron las ausencias del regidor. Así lo ratificó Ángel Loza. La interpretación es sugerente pues fue justo después de la elección que el caso comenzó a ventilarse en los medios y en el propio Ayuntamiento.

que el telón de fondo de esta disputa en el Ayuntamiento entre panistas y priístas, fue la contienda electoral por la joya de la Corona Queretana: el gobierno de la capital. Esta posición es clave para ambos bandos, pues representa una posible puerta de entrada a la continuidad en el gobierno del Estado para los priístas y la oportunidad de regresar para los panistas en 2015.

Se dijo que a partir de los rumores por una orden de presentación debido a su presunta implicación intelectual en el hecho, al regidor no se le volvió a ver en el centro cívico donde normalmente laboraba. El regidor envió, como se ha comentado, una serie de justificantes¹⁶² para cumplir con los requisitos mínimos de ley, aun cuando ni siquiera se aparecía en su oficina. La alcaldesa y los panistas del Municipio no emitieron declaración respecto a las ausencias largas y reiteradas de su compañero.

Independiente de cualquiera de las dos versiones, lo cierto es que la conducta del regidor Rodríguez Serrato – no la manifestación en Plaza de Armas - configuraba la comisión de dos posibles faltas: por un lado, su presunta participación en el hecho delictivo suscitado en el estacionamiento mencionado y por otro lado, sus ausencias reiteradas. Ausencias que, dicho sea de paso, impidieron la realización de su trabajo en las dos comisiones que integraba. La argumentación formal de

La presión política de los priístas no solo se dio por el caso de Rodríguez Serrato, se dio en varios frentes más. El 28 de junio el ex regidor Mauricio Ortiz Proal, entonces Presidente del CDM del PRI, denunció ante los medios que algunos funcionarios de la administración municipal estaban dando su tiempo de trabajo para las campañas y que Armando Rivera hizo campaña en el centro cívico. Por su parte, la regidora del verde, Delia Trejo Ordaz, denunció el que el síndico y el contralor municipal solicitaron a varios funcionarios que de su sueldo (5 mil pesos) aportaran a las campañas del partido, concretamente a la campaña de Josefina Vázquez Mota, como también se estaba ventilando en el municipio de Tequisquiapan. Fuente: Periódico A.M. de Querétaro del 9 y 28 de junio de 2012

¹⁶²El Secretario del Ayuntamiento, Rafael Fernández de Cevallos y Castañeda, aseguró desconocer si el regidor panista está prófugo de la justicia, si tiene orden de aprehensión o de presentación, "lo que puedo decir, es que tengo en mis archivos todos y cada uno de los justificantes enviados y firmados por el regidor". Por lo tanto dijo, se encuentra a la espera que la Procuraduría notifique de manera formal a la secretaria del Ayuntamiento sobre la situación legal del regidor, "para ver si es verdad que tiene orden de presentación u orden de aprehensión, para poder tomar una determinación". Ante esto detalló, el regidor no asistió de manera consecutiva a cinco sesiones de Cabildo durante julio pasado: Dos sesiones ordinarias y tres solemnes la del 14, para la celebración del III Informe de actividades, la del 25 entrega de preseas, y la del 27 de las ciudades patrimonio, "es decir, el regidor asistió a la última sesión de junio, y esperemos que para la sesión ordinaria del 14 de agosto, pueda presentarse, o en su caso, sería puesto a consideración de los miembros, la solicitud de mandar llamar al suplente". Fuente: diario de Querétaro 1 de agosto de 2012

los priístas estuvo centrada en las ausencias del regidor y no tanto en la presunta comisión de delito, aunque se aludió que esto último era la razón de las faltas. Por lo que, la batalla se libró simultáneamente en dos frentes, por un lado, en el ayuntamiento, respecto a si las faltas estuvieron o no debidamente justificadas y determinar si se llamaba o no al suplente, o bien para que se turnara el asunto a la Legislatura. Pero, por el otro lado, el expediente de la trifulca en el estacionamiento estaba siendo armado – sustanciado - por el Ministerio público y por la PGJ (ambas dependencias son responsabilidad del Gobernador en turno), para poder ser turnadas posteriormente a la Legislatura. Así, pues, los priístas tenían dos flancos por donde atacar al PAN.

b) ¿UNA FALTA ADMINISTRATIVA Y UN DELITO?, ¿CUÁLES Y CUÁNTAS SANCIONES?

En este tenor, hay buenas razones para pensar que el caso de Serrato tiene más una connotación política que legal, pues la supuesta trifulca en la que participó Serrato y sus hermanos sucedió el 30 de mayo de 2012 (en plena campaña electoral), en tanto que la orden de aprensión en su contra se giró hasta agosto y las ausencias comenzaron desde julio, justo después del mitin en Plaza de Armas y de perder la elección municipal.

En el primer caso, la conducta entraña una responsabilidad penal y se le puede aplicar un juicio de declaración de procedencia. Esto implica que la Legislatura, a través de la Comisión Instructora, recibiría las pruebas que el ministerio público aportara para que se declare o no la procedencia sobre el regidor¹⁶³. En caso de que la Legislatura lo exonerara, no se seguiría de ahí que el ministerio público no pudiera continuar la acción penal. Si la Legislatura, erigida en Jurado de Procedencia, encontrara su probable responsabilidad, entonces procedería inmediatamente la destitución del cargo. Es importante mencionar que en la

¹⁶³ El regidor Ángel Loza menciona que en el Ayuntamiento nunca se recibió una notificación del ministerio público respecto al procedimiento que se había iniciado contra Rodríguez Serrato.

Legislatura 2009 – 2012 no había ningún partido con la fuerza necesaria para declarar por sí solo la procedencia contra el regidor, pues la ley exige el voto de las dos terceras partes, o sea 17 de los 25 diputados que integran la cámara local. También, es relevante mencionar que el juicio de procedencia solo es factible en tanto el regidor esté en funciones; si no es así, entonces se puede seguir tanto el juicio de carácter penal como un procedimiento de responsabilidades administrativas, pero no un juicio de declaración de procedencia por parte del Legislativo.

Algunos consideran que el juicio de carácter penal es una causal grave que impide el desempeño de las funciones de un regidor, esto en términos de lo que establece el artículo 41 de la ley de responsabilidades administrativas del Estado de Querétaro. Por esta vía también el Ayuntamiento estaría facultado para avisar a la Legislatura y ésta, eventualmente, atraería el caso. Sin embargo, la petición del Ayuntamiento a la Legislatura, no fue por esta causa, sino por las ausencias reiteradas e injustificadas.

Respecto a las ausencias reiteradas del regidor el procedimiento es distinto. Aquí el ayuntamiento tiene la obligación de avisar a la Legislatura en caso de que no se presenten las justificaciones que la reglamentación municipal tipifica. La ley, por otro lado, tiene ciertas lagunas, pues no establece el plazo en el que el Ayuntamiento debe avisar a la Legislatura. Además, cabe recordar que el Ayuntamiento estaba controlado por la mayoría panista, por lo que dicha mayoría bien podía ser omisa¹⁶⁴ ante esta situación. Cosa que sucedió por bastante tiempo, hasta que no fue posible contener la presión. En este sentido, priístas y panistas se enfrentaron en el Ayuntamiento¹⁶⁵.

¹⁶⁵Varias reacciones se suscitaron. El regidor panista Ángel Loza calificó de “agravante” el pronunciamiento del priísta, pues a su juicio, no habían podido- por lo menos en ese momento - remitir el caso a la Legislatura por las lagunas de la ley. Loza solicitó que en la sesión no se nombrará al suplente, aunque aprobó que se definiera si el caso llegaría a la Legislatura o no. Loza reconoció que si como Cabildo tuvieron alguna responsabilidad fue por omisión, dado por el retraso para enviar el caso a la Legislatura. En este sentido, la Alcaldesa dijo que la decisión de llamar a un suplente no era un asunto sólo de su competencia, sino que era una decisión colegiada.

Ya ventilado el caso formalmente y con una importante presión mediática y política la Alcaldesa invitó a Rodríguez Serrato a solicitar licencia. El Regidor no pidió licencia y siempre se argumentó que sus ausencias se debían a motivos personales¹⁶⁶.

Finalmente, el ayuntamiento aceptó el 28 de agosto, con 14 votos a favor, enviar el tema a la Legislatura, aunque se negaron a llamar al suplente del regidor. Aquí el tiempo es un factor muy relevante pues al parecer la estrategia de los panistas en el Ayuntamiento fue soportar la presión por varios meses para turnar el caso a finales del periodo legislativo, de manera que la Legislatura, por cuestiones de tiempo, no pudiera resolver y el caso tuviera que turnarse, forzosamente, al siguiente periodo Legislativo. Esta pareció ser la estrategia, pues la ley menciona que el juicio de procedencia solo es factible cuando el funcionario está en el cargo. Además, la postergación del caso hasta después de la conclusión del periodo electoral era muy importante porque estaba la expectativa de la definición de una nueva correlación de fuerzas, que pudiera ser benéfica o perjudicial para los panistas. Estaba claro que la correlación de fuerzas previa a la elección del 2012 (derivada de la elección de 2009) no era muy favorable para el panismo, pues el PRI aunque no alcanzaba la mayoría absoluta en la cámara, tenía aliados muy importantes que le ayudaban con el trabajo legislativo. Así las cosas, si el Ayuntamiento panista hubiese avisado a la Legislatura con tiempo suficiente – como bien lo pudo haber hecho – la mayoría priísta (con aliados) probablemente hubieran procesado a Serrato y de esta manera haber dado un importante golpe político, en pleno proceso electoral, a sus adversarios panistas.

Justo un mes antes de que el regidor concluyera el plazo formal de su encargo, el Ayuntamiento turnó el asunto a la Legislatura¹⁶⁷.

¹⁶⁶ En los anexos están los justificantes presentados por el Regidor Rodríguez Serrato a la Secretaría del Ayuntamiento.

¹⁶⁷ Hiram Rubio priísta y presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura dijo: “Vía un escrito que recibimos, el Secretario del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro nos solicita iniciar el procedimiento para revocar, suspender o inhabilitar a Fernando Rodríguez Serrato en su calidad de regidor. “Entre otras cosas, nos hacen ver en el escrito que los justificantes que ha presentado el regidor Rodríguez Serrato no se ajustan a lo que dispone el reglamento interior del Ayuntamiento ni las demás leyes aplicables”.

La Comisión Instructora, a cargo del diputado panista Antonio Rangel Méndez, recibió el oficio el viernes 7 de septiembre, por lo que presumiblemente sí pudo haber iniciado el trámite de notificar inmediatamente a Rodríguez Serrato para que explicara a qué se debieron las irregularidades en sus justificantes y el porqué de sus reiteradas falta. Sin embargo, la Legislatura 2009 -2012¹⁶⁸ solo tendría 14 días para resolver el caso de Serrato, ya que el plazo legal para concluir el periodo legislativo fue el 21 de septiembre. Tiempo que, evidentemente, era poco para cualquier Comisión Instructora y absolutamente insuficiente¹⁶⁹ - al parecer - para una mayoritariamente panista. Aun a pesar de las intenciones y opiniones de los priístas¹⁷⁰.

La estrategia de los panistas claramente tuvo dos propósitos fundamentales: por un lado, no pagar costos políticos durante las elecciones, máxime si el regidor tenía un fuerte vínculo con Rivera y su campaña. De manera que el procesamiento del regidor en plena campaña electoral hubiese sido aún más costoso políticamente para el PAN y para Armando Rivera¹⁷¹, por lo que era necesario que el caso se desahogara, por lo menos, terminando las elecciones. Tal cual sucedió.

Por otro lado, el retraso también tuvo la finalidad de impedir que la Legislatura saliente resolviera el caso en su periodo, obligando a que el asunto pasara a la Legislatura entrante, en donde, difícilmente se iba a poder resolver, pues Serrato, para ese entonces, no sería ya regidor en funciones y la ley señala que la Legislatura solo puede sancionar a funcionarios durante su encargo.

¹⁶⁸ La Comisión Instructora de la LVI Legislatura estuvo integrada por el Presidente, Antonio Rangel (PAN - neo), el Secretario, Antonio Macías Trejo (PRI-PANAL) y un integrante, Luis Enrique Bolaño (PAN- neo).

¹⁶⁹ La Comisión Instructora tendría al menos cinco días y máximo 10 para estudiar el tema y determinar su posicionamiento. Sólo si los tiempos se hubiesen acortado al máximo, la comisión pudo estar lista para emitir su resolución el 18 de septiembre. Ya con la resolución, el pleno de los diputados tendría que sesionar para aprobar o rechazar la resolución de la Comisión Instructora. De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el último día para sesionar es el 21 de septiembre. Si la resolución de la comisión hubiese sido suspender, inhabilitar o revocar el mandato a Fernando Rodríguez Serrato, apenas se hubiera hecho vigente durante la última semana de septiembre. Procedimiento que no sucedió, por cierto.

¹⁷⁰ En este sentido, Hiram Rubio afirmó que el caso sí podría resolverse pues quedaban 3 sesiones plenarios más antes de que terminara oficialmente el periodo legislativo. Fuente: Periódico el Universal de Querétaro, 3 de septiembre de 2012.

¹⁷¹ En entrevista con un distinguido militante del PAN, comentó que el Regidor Rodríguez Serrato pertenece al grupo político de Armando Rivera.

Resulta evidente que el retraso intencional de los panistas por turnar el caso a la Legislatura impediría que Rodríguez Serrato fuese sancionado políticamente, en términos del juicio de procedencia descrito. Sin embargo, ahí no se agotan las posibles sanciones. Tres posibles y adicionales sanciones permanecen en el horizonte externo a la Cámara local. Por un lado, está pendiente el proceso penal en contra del Regidor, una posible sanción interna por parte de su partido¹⁷² y, por último, una sanción administrativa, derivada de que el regidor siguió devengando su dieta hasta el término legal de su encargo público¹⁷³.

En ese sentido, la sanción administrativa o de responsabilidades tendría que ver con la devolución de las remuneraciones devengadas no justificadas. Pedro Morales Zavala, por su parte, indicó que, efectivamente, podría obligársele a Rodríguez Serrato a devolver el recurso obtenido, sin embargo, no estaría esto en manos de la Legislatura, sino del proceso que le inicie el propio Ayuntamiento a partir del documento que emita la Legislatura, o incluso, podrían remitirlo al Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas.¹⁷⁴

Eso significa que es relevante la decisión u omisión de la actual Legislatura, porque daría pie a que el Ayuntamiento fuese el órgano encargado de sancionar administrativamente al ahora ex regidor.

¹⁷² Parece muy complicada la sanción interna, pues fue el propio Secretario General del PAN en Querétaro, Antonio Rangel Méndez, quien dijo estar atento al caso del regidor panista Fernando Rodríguez Serrato y no se pronunció sobre si sería expulsado de las filas de su partido, sino que debía esperar la resolución por parte del Poder Legislativo. Cosa que no ha llegado y parece difícil que llegue. Aunado a ello, la Presidenta del Comité Directivo Municipal del PAN capitalino y diputada local, Beatriz Marmolejo, dijo desconocer el paradero del regidor y si renovó su militancia como panista en algún otro comité, pues no lo hizo en el municipal. Esto a propósito de la modificación estatutaria del PAN en 2012. Fuente: Periódico El Universal de Querétaro, 5 de enero de 2013.

¹⁷³ Esto lo reafirmó el Secretario del Ayuntamiento, Rafael Fernández de Cevallos, quien señaló que en tanto el Congreso no tomara una decisión – como sucedió - , el regidor Rodríguez Serrato seguiría recibiendo su dieta.

¹⁷⁴ Morales declaró que: “Una vez que se tenga esa resolución, ahí ese documento va a servir para que sea el Ayuntamiento el que tome las decisiones. Si es antes de que termine este periodo, inmediatamente el Ayuntamiento tendrá que llamar a sesión de cabildo para que se nombre al suplente. Parece absurdo pero así es. “Si es después, no significa que no pase nada, es el Municipio quien con ese documento tendrá que iniciar una acción jurídica para que le reclame al regidor por la vía civil o la administrativa lo que estuvo cobrando, toda vez que en términos del derecho sería un enriquecimiento ilícito. Fuente: “A.M. de Querétaro, fecha...”

La nueva composición tanto de la Legislatura LVII como de la actual Comisión instructora no está ofreciendo mejores expectativas para la resolución del caso que la pasada. No solo por el hecho de que el PAN aumentó su número de diputados (pasó de 10 diputados en el periodo 2009 – 12, a 11 en el periodo 2012 - 15) y la Comisión instructora está conformada por los diputados del PAN, Guillermo Vega Guerrero (Presidente) y, Beatriz Marmolejo Rojas (Secretaria) y un solo diputado del PRI, Gerardo Sánchez Vázquez (integrante). La lógica es que entre más panistas haya en posiciones clave, en un escenario de gran competición contra el PRI, habrá menos incentivos para sancionar a un coequipero¹⁷⁵.

Sin embargo, llaman la atención las declaraciones del Presidente de la Comisión instructora porque en un primer momento afirmó que la LVII Legislatura no tenía facultades para dictaminar el caso de Serrato, pues solo podría hacerlo en caso de que siguiera en el cargo¹⁷⁶, dejando entrever que la resolución iría en ese sentido. Pero meses después se manifestó urgido para dar solución al caso; inclusive culpó del retraso al Ayuntamiento panista (2009 – 2012), afirmando que esta omisión pudiera ser sujeta de responsabilidad¹⁷⁷.

La decisión de la Comisión instructora aun es una incógnita, pero no procesarlo traería fuertes costos políticos para el PAN, pensando en la competitividad del escenario y la imagen de oposición responsable y congruente que buscan posicionar en el electorado queretano¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Por si esto fuera poco, es importante señalar que Socorro Bañuela, esposa de Rodríguez Serrato, es integrante del Comité Directivo Municipal del PAN capitalino, por lo que se presume un vínculo estrecho con Beatriz Marmolejo que, como se ha dicho, es la Secretaria de la Comisión Instructora y Presidenta del Comité Municipal. Este vínculo político reduciría aún más la probabilidad de que se procesara al ahora ex regidor.

¹⁷⁶ Fuente: Periódico El Universal de Querétaro del 22 de Octubre de 2012. Guillermo Vega declaró: “No hay que olvidar que la Legislatura del Estado tiene facultades para revisar asuntos que le son sometidos a su consideración por los ayuntamientos, pero para el caso de los regidores en funciones”.

¹⁷⁷ Fuente: Periódico El Universal de Querétaro del 9 de enero y 3 de febrero de 2013. Ya en Febrero el caso llevaba más de 6 meses en el Congreso local y cuatro meses desde que inició la LVII Legislatura.

¹⁷⁸ Otra interpretación es que la impunidad de Serrato puede ser un intercambio entre el nuevo gobierno municipal priísta y el ahora regidor y ex candidato a la alcaldía, Armando Rivera, pues hay que recordar la cercanía entre ambos. Algunos presumen que este intercambio se intuye por el cambio de actitud de Rivera en el Cabildo, pues al inicio del trienio Rivera se mostró enérgico contra el Alcalde Loyola, pero conforme ha

Quisiera volver sobre el asunto del proceso penal seguido contra Rodríguez Serrato. Por mucho tiempo se ha discutido en el país la necesidad de separar al ministerio público y a las procuradurías del poder ejecutivo. Esta falta de independencia genera los incentivos necesarios para que se haga un uso político de la procuración de justicia. Es una tentación latente y muchos políticos han caído en ella¹⁷⁹.

El proceso en contra de Serrato pareciera un ejemplo de ello. Eso no necesariamente implica que no se haya cometido un delito. Pero lo que es claro es que para el Gobernador Calzada, Serrato tenía cuentas pendientes con él, derivadas de un proceso electoral por demás ríspido y competitivo; en donde las emociones y las pasiones, aun para actores que en el papel son racionales, no son desconocidas.

Según los panistas y algunos periodistas¹⁸⁰ Fernando Rodríguez Serrato no ha aparecido, nadie sabe su paradero. Según el relato del ex regidor Loza, la propia esposa de Rodríguez Serrato ha sentido acoso sobre su familia por parte del Gobierno del Estado. De manera que en lo que se refiere al proceso penal, la desaparición indica que la impunidad no se ha negociado. Lo cual es lógico porque los hilos de la persecución del delito en el Estado, como ya se mencionó, dependen casi en su totalidad del Ejecutivo Estatal. No sucedió así ni en el Ayuntamiento ni en la Legislatura. Ahí los equilibrios políticos destaparon el caso y el término de la calentura política generada por las elecciones, lo llevaron, al parecer, al olvido político.

pasado el tiempo, la cordialidad ha ido sentando sus reales. ¿Se estará negociando la impunidad de Serrato por la cordialidad en el Cabildo de Querétaro? Según Ángel Loza, Serrato no tiene la suficiente importancia política como para se hiciera una negociación tan grande, pues aunque el acto de Serrato fue para respaldar a Rivera en campaña, el costo para Rivera mismo sería muy alto. Además, está involucrada la Legislatura en donde ni todos son fieles a Rivera y difícilmente estarían dispuestos a pagar el precio por Serrato.

¹⁷⁹ Para muchos comentaristas en México sobran los ejemplos, pero por su cercanía en el tiempo, el caso del proceso iniciado contra la ex líder del SNTE, Elba Esther Gordillo, es una muestra del uso selectivo y político de la justicia.

¹⁸⁰ Me refiero a algunos de los panistas entrevistados y, respecto a los periodistas, me refiero a Luis Gabriel Osejo y a Adán Olvera. Estos últimos fueron contactados por Facebook.

c) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

En la sumatoria final del caso conviene traer a memoria las diferentes arenas en las que se mueve la rendición de cuentas municipal y las variables - hipótesis que han guiado este trabajo, la yuxtaposición y la competitividad electoral.

Es un caso en el que la sociedad civil no ha estado presente. Los medios no han prestado demasiada atención y, en lo poco que han hecho, la investigación periodística ha brillado por su ausencia. De manera que la activación de los mecanismos legales de la rendición de cuentas no ha llegado por esta vía.

Es un caso, entonces, en el que las elites políticas han tenido mucho más que decir. El caso se ventiló, activó y dirimió gracias a la actividad de una oposición movida por poderosos incentivos políticos que frecuentemente aparecen en momentos cuando la expectativa de ganar posiciones políticas aumenta, esto son en periodos de alta competitividad electoral y yuxtaposición.

En este sentido, la rendición de cuentas se restringió a las arenas del Ayuntamiento, la Legislatura y quizás al Poder Judicial. En estas arenas los resultados y las implicaciones de la rendición de cuentas son variopintos.

El desempeño del Ayuntamiento dejó mucho que desear. La necesidad de los panistas de no pagar los costos políticos en un proceso electoral como el que se vivió y más frente al potente enemigo priísta, poseedor de grandes recursos para capitalizar los fallos del PAN y del gobierno municipal rival, fueron poderosos incentivos para mostrar una conducta omisa de cara al caso.

No se puede soslayar, sin embargo, que la conducta omisa de los panistas en el ayuntamiento también tiene un fuerte componente institucional. Si la ley no le confiriera al partido ganador la mayoría en el Ayuntamiento, con toda probabilidad el caso se habría turnado a la Legislatura de manera oportuna, desincentivando las conductas omisas y quizás ya se estaría hablando del caso Rodríguez Serrato como cosa juzgada. A pesar de estas deficiencias institucionales, la alta competitividad electoral y la yuxtaposición activaron los mecanismos de la

rendición de cuentas. Aunque en la falta de solución del caso, la omisión del Ayuntamiento, me parece, fue un factor clave.

Cuando finalmente el caso llegó a la Legislatura, gracias a que terminaron las elecciones y había pasado el tiempo suficiente como para dificultarle – aunque no impedirle – la resolución del caso en el tiempo prudente y legal, la Legislatura (la pasada y la actual) tampoco ha mostrado gran voluntad política para resolver. En el caso de la Legislatura del periodo 2009 – 12, por el tiempo tan reducido para resolver, es más debatible afirmar que sí se pudo haber resuelto, aunque mi opinión muy personal es que sí se pudo definir antes del término del periodo legislativo. Pero tampoco se quiso asumir el costo político. Respecto a la actual Legislatura, una mejoría electoral en la cámara local para el panismo y la mayoría en la Comisión Instructora han impedido que el caso se resuelva. A pesar de ello los priístas han tenido y tienen la posibilidad de relanzar el caso, pero quizás el fin de las apasionantes elecciones o un arreglo político, hayan mandado el caso a la congeladora y por ende, al anecdotario político.

Tampoco han llegado las sanciones y explicaciones de un partido político como el PAN, que dice estar comprometido con la democracia, el estado derecho y la ética del servicio público. Francamente no creo que lleguen.

Lo que sí ha llegado es un uso político y selectivo de la rendición de cuentas. Por no decir que un ajuste de cuentas. Una aparente revancha política y la falta de independencia del ministerio público respecto al poder ejecutivo estatal, en medio de alta competitividad electoral y con gobierno yuxtapuesto, han provocado que un presunto delito se persiga. Aun con resultados inciertos.

Tenemos una rendición de cuentas parcial, selectiva y diferenciada según sus ámbitos. La competitividad electoral y la yuxtaposición parecen ser poderosos activadores, en medio de importantes restricciones institucionales, lo cual domeña la potencia de la rendición de cuentas.

Mi interpretación optimista es que el caso quizás tenga algún efecto positivo para el juego político y democrático de Querétaro. Este optimismo es porque en días

pasados, los diez diputados de la fracción panista firmaron un documento en el que se comprometía a lanzar en este periodo legislativo la iniciativa de otorgar autonomía Constitucional al Ministerio Público mediante la creación de la fiscalía general del Estado¹⁸¹. Probablemente es una reacción política del panismo ante el caso de Rodríguez Serrato.

¹⁸¹El coordinador de los panistas explicó que (...)“La autonomía del Ministerio Público es importante desde la óptica de Acción Nacional porque en la democracia, la persecución del delito ya no debe depender de los criterios políticos del Presidente o del Gobernador en turno. Asimismo, es importante destacar que materias de tanta importancia como la organización de las elecciones, la defensa de los Derechos Humanos y la fiscalización del gasto público, entre otras, ya han sido encomendadas a organismos autónomos y nada impide hacer lo mismo con la función de investigar y perseguir el delito” Fuente: <http://www.rotativo.com.mx/noticias>. 6 de marzo de 2013.

4.5. CASO: HOMOFOBIA EN EL CENTRO CÍVICO

*De modo explícito, la ofensiva verbal de la derecha (conceptual, moral, jurídica, política) contra gays y lesbianas de 2010 es la más virulenta registrada en la historia de México. Hasta el momento, y esperamos que así siga, se ha confinado en las declaraciones aunque resultan imprevisibles las consecuencias. ¿Qué sucederá, muy especialmente en el sector de los católicos practicantes y de los núcleos fanáticos, con la descarga inmensa de prejuicios, intolerancia y odio, algo inconcebible a estas alturas del avance científico, la implantación creciente de los derechos humanos y el conocimiento de las leyes?*¹⁸²

Carlos Monsiváis

En 2003 se aprobó en nuestro país la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. La discriminaciones cualquier distinción basada en el sexo, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o alguna otra, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas¹⁸³.

A partir de la aprobación de esta ley, 17 estados han emitido leyes sobre discriminación y, de ellas, 15 incluyen la discriminación por motivos de orientación o preferencia sexual e identidad de género. Querétaro, a diferencia de otras entidades, la no discriminación aún no tiene rango constitucional, si bien existe una ley en la materia y está tipificada como delito.

La homofobia, como una forma específica de discriminación, prevalece en nuestro país y estado. De acuerdo a la segunda Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010, 83.4 por ciento de los mexicanos y mexicanas reportaron que alguna vez han sentido que sus derechos no han sido respetados por motivos de preferencia sexual.

¹⁸² "Homofobia". En revista Nexos en línea. Fecha: 01/03/2010

¹⁸³ Según CONAPRED, discriminar se refiere "al hecho jurídico ilícito cometido por personas físicas o morales particulares, autoridades, personas servidoras públicas, dependencias o cualquier entidad de los poderes públicos, sean federales, del Distrito Federal, estatales o municipales, con intención o sin ella, por acción u omisión, sin motivo o causa que sea racionalmente justificable, que tenga por objeto o produzca el efecto de negar, excluir, distinguir, menoscabar, impedir o restringir alguno o algunos de los derechos fundamentales de las personas, minorías, grupos, colectivos u otros análogos, por los motivos que se relacionan en el tercer párrafo, del artículo 1º constitucional, en los tratados internacionales de los que México sea parte, en el artículo 4º de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación o en cualquiera otra". Fuente: www.conapred.gob

Según el CONAPRED la homofobia se refiere al “miedo irracional –la fobia– a personas con una práctica sexual homosexual”¹⁸⁴. A propósito de una demanda entre particulares en 2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que “las expresiones homófobas, esto es, el discurso consistente en inferir que la homosexualidad no es una opción sexual válida, sino una condición de inferioridad, constituyen manifestaciones discriminatorias, ello a pesar de que se emitan en un sentido burlesco, ya que mediante las mismas se incita, promueve y justifica la intolerancia hacia la homosexualidad”¹⁸⁵.

a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO

A pesar de todos los importantes avances en materia de ampliación de derechos, la discriminación y expresiones de intolerancia entre la sociedad queretana persisten. Los gobernantes no han sido la excepción. Numerosos y penosos casos se han registrado en Querétaro en los que algunos funcionarios públicos han cometido actos de discriminación y violencia de diversa índole contra la comunidad homosexual¹⁸⁶.

El caso que presento muestra tan solo un botón. El 13 de febrero del 2012, durante un acto de promoción de la Semana de la Familia organizado por el DIF, la Alcaldesa panista del Municipio de Querétaro, María del Carmen Zúñiga Hernández, declaró: “Debemos de estar conscientes que la falta de respeto a la naturaleza de las cosas ha generado un grave deterioro en el medio ambiente, y de la misma manera, la falta de respeto a la naturaleza del ser humano, de la familia y de la sociedad, ha generado un grave deterioro en la propia sociedad”¹⁸⁷. Como este fragmento pareciera abrir cierto espacio a la interpretación, la Alcaldesa no quiso dejar lugar a dudas y, al día siguiente ante la prensa, en un intento de aclaración, remató comentando que el registro civil en la Capital queretana es un organismo que solamente une en matrimonio a los hombres y a

¹⁸⁴ www.conapred.gob

¹⁸⁵ <http://www.imagen.com.mx>

¹⁸⁶ Teresa y Jacinta, el caso de Octavio Acuña, las declaraciones del diputado Salvador Martínez, etc.

¹⁸⁷ Fuente: http://www.notiese.org/notiese.php?ctn_id=5488

las mujeres y dijo (...) “yo estoy a favor de la familia, y del modo natural de ser de las cosas, estoy a favor de respetar a todas las personas y desde luego respeto las preferencias sexuales”. Manifestó, contradictoriamente, que no está de acuerdo con los matrimonios homosexuales porque la figura jurídica (las llamadas sociedades de convivencia) solo existe en el Distrito Federal y no en Querétaro y como no existen en nuestra entidad, no puede estar de acuerdo con algo que no existe¹⁸⁸.

El problema no es solo la declaración¹⁸⁹, sino que tuvo el mal tino de hacerla en un momento y lugar equivocado. Hace 30 o 40 años la hubiese pasado inadvertido o se habría quedado en el anecdotario del folklore político mexicano. Se equivocó por varias razones. La primera de ellas es que hoy día la discriminación es políticamente incorrecta. Pero no solo se trata de incorrección política, sino de la

¹⁸⁸El pasado 1 de diciembre de 2012, con 14 votos en contra y nueve a favor, el Congreso de Querétaro rechazó la reforma al artículo 3 de la Constitución Política del Estado que pretendía establecer al matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer.

¹⁸⁹Al más puro estilo del Santo Oficio – pero sin sus instrumentos - la alcaldesa no intentó aclarar lo siguiente: 1) ¿Cuál es el modo natural de ser las cosas?; 2) ¿Cuáles son las formas de falta de respeto a la naturaleza del ser humano, de la familia y de la sociedad? Y 3) ¿Cómo es que estas formas han generado un grave deterioro en la propia sociedad?

Interpreto sus declaraciones. La idea de la tolerancia justamente llegó para romper con las ideas preconcebidas en torno a lo que es y no es normal. Abre el abanico de posibilidades a un mundo que es cada vez más diverso y complejo, en donde los moldes tradicionales comienzan a escasear. Quizás la estaba defendiendo el modo natural de ser las cosas de tres formas: a) solo es natural la unión entre hombres y mujeres en el sagrado matrimonio; b) este sagrado matrimonio, por convención de la santísima trinidad, engendrará hijos e hijas; c) si este modo natural de ser las cosas no se da, gracias a la obra e intromisión del maligno, entonces es probable que un niño adoptado por un pareja homosexual sea objeto de burla constante, por ende, de daños psicológicos irreversibles; será presa de una confusión permanente; por ejemplo, qué sucedería si el menor expresara que quiere ser como su papá... ¿a qué se estará refiriendo? ¿A ponerse falda y usar tacones? Evidentemente, la alcaldesa, adalid de la defensa de los derechos de los niños y de las familias, estaba intuyendo estas terribles consecuencias para los niños y como guardiana de las buenas y normales maneras no lo permitió.

El tercer punto es fantástico. Después de esto la investigación sociológica ya no tiene sentido; la alcaldesa descubrió la madre de todas las relaciones causales en la sociología: la homosexualidad es la causa del deterioro social; citó nuevamente: (...) “la falta de respeto a la naturaleza del ser humano, de la familia y de la sociedad, ha generado un grave deterioro en la propia sociedad”. De manera que Durkheim debió analizar la homosexualidad y no el suicidio, o Marx la homosexualidad y no las relaciones sociales de producción. No se lo reveló carne ni sangre, sino el mismísimo Norberto Rivera quien expresó (...)”resulta evidente que legislar el crimen del aborto, la unión entre personas del mismo sexo, y peor todavía, el entregar a niños inocentes a la adopción de parejas del mismo sexo, atenta contra los mandatos de Dios y toda moral, y esto no puede ser aceptable para la conciencia de ningún cristiano... Las leyes inmorales e injustas carecen de toda legitimidad y recordemos a los fieles cristianos que en conciencia no pueden apoyar a sus autores bajo ninguna circunstancia si no quieren contradecir a su propia fe y entrar en su dinámica malévol y destructiva”. Fuente: Notimex, 29 de diciembre de 2009.

ilegalidad del acto. Más aun, olvidó que estas declaraciones (ilegales e incorrectas) son imperdonables previo al inicio de unas campañas políticas que prometían ser las más competidas de la historia de la capital queretana que, por azares del destino, ella presidió. En un escenario competitivo y adverso políticamente (yuxtapuesto), las declaraciones no solo no pasarían desapercibidas sino que opositores y oportunistas tratarían de capitalizarlas de algún modo. Las reacciones del medio político y social no se hicieron esperar. Zúñiga pateó el avispero; Activistas de distintas organizaciones y opositores políticos condenaron el hecho.

Advierto, sin embargo, cuatro elementos importantes en el caso: 1) la convergencia de intereses entre ciertas organizaciones sociales y ciertos partidos políticos de oposición; 2) división entre las organizaciones pro combate a la discriminación; 3) cierta dosis de oportunismo político; y 4) cierta debilidad institucional para procesar, conforme a un estado democrático de derecho, la discriminación. Cabe recordar que se vivían momentos preelectorales y todo mundo trataba de llevar agua a su molino. Esta convergencia de intereses entre organizaciones y partidos llevaría a pensar, en primera instancia, que la demanda de rendición de cuentas se potenciaría y por ende aumentarían las probabilidades de una rendición de cuentas exitosa. Sin embargo, no fue así. Describo las reacciones de los diversos actores sociales sin filiación partidista (Acquesex)¹⁹⁰, con vínculos priistas (LGBT y Asociación de Familias con Hijos Lésbico-gay)¹⁹¹, panistas (SOS Discriminación Internacional)¹⁹² y “*puramente partidistas*”(PRI)¹⁹³.

¹⁹⁰Del lado de las organizaciones sociales más autónomas e independientes, retomo la posición de Alejandra Martínez Galán, presidenta de la Asociación Queretana de Educación para las Sexualidades Humanas (Acquesex) quien señaló que la situación era “preocupante” debido a que este tipo de hechos demuestran cómo los funcionarios “actúan de una manera vil, sin darse cuenta que no son respetuosos de toda la diversidad existente, incluida la sexual”. Añadió que debido a la situación actual de CEDHQ, en la que se impuso a Miguel Nava como Ombudsman sin cumplir los requisitos y la falta de un Consejo Estatal para Prevenir la Discriminación, las quejas se presentarán de manera directa en el Conapred. Además, comentó que esperaba que la CEDHQ abriera una queja de oficio y que la alcaldesa queretana diera una disculpa pública al colectivo de la diversidad sexual y demás agraviados. FUENTE: Tribuna, 20 de febrero de 2012

¹⁹¹El Grupo Lésbico, Gay, Bisexual y Transexual (LGBT) , comandado por el activista y ex candidato a diputado federal por el Partido Socialdemócrata, Jair Méndez Castillo, anunció la demanda contra la presidenta municipal, ante instancias estatales y nacionales de derechos humanos. Según Méndez la declaración

ofendió alrededor de 368 mil 330 personas que pertenecen a la comunidad LGBT, entre los que se encuentran aquellos que se niegan a hablar abiertamente de su sexualidad y los heteroflexibles. “Este es un dato que traemos de una asociación colega que se llama Colectivo Universidad”. Fuente: <http://www.thabu.com.mx> Refiere a que su organización llamada, “Grupo libre y organizado por las sexualidades diversas”: comentó que tiene 6 años de existir formalmente, que es la primera organización formada en el estado con este fin y que surgió debido al asesinato de un miembro de la comunidad, Octavio Acuña; sin embargo, dijo que pertenecen a una red más amplia de organizaciones, entre las que destaca, “Católicas por el derecho a decidir, Acquesex, Colectivo de Colores y Círculo de diversidad. También otras organizaciones pro derechos de enfermos de VIH, trabajadoras y trabajadores sexuales. Mencionó que: “Cuando hay problemas nosotros siempre salimos al frente y a la cacería... con sustento político... y siempre hemos estado ahí”.

La denuncia federal fue hecha concretamente al CONAPRED. Esta dependencia federal respondió que le daría seguimiento, pero que debía presentar la queja a CEDHQ y que pediría los informes tanto a la Comisión, como al Municipio. Méndez presentó ante CONAPRED la queja hecha ante la CEDHQ, pero la Comisión no generó informes, lo cual fue un elemento más para dejar sin armas al CONAPRED. Según Méndez, CONAPRED es como la abuelita, pues solo da su punto de vista sin poder resolver o sancionar. Comentó que tanto el cansancio como activista, como el hecho de que el PAN saliera del centro cívico y legisladores como Salvador Martínez (PAN) salieran del gobierno, los llevaron a desistirse de presentar la queja ante una segunda instancia, como lo hubiese sido la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Declaró que: (...) “Hoy está demandada ante las instancias federales, así como está en proceso en otros órganos internacionales de derechos humanos. El agravio de la alcaldesa no quedará impune” (...) “Esta denuncia argumenta la no discriminación a las preferencias sexuales distintas a la heterosexual, esta denuncia fundamenta que ella como servidora pública, no debe de contar en sus discursos con discriminación alguna, con igualdad, y debe de respetar y dejar a un lado todos sus preceptos morales y personales”. En entrevista (17 febrero de 2013) comentó que para que no se fuera a echar abajo la queja, por razones jurídicas, se presentaron dos quejas. La primera la presentó como representante de las organizaciones y la segunda como ciudadano. En esta segunda, la CEDHQ le comentó que no era necesaria que, con la primera bastaba. Al final, ninguna de las dos procedió. Asimismo, señaló que las declaraciones reflejan un retroceso a todo lo que ha logrado la comunidad lésbico-gay en el estado y grupos de diversidad sexual, pues tenían fe en que al encabezar una mujer la alcaldía, iba a tener una perspectiva de lo que es la igualdad de género. “Pensamos que ella iba asumir esta bandera de equidad y no, al final de cuentas su moral y costumbres las trae arraigadas, por lo que la invitamos a que las deje en la casa y no las lleva a lo que es el trabajo, por ello la denuncia que pusimos en la Comisión Nacional para prevenir y erradicar la discriminación en México, una instancia de la Secretaría de gobernación, y ahora en la CEDH, para hacer directamente la denuncia aquí en el estado”, manifestó. Fuente: <http://rotativo.com.mx/queretaro/por-discriminar-denuncian-a-alcaldesa-de-queretaro/84339/html>

A las protestas públicas se sumó María del Carmen Izaguirre, representante de la Asociación de Familias con Hijos Lésbico-gay, quien comentó que las declaraciones de la panista “dejan mucho qué decir de su persona y del Partido Acción Nacional al que ella representa”. Fuente: <http://www.enlacemexico.info/>

¹⁹² Mientras tanto, otra de las organizaciones que exigió explicaciones fue SOS Discriminación internacional, dirigida por Manuel Edmundo Ramos. El activista aseguró que fomentar la discriminación desde un cargo público violenta el artículo primero de la Constitución, que prohíbe la discriminación por preferencia sexual. Manifestó: (...) “ella y toda la humanidad formamos parte de la diversidad sexual (heterosexuales, homosexuales, lesbianas, bisexuales y transexuales) y por ello, todos somos parte de la naturaleza, si alguno no fuera parte de ella, simplemente no existiría”. Fuente: citado de <http://www.discriminacion.org/deleg-queretaro.php9>. Más adelante aseguró que un representante de la Alcaldesa le solicitó vía telefónica una entrevista para abordar el tema de las declaraciones.

¹⁹³ El dirigente municipal del PRI y regidor del Ayuntamiento capitalino, Mauricio Ortiz Proal, pidió a la alcaldesa fomentar los valores como la tolerancia. Declaró: (...) “la señora Zúñiga Hernández, nos ha sorprendido y no de grata manera, las expresiones que vertiera con respecto de los matrimonios gays, de la diversidad y su menosprecio por las sociedades de convivencia son lamentables, la sociedad ha

Tanto las organizaciones sociales como buena parte de la oposición priista reaccionaron en contra de las declaraciones. La condena y rechazo se manifestó no solo en declaraciones en los medios y marchas públicas, sino que también se acudió a los organismos públicos garantes de los derechos humanos y promotores de la no discriminación.

Sin ofrecer una buena justificación, Zúñiga comentó que sus declaraciones habían sido malinterpretadas y consideró que es uno de los riesgos de la política. Por lo que no tenía que ofrecer disculpas.¹⁹⁴

Aunque siempre se dijo dispuesta al diálogo y a aclarar el sentido de sus declaraciones, esto no fue así, pues en los hechos las aclaraciones o disculpas fueron selectivas y no fueron públicas. Aquí entran al escenario dos tipos de organizaciones – actores – sociales cuyas causas, en el discurso son las mismas, pero sus métodos y recursos políticos son distintos.

Solo la asociación LGBT levantó una queja ante la CEDHQ. Acquesex convocó y dirigió una serie de posicionamientos y marchas públicas¹⁹⁵; El dirigente en Querétaro de SOS Discriminación internacional se reunió en privado con la Alcaldesa¹⁹⁶ y los priistas reprobaron públicamente las declaraciones de la panista.

evolucionado, los ciudadanos son los más activos promotores de la tolerancia y el respeto a la diversidad de ideas como valores fundamentales en una democracia”. Fuente: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2428174.htm>

¹⁹⁴ Zúñiga dijo: (...) “a veces se dan algunas interpretaciones equivocadas, pero yo estoy a favor de las personas, aquí trabajamos para gobernar a todos los sectores sociales, y claro quien desee dialogar yo siempre voy a estar dispuesta (...) uno se debe disculpar ante algún agravio que uno haya hecho, sin embargo yo no agravié a nadie, reconozco a las personas, respeto su dignidad, aquí trabajamos para todos”. Fuente: Periódico A.M. de Querétaro, 13 de febrero de 2012.

¹⁹⁵ Dentro de las actividades estuvo la entrega de los “antipremios”, dados a los funcionarios públicos que hicieron declaraciones homofóbicas. Entre los premiados estuvieron la alcaldesa de Querétaro, María del Carmen Zúñiga Hernández. Fuente: <http://www.tribunadequeretaro.com>. A propósito de esta marcha, Alejandra Martínez Galán comentó que fue motivo de disputa con Jair Abdul Méndez, porque a sabiendas de que se trataba de un evento apartidista, la candidata por el PT, Mary Carmen Castillo (madre de Méndez) se presentó junto con algunos simpatizantes. Castillo justificó su presencia indicando que buscaba mostrar que su partido “cuenta con una agenda de diversidad y que busca tipificar el delito de discriminación”. Sin embargo, se vio obligada a ocultar la propaganda partidista cuando Alejandra Martínez le pidió que detuviera su proselitismo o saliera de la plaza. Lo cual molestó a Méndez. También se presentaron algunos simpatizantes del PRI, que de igual manera fueron invitados a desalojar el evento. Fuente: entrevista a Alejandra Martínez.

¹⁹⁶ El dirigente de SOS se entrevistó en privado con la alcaldesa. Fue a la única organización que recibió. A otras organizaciones nunca se les recibió (tal como lo ratifican en entrevista Jair Méndez y Alejandra

La participación de la asociación LGBT en el caso, no quedó ahí, pues no fue solamente una reacción de rechazo hacia la homofobia de Zúñiga, sino pareciera que fue una estrategia para apoyar a ciertos candidatos del PRI en el proceso electoral 2012 y, al mismo tiempo, obtener algún rédito. De la crítica y denuncia al gobierno municipal panista, dada la coyuntura, el más beneficiado sería, evidentemente, el PRI. Este hecho es importante, porque puso de manifiesto el interés coyuntural (electorero, dirían algunos) tanto de la asociación LGBT, como del PRI, por exigir cuentas propósito de la homofobia de la Alcaldesa¹⁹⁷.

Al parecer la organización utilizó las desafortunadas declaraciones de la alcaldesa primero para apoyar a dos candidatos del PRI (Loyola y Foyo) y después para obtener algún beneficio del PRI¹⁹⁸. En tanto que el PRI, en una lógica de campaña, utilizó el poco o mucho capital político que esta organización podía ofrecerle. Uno de los intercambios, presumiblemente, es la declinación a favor de Foyo ya descrita¹⁹⁹. Así, enlazando las declaraciones del dirigente municipal del

Martínez). Trascendió a la prensa que la Alcaldesa recalcó su compromiso de seguir impulsando una Administración con “rostro humano”, además afirmó que se han desarrollado programas y acciones con el apoyo de la participación ciudadana, de la mano de diferentes organizaciones sociales para lograr que todos los sectores de la población de Querétaro Capital se desarrollen de una manera integral. Dijo que platicó con Ramos sobre distintos temas, entre ellos la importancia de los derechos humanos y los valores, como el respeto. Nunca hubo una mención explícita al tema de las declaraciones.

Por su parte, el representante de SOS Discriminación Internacional, agradeció la invitación de la Presidenta Municipal, y dijo: “Es muy importante que los funcionarios y la ciudadanía hagamos equipo en el trabajo por los Derechos Humanos y la no discriminación (...) he visto la gran sensibilidad que tiene ella, creo que cuando las mujeres gobiernan tienen gran sensibilidad y es lo que percibí de la Alcaldesa.” Después del encuentro, la actitud de Ramos cambió radicalmente y no tocó más el tema, a pesar de que la alcaldesa no explicó y pidió disculpas públicamente. Algunos periodistas y dirigentes de organizaciones contra la discriminación vieron con recelo el encuentro, pues Ramos emitió un comunicado de prensa en el que reconocía la actitud de la Alcaldesa. Sin embargo, nunca hubo una disculpa pública y, como se vio, sus explicaciones solo reafirmaron su dicho original. (Fuente: <http://www.enlacemexico.info/>)

¹⁹⁷ Jair Méndez dijo: “hicimos la alternancia en el poder”. Justifica el apoyo a Foyo, ya que consideraban que el entonces candidato del PAN, Agustín Luna, era tan o más reaccionario que el propio diputado panista, Salvador Martínez, con quien la comunidad gay tuvo varios y grandes diferendos.

¹⁹⁸ Esta organización tiene vínculos con el PT y con el PRI. El vínculo con el PT parece ser mucho más añejo respecto al del PRI, pues Méndez pasó del partido Socialdemócrata al PT después de que éste partido perdiera su registro en la elección de 2009. Su madre, la también activista, María del Carmen Castillo, fue candidata a diputada local del primer distrito en 2012 por este mismo partido, pero sorpresivamente declinó en favor del candidato priísta, y posterior ganador, Diego Foyo

¹⁹⁹ Este vínculo también lo presume la Presidenta de Acquesex, Alejandra Martínez Galán. Además lo señala como una de las causas que, en diversos momentos, la han llevado a un distanciamiento y a veces confrontación con la organización que encabeza Jair Méndez. Fuente: entrevista a Alejandra Martínez Galán, 18 de febrero de 2013.

PRI, Mauricio Ortiz Proal, las declaraciones y favores de la organización hacia el candidato Foyo y al PRI, la intención presumiblemente de ambos actores (PRI y Organización), a través de una exigencia de rendición de cuentas coyuntural, fue la de mermar la imagen del PAN y de sus candidatos en campaña. Lo cual es perfectamente legítimo.

Por otro lado, ante las quejas levantas por la asociación LGBT, la respuesta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro fue que las declaraciones no se podían considerar una violación a los derechos humanos ni tampoco un acto de discriminación²⁰⁰, esto porque la Alcaldesa, según el criterio de la Comisión, lo estaba haciendo desde un punto de vista personal. Sin aceptar la respuesta, los activistas reviraron a la Comisión, argumentado que, si bien sabían y respetaban las creencias y posturas personales de la Alcaldesa, las declaraciones las había realizado como funcionaria pública y en un evento público (el día de la familia, organizado por el DIF), por lo que, evidentemente, no fueron a título personal, sino como funcionaria pública. Rechazando, así, el primer resolutivo de la CEDHQ²⁰¹. La Comisión, no obstante la apelación de los activistas, volvió a resolver, sin más, que la queja no era procedente²⁰².

También, a propósito del tema, Zúñiga Hernández se reunió en privado con el recién nombrado Presidente de la CEDHQ, Miguel Nava Alvarado. Solo comentaron que trabajarían juntos para capacitar y sensibilizar a los funcionarios

²⁰⁰ Según el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, discriminar es una forma de violar los derechos humanos.

²⁰¹ Es interesante resaltar que el activista, lejos de considerar la respuesta de la Comisión como un derrota, interpretó los hechos como una sonora victoria, pues comentó que su presión y activismo lograron sacar al PAN del gobierno Municipal y que con este hecho se daban por bien servidos, pues habían sido años de gobiernos discriminadores que por fin terminaban y que tenían muy buenas expectativas hacia el Gobierno entrante del priísta Roberto Loyola.

²⁰² Aunque se hizo la solicitud formal de información a la CEDHQ para conocer la argumentación, la respuesta de la comisión fue negativa porque el caso se considera como reservado por ser relativo a datos personales. En los anexos se presenta la contestación de la CEDHQ. Tampoco, Jair Abdul Méndez pudo – o quiso – proporcionar los documentos, tanto la queja, como la respuesta de la Comisión. Sin embargo, Alejandra Martínez Galán ratificó – y lamentó – la respuesta de la CEDHQ, por lo que se asume que tal respuesta existió y fue en el sentido expresado por Méndez.

en temas de discriminación, pero no más²⁰³. ¿Habrán negociado la impunidad de la alcaldesa?

Un punto adicional que por su importancia no quisiera dejar pasar es el referido a la debilidad institucional de Querétaro para procesar adecuadamente los casos y manifestaciones de discriminación. Como hemos venido sosteniendo en este trabajo, uno de los problemas de la democracia queretana y en general, de la mexicana, no es de leyes, sino de su pobre y selectiva aplicación. Esto ha sido evidente en muchos casos de discriminación en el estado de Querétaro. Sumado a este factor, hay que remarcar que los organismos públicos en pro de los derechos de las minorías y en contra de la discriminación tienen acusadas falencias, tanto por su juventud como por su falta de capacidad para imponer sanciones.

Por principio de cuentas he de decir que en Querétaro tanto la ley en materia de discriminación como el organismo análogo al CONAPRED²⁰⁴ (llamado, Consejo Estatal para Prevenir y erradicar toda forma de discriminación²⁰⁵) son de muy reciente creación. No obstante, la Ley de derechos humanos del Estado de Querétaro ya constituía una importante estructura jurídica para prevenir y sancionar la discriminación. En ambas leyes²⁰⁶, es responsabilidad de la CEDHQ perseguir y sancionar la discriminación, en el ámbito de su competencia.

²⁰³ Fuente: <http://www.noticiasdequeretaro.com.mx>

²⁰⁴ Es un órgano de Estado creado por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (11 de Junio de 2003). Es la institución rectora para promover políticas y medidas tendientes a avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad. También se encarga de recibir y resolver las reclamaciones y quejas por presuntos actos discriminatorios cometidos por particulares o por autoridades federales en el ejercicio de sus funciones. Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, y está sectorizada a la Secretaría de Gobernación. Goza de autonomía técnica y de gestión para sus resoluciones en los procedimientos de reclamaciones o quejas.

²⁰⁵ Según la ley el Consejo para Prevenir y Eliminar toda forma de Discriminación en el Estado de Querétaro, es un órgano de carácter honorífico, de asesoría, consulta y promoción de los programas y políticas, pero no tiene facultades para sancionar y sustanciar procedimientos (Art. 25); por su integración es plural, pero no autónomo; depende fundamentalmente de la mancuerna Gobernador (preside el Consejo) – Consejero Presidente de la CEDHQ (funge como Secretario Técnico y Coordinador del Consejo) (Arts. 26, 27 y 28)

²⁰⁶ En el artículo 3, fracción III de la ley estatal de derechos humanos, se establece que “Toda persona podrá denunciar ante la Comisión, presuntas conductas discriminatorias. En el artículo 22 de la ley estatal para prevenir la discriminación se establece que: “La Comisión Estatal de Derechos Humanos, independientemente de las atribuciones establecidas en el artículo 16 de la Ley de Derechos Humanos del

El hecho de que las declaraciones sucedieran previamente a la entrada en vigor de la ley estatal contra la discriminación, implicó que el ordenamiento jurídico que aplicable fuese la ley estatal de derechos humanos y por lo mismo, la autoridad encargada de sancionar a la Alcaldesa debió haber sido la CEDHQ, bien de oficio o ya sea mediante una queja, como sucedió a final de cuentas.

Siendo así las cosas y dado que el caso se dio en un momento de alta competitividad electoral y yuxtaposición, teóricamente era dable que la CEDHQ, dadas las reglas de elección de su titular, reflejara los intereses y preferencias de la mayoría priísta en el Congreso Local y por ende, jugara un rol que, mediante la aplicación de la ley, favoreciera a los intereses del Revolucionario Institucional a través de una sanción a la funcionaria panista, en pleno tiempo electoral. Lo lógico era que el costo político que la sanción de la Comisión hubiera acarreado para el PAN, bien podía haber sido capitalizado por el PRI. Pero no sucedió en la proporción que pudo haber sido si la Comisión hubiese sancionado. No se tocó a la alcaldesa y el PAN salió casi ileso. La negociación política obstaculizó la aplicación de la ley.

Este hecho muestra otra debilidad institucional, porque en la medida que las reglas de elección del Consejero Presidente de la CEDHQ continúen como hasta ahora, la independencia del organismo garante de los derechos humanos, siempre estará sujeta a la negociación y a los acuerdos políticos. La elección de Miguel Nava²⁰⁷ como Consejero Presidente de la CEDHQ demostró, una vez más, que

Estado de Querétaro, deberá ejercer las acciones necesarias en torno a la prevención y erradicación de toda forma de discriminación o intolerancia, debiendo integrar, en forma sistemática, la información sobre las quejas, casos, prácticas y actos discriminatorios que le sean presentados por la ciudadanía". Y en esta materia el artículo 23 establece que (...) "La Comisión Estatal de Derechos Humanos (...) tiene las atribuciones siguientes: IX. Investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias, en el ámbito de su competencia; y X. Brindar asesoría y orientación a los individuos o grupos objeto de discriminación.

Artículo 31. Corresponde a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en el ámbito de su competencia, conocer e investigar, los procedimientos que se inicien con motivo de las denuncias o quejas que se interpongan por actos de discriminación cometidos por cualquier autoridad o persona servidora pública, que desempeñe un empleo en el Estado de Querétaro.

²⁰⁷ Fue Director de la Primera, Segunda y Cuarta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y primer Coordinador para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del estado de Querétaro, coordinador de la Oficina de Derechos Humanos del Gobierno del estado en la administración de

estas importantes posiciones son negociables. Y aunque su candidatura fue una propuesta de la fracción mayoritaria (PRI), la segunda fracción en importancia (PAN), extrañamente aprobó la candidatura de Nava a pesar de las irregularidades y rechazo público manifestado por diversas organizaciones sociales.²⁰⁸

En este sentido, hay buenas razones para pensar que Miguel Nava le debía su puesto no solo a la fracción priísta, sino a una complaciente fracción panista que respaldó su candidatura. De ahí que, en el caso de las declaraciones homofóbicas

Ignacio Loyola Vera, visitador y asesor de la Comisión Nacional de Derechos Humanos), delegado de la PGR en Aguascalientes, Director General de Extradiciones y agregado en la Unión Europea y Suiza de la misma dependencia federal, entre otras responsabilidades, licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, cuenta con maestría en Derecho Penal por la misma Universidad y doctorado en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Fuente: www.rotativo.com.

²⁰⁸ Por mayoría de votos, los diputados locales eligieron a Miguel Nava Alvarado presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHQ) para el periodo 2012-2017, quien antes se desempeñó como delegado de la Procuraduría General de la República (PGR) en el estado de Aguascalientes. El rechazo de las organizaciones civiles (el diputado José Luis Aguilera, después de la elección confesó que se había equivocado en respaldar a Nava) a esta elección se debió a dos presuntas irregularidades cometidas por Nava. La primera es que –se dice– fue separado del cargo en la PGR el año pasado por no aprobar los exámenes de confianza de la dependencia. La segunda se refiere a que no cumplía con el requisito legal de residir en Querétaro (La Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en su artículo 19, fracción VII, estipula que para ser Presidente de la Comisión se deben cubrir ciertos requisitos, como haber residido en el Estado, los últimos tres años previos a la elección). Las organizaciones también señalaron la incongruencia de elegir a un candidato que ha sido acusado de violar los derechos humanos como funcionario de la PGR y de haber trabajado para distintas administraciones (Nava Alvarado es conocido en Querétaro por ponerse al servicio del ex gobernador, Ignacio Loyola Vera, como coordinador de la Oficina de Derechos Humanos del Gobierno del estado en la administración de Ignacio Loyola Vera. Precisamente, esa área fue creada por el ex mandatario panista para contrarrestar a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, durante el periodo en que esa institución estuvo encabezada por Bernardo Romero Vázquez), por lo que cuestionaban su imparcialidad. Cuando los diputados emitían su voto, los activistas desde el área de gradas del salón del pleno gritaban: “no queremos simulacros, eso también es falta de respeto”, y “alto a la imposición en la comisión”, “no queremos a la PGR en la Comisión Estatal de Derechos Humanos” y “No a la PGR”. Fuente: Periódico La Jornada, Sábado 11 de febrero de 2012, p. 31. Sin comentar quién, Héctor Parra del Corregidor comenta que los activistas también tenían a su propia candidata. Fuente: periódico El Corregidor de Querétaro, 13 de febrero de 2012.

Adicionalmente, hay quien presume que (...)“el Consejo de la CEDH está integrado, en su mayoría, por personas vinculadas con la religión católica y con el Partido Revolucionario Institucional (PRI)”. Fuente: Libertad de Palabra núm. 258.

Aun a pesar de estos señalamientos la fracción panista aprobó la candidatura de Nava. Se anunció como “una alianza estratégica por el beneficio de los queretanos”, y, sorprendentemente terminó en una elección unánime. La negociación entre el PRI y el PAN fue evidente; lo que no es tan evidente es, qué fue lo que intercambiaron. En un principio los panistas habían retrasado el acuerdo y no dieron el nombre (s) de su candidato (s) predilecto (s); pero lo semanas antes pareció ser un tema que atascaría, se resolvió en cinco minutos Fuente: periódico El Corregidor de Querétaro, 13 de febrero de 2012. Para los panistas uno de los incentivos para colaborar con los priístas es que el bloqueo de la candidatura de Nava, hubiese permitido que continuara en el puesto, Adolfo Ortega, quien, por diversas razones, se fue convirtiendo en persona no grata para los panistas. De ahí que los panistas hayan rechazado su reelección y hubieran preferido – seguramente no sin nada a cambio – respaldar la decisión de los priístas.

de la Alcaldesa, es decir, en su primera gran oportunidad para mostrar que su gestión habría de ser radicalmente diferente – independiente y mejor – respecto a la de su antecesor Adolfo Ortega, la falta de sanción evidenció que el patrón de comportamiento del Ombudsman queretano carecía de incentivos y de la autonomía necesaria para ser un órgano cuyo desempeño frente al poder, fuese verdaderamente capaz de garantizar los derechos humanos y la rendición de cuentas.

b) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

El caso mostró cómo las pifias del gobierno, en un escenario de gobierno yuxtapuesto y alta competitividad electoral, pueden proveer a los actores sociales y políticos de oposición, de los incentivos y herramientas necesarias para activar los mecanismos de la rendición de cuentas.

La demanda de rendición de cuentas en este caso apareció como un producto de la competencia política entre actores rivales que, sin embargo, se vio domeñada tanto por factores institucionales, como por una marcada división entre las organizaciones sociales defensoras de los derechos de las minorías.

Como ya hemos dicho, los errores u omisiones del gobierno municipal, por el propio diseño jurídico del municipio, difícilmente pueden ser sancionadas o siquiera procesadas en su interior. La mayoría que detenta el alcalde ocluye la posibilidad de una rendición de cuentas interna real.

En este marco legal restrictivo, como era de esperarse, el desempeño de la Alcaldesa de cara a la exigencia social de rendición de cuentas estuvo lleno de contradicciones y opacidad. El tema de la discriminación trajo a cuento la importancia del debate público en torno a los derechos y su ampliación, que todo estado democrático de derecho debe garantizar. La actitud del gobierno municipal y concretamente de su titular, no obstante, fue de cerrazón y de diálogo selectivo, por así decir. Jamás hizo una aclaración pública de la motivación y significado de

sus declaraciones, ni se disculpó por su evidente homofobia. A pesar de que fueron muchas las organizaciones que se sintieron agraviados por sus declaraciones y que fueron parte de los reclamos, la Alcaldesa solo entabló diálogo, extrañamente, con una organización poco representativa de la comunidad homosexual de Querétaro y con fama de ser afín a los gobiernos en turno. No se dieron explicaciones del porqué solo se dialogó con una asociación y por qué no se recibió a las demás. Tampoco el diálogo entre esta organización y el gobierno municipal fue público, ni se reveló con exactitud el contenido del encuentro. La alcaldesa nunca se disculpó.

Sin embargo, fuera del ámbito municipal, la sociedad tiene la posibilidad de activar mecanismos de rendición de cuentas municipal. En este sentido, la discriminación puede ser denunciada y sancionada a través de organismos autónomos, independientes y externos al municipio. En Querétaro, uno de estos organismos es el Consejo estatal para combatir la discriminación, nacido de la propia legislación en la materia. Sin embargo, tanto la ley como el Consejo son de muy reciente creación, de manera que las declaraciones de la Alcaldesa no pudieron ser sancionadas a través de ellos.

Otro mecanismo externo de rendición de cuentas en materia de discriminación es la CEDHQ. Dada la yuxtaposición y la alta competitividad electoral tanto del proceso electoral 2009 – 2012, como del proceso que empezaba, la expectativa teórica apuntaba hacia una efectiva rendición de cuentas en el caso. En esta situación de fuerte competencia político - electoral, lo cual está indicado por la presencia de las variables independientes, la rendición de cuentas hubiese traído costos para el gobierno municipal panista que, quizás en la misma medida, se pudiesen haber traducido en ganancias para la oposición priísta. Aunque su cuantificación sería compleja, el PRI, capitalizó el error de los panistas, pero no en la medida que debió hacerlo. Pudo, en este tenor, haber hecho más visible y mediático el caso y pudo también exigirle y presionar a la CEDHQ para que resolviera el caso conforme a derecho. No hizo ninguna de las cosas.

Presumiblemente, el PRI hizo un intercambio de apoyar – ni en demasía ni explícitamente - a algunos grupos sociales descontentos a cambio de utilizar el poco o mucho capital social que estos grupos pudieron aportarle tanto a las campañas de Diego Foyo, como a la del propio Roberto Loyola. La mucha o poca contribución de este intercambio, sin duda abonó en alguna medida, al triunfo de estas candidaturas.

La existencia de una oposición política con grandes recursos puede incentivar la cooperación de algunas organizaciones sociales y la desconfianza en otras. Buena parte de las organizaciones, por razones ideológicas, no entraron al juego propuesto por el PRI. Esta división entre las organizaciones sociales que exigieron cuentas a la alcaldesa, pudo haber sido un factor que le restó visibilidad social al caso y por ende, la opacidad del gobierno municipal y el pobre desempeño de la CEDHQ, acarrearón menos costos de los prospectados.

La falta de autonomía de la CEDHQ, otra vez, se hizo patente. En buena medida, esto es resultado de un mal diseño institucional. A final de cuentas, la integración de la Comisión está sujeta a los intereses y preferencias partidistas. Yuxtaposición y alta competitividad electoral, no pudieron sobreponerse a un diseño institucional que distribuye incentivos perversos. La designación del nuevo titular de la Comisión, lejos de parecer un acuerdo, promovido por la cooperación entre partidos con vocación democrática, pareció más el resultado de partidos coludidos en ciertas áreas y temas de la agenda pública. La unanimidad lograda por los partidos en el llamado “acuerdo por el beneficio de todos los queretanos”, que resolvió en media hora la designación de Nava Alvarado al frente de la Comisión, (en un tema que se vislumbraba de solución más compleja) generó que la actuación de Nava al frente de la Comisión respondiera no ya a un solo actor más fuerte – pero no dominante - (que por la composición en la Cámara local, era el PRI), sino a otro actor que, por su fuerza, también se habría ganado una tajada del pastel. Así las cosas, la actuación de Nava estaba obligada a no morder la mano de los panistas que también le dieron el puesto y por ello, no sancionó a la Alcaldesa, a pesar de la flagrancia de las declaraciones. El PRI, en este caso de

homofobia, que por definición es controversial y despierta muchas sensibilidades a favor y muchas en contra, no fue lo suficiente y debidamente severo con su buen amigo - aunque coyuntural - el PAN.

Quizás la resolución positiva del caso, es decir, a través de una rendición de cuentas robusta, hubiese pasado no solo por la existencia de competitividad electoral y yuxtaposición que activaran los mecanismos legales necesarios, sino por un diseño institucional externo que dotara de verdadera autonomía a la CEDHQ y, en el ámbito interno, acotara la fuerza exorbitante del Presidente Municipal.

El PAN perdió la elección municipal y la del primer distrito local. Quizás esto muestra que se pagó un costo político. Pero el caso, sin embargo, trajo un efecto que, aunque no sabemos qué tan positivo puede llegar a ser, en el papel parece ser una contribución a la capacidad del estado para garantizar la no discriminación y la rendición de cuentas. Me refiero a que, el pasado 26 de marzo de 2013, los regidores del Ayuntamiento de Querétaro, aprobaron la creación del Instituto Municipal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, INMUPRED²⁰⁹.

Los resultados de este instituto pueden ser, en alguna medida y sentido, positivos. Habrá que esperar. Lo importante seguirá siendo que existan los incentivos y reglas correctas para fortalecer la rendición de cuentas municipal.

²⁰⁹ Se aprobó el acuerdo que presentaron las Comisiones de Gobernación, Desarrollo Social y Derechos Humanos, para convertir la Coordinación de Accesibilidad del Municipio, en el Instituto Municipal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, INMUPRED; que trabajará para atender a los grupos vulnerables. Uno de los promotores de la creación de este instituto parece haber sido Edmundo Manuel Ramos, Presidente de SOS Internacional.

Por su parte, el Presidente Municipal, Roberto Loyola Vera, dijo que este acuerdo “da muestra de la voluntad política que se tiene para consolidar un Municipio sustentable, con calidad de vida e incluyente para todos sus habitantes”. Fuente: <http://www.sexenio.com.mx/queretaro/articulo.php?id=6289>

CONCLUSIONES

En la búsqueda de los incentivos correctos para la rendición de cuentas municipal nos hemos encontrado con algunas cosas muy interesantes.

La primera lección es que en el régimen de gobierno municipal la rendición de cuentas cabal y efectiva encuentra serias dificultades para su realización. Dos son los elementos claramente inhibidores de la rendición de cuentas en este nivel de gobierno.

El primer elemento es que por una cuestión de diseño institucional y costumbres políticas, no existe equilibrio de poderes en el Municipio. Lo que tenemos, entonces, es una gran asimetría de poder. La balanza se carga completamente a favor del Alcalde y su arbitrio. Este desequilibrio se origina y descansa principalmente en dos reglas. Por un lado, la votación por planillas, consagrada en la legislación electoral, que le otorga al ganador de la contienda electoral, por este solo hecho, la mayoría de los regidores miembros del Ayuntamiento. De manera que es muy probable que los regidores pertenecientes al partido del Alcalde le deban su lealtad, pues al final, también le deben el puesto.

Por si esto fuera poco, dado que el alcalde es el titular de la Administración pública Municipal controla y tiene a su disposición gran parte de sus recursos. Esto es evidente al comparar las facultades y atribuciones entre el Alcalde y los regidores. De manera que el gran control que ejerce el Alcalde sobre los recursos desincentiva la independencia de los regidores, tanto los de su partido como los de oposición. Sin yuxtaposición y alta competitividad electoral, es decir, sin los incentivos correctos, la lealtad y subordinación de los regidores hacia el alcalde, se convierten en los únicos recursos para la continuidad y/o ascenso político.

El segundo elemento que inhibe la rendición de cuentas municipal comporta, más bien, una paradoja. Este elemento radica en el hecho de que el Ayuntamiento (Alcalde y Regidores) no se puede juzgar a sí mismo. Las implicancias de esto son

varias. Por un lado, esto significa que la rendición de cuentas en el ámbito municipal proviene, necesariamente, del ámbito externo. Esto quiere decir que la rendición de cuentas municipal, dependiendo los casos, puede descansar en el desempeño de actores tales como la Legislatura, el Tribunal Superior de Justicia, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, etc. Esto no es menor, pues es en este ámbito que cobra total sentido la idea de buscar en la yuxtaposición y en la alta competitividad electoral los incentivos correctos de la rendición de cuentas. (Más adelante se abordará el punto con mayor detalle)

Sin embargo, este elemento que es claramente inhibitorio de la rendición de cuentas municipal interna, paradójicamente, también constituye un límite efectivo contra los excesos y ajustes de cuentas del Alcalde hacia los propios miembros del Ayuntamiento. Si el ayuntamiento no se puede juzgar a sí mismo, entonces el Alcalde, aunque sea indudablemente el actor más fuerte en el Municipio, no puede por sí solo, castigar a algún regidor. Tampoco los regidores pudieran castigar al Alcalde. Diríamos en todo caso que, solo bajo circunstancias muy puntuales y casi excepcionales, lo pueden acotar, pero no castigar.

Entonces, si internamente la rendición de cuentas está seriamente obstaculizada, conviene ser puntuales en el funcionamiento de la articulación entre las reglas y la yuxtaposición y la alta competitividad electoral, como variables del ámbito externo de la rendición de cuentas municipal.

Separemos las variables. Si juzgáramos únicamente por las reglas y su búsqueda de estructuración del comportamiento de los actores políticos y no incluyésemos la yuxtaposición y competitividad electoral y algunas otras variables políticas derivadas, podríamos decir que el Ayuntamiento se encuentra claramente en una situación de equilibrio político, frente a los poderes legislativo y judicial estatales. En este equilibrio, la probabilidad de encontrar rendición de cuentas robusta aumenta considerablemente.

Sin embargo, el análisis sería muy parcial si no incluyésemos las variables mencionadas. Yuxtaposición y competitividad electoral son variables que aluden a

los equilibrios de poder que, en estricto sentido, no provienen de las reglas, sino de la fuerza política que otorga el electorado a los partidos políticos. Consolidada o no, de pobre calidad o no, la democracia mexicana da la posibilidad a los electores de decidir la correlación de fuerzas entre los actores políticos. Y es en estas condiciones y bajo las reglas de ejercicio del poder esbozadas, que los jugadores plantean sus estrategias y ocupan sus recursos.

Más allá de esto, la yuxtaposición y la competitividad electoral alta, introducen en el juego político, la idea que la competencia es pareja y reñida y que las probabilidades de sanción sobre la impericia política de los competidores aumentan considerablemente. También, el desempeño político de los actores refuerza el carácter independiente de los propios poderes y organismos, no por una vocación democrática, sino por una cuestión de maximización de la ganancia, esto es, una cuestión instrumental.

Como se vio en el caso del Municipio de Querétaro, la yuxtaposición y la competitividad electoral aumentan la probabilidad de observar una oposición municipal cuyo desempeño es más independiente y autónomo respecto del Alcalde. La posibilidad real de ocupar un puesto de gobierno en la siguiente administración municipal o ser recompensado políticamente por el Gobernador y la dirigencia del partido, refuerza en los regidores de oposición (pertenecientes al partido que ocupa la titularidad del ejecutivo estatal) la necesidad de ser crítico y vigilante frente a las decisiones del Alcalde. En ese plano, la denuncia y exigencia de cuentas de la oposición municipal se ve reanimada y, por ello, también, la probabilidad de rendición de cuentas. La denuncia del mal desempeño del gobierno municipal es un elemento útil para la oposición en aras de reforzar y recalcar ante el electorado, las diferencias entre una y otra opción política. Ante este incentivo, la oposición tiene dos posibilidades no mutuamente excluyentes: 1) dar visibilidad y notoriedad a los casos de mal desempeño del gobierno municipal y 2) escalarlos legalmente.

El trabajo analizó la calidad de la rendición de cuentas en tres administraciones municipales panistas de la capital Queretana, a partir de cinco casos de estudio.

La razón principal de analizar solo tres de las cinco administraciones panistas, fue la necesidad de ser congruente con las variables independientes del trabajo, pues se buscó que en un trienio de gobierno las variables independientes no estuvieran presentes, en otro sí estuvieran, mientras que el otro trienio representó un caso intermedio entre ambos polos. Sobre la base de estos periodos, la selección de los casos se basó en dos criterios. Por un lado, que en el caso debía existir una presunción razonable de mal desempeño gubernamental; con lo cual se esperaba encontrar procesos de rendición de cuentas. Por otro lado, ante la pobreza de la prensa local, se optó por seleccionar los casos que mediáticamente fuesen más visibles e hicieran posible un rastreo con cierta profundidad.

El primer caso presentado (regidor Jonatán Juárez) tiene similitudes y diferencias respecto del segundo.

La primer gran diferencia radica en que la activación de los mecanismos legales de la rendición de cuentas también puede darse por las pugnas y luchas intrapartidarias. La vieja disputa entre los neos y los duros del panismo local tuvo un interesante capítulo en la administración 2003 – 2006, presidida por Armando Rivera. En esta administración no existió yuxtaposición y la competitividad electoral fue media; pero lo que sí estuvo presente fue un escenario de reacomodo de fuerzas al interior del PAN local, que generó un gran número de enfrentamientos entre facciones.

Por razones políticas y personales, el Alcalde Rivera tenía un interés puntual en sancionar a un regidor de su propio partido que había sido un verdadero estorbo en el Cabildo y habría de serlo para sus aspiraciones políticas futuras. De manera que una disputa intrapartidaria generó un proceso de rendición de cuentas selectivo; con tintes, más bien, de ajuste de cuentas.

Como ya se mencionó, aunque el Alcalde tiene gran poder al interior del Ayuntamiento, no puede sancionar a alguno de los miembros del cuerpo edilicio. El ayuntamiento no puede juzgarse a sí mismo; hace falta la intervención de otro poder y otros niveles de gobierno, en donde no necesariamente el Alcalde tiene la fuerza suficiente como para imponer unilateralmente su voluntad.

El ayuntamiento presentó una denuncia penal ante el ministerio público y una solicitud de juicio de procedencia contra el Regidor Juárez ante la Legislatura, por la comprobación de 59 mil pesos con facturas falsas. De tal suerte que se activaron instancias legales que, lejos de estar controladas por el Alcalde, su funcionamiento depende de otros actores. Así, en la búsqueda de sanción para su adversario, Rivera tuvo que activar a: 1) el ministerio público, cuyo control depende del Ejecutivo estatal; 2) a la Legislatura que, no obstante su composición plural en el momento, los duros tenían la fuerza suficiente como para vetar la resolución condenatoria hacia Juárez e impedir, en consecuencia, la victoria del Alcalde y 3) al poder judicial, quien por su conformación estaba influenciado, en una extraña simbiosis, tanto por el Gobierno del Estado como por la propia Legislatura. Así las cosas, Rivera tuvo que enfrentarse a la capacidad de control y de veto que los duros ejercían sobre estos organismos, por lo que al final de cuentas la sanción contra Juárez no prosperó, a pesar de las contundentes pruebas presentadas por el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas.

Paradójicamente, la denuncia de un delito y su búsqueda de castigo, motivada por razones políticas y personales, fue obstaculizada por razones similares. Una batalla entre facciones panistas se dirimió en y con las reglas e instrumentos del Estado. Un ajuste de cuentas, no indebidamente fundado, pero sí selectivamente realizado, se obstaculizó por la fuerza de los adversarios internos del Alcalde.

El segundo caso de estudio (represión del 2 de noviembre) correspondió al trienio 2006 – 2009. En este periodo la fuerza política del panismo queretano era total, por lo que, evidentemente, las variables yuxtaposición y alta competitividad electoral, no estuvieron presentes. Podemos decir que la expectativa teórica formulada en la hipótesis del trabajo se cumplió cabalmente.

El caso mostró cómo las graves pifias de un gobierno municipal sin contrapesos (internos y externos) efectivos pueden quedar en la impunidad, aun a pesar de que la activación de los mecanismos legales de la rendición de cuentas se realizó

tanto por la vía de la oposición partidista, como por la vía de los grupos sociales organizados.

Se mostró cómo la existencia de una estructura amplia y robusta de derechos que garantizan jurídicamente la rendición de cuentas y la existencia de grupos sociales organizados en torno a la exigencia de que el gobierno rinda cuentas, son condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que en los hechos, exista rendición de cuentas. En la ecuación, el resultado de sumar un gobierno municipal, un gobierno estatal y un poder legislativo panista, dio como resultado, una oposición partidaria complaciente y omisa, una Comisión de Derechos Humanos a modo y grupos sociales sin el apoyo y fuerza política necesaria para garantizarse la activación imparcial de los mecanismos de rendición de cuentas. Los grupos sociales lograron activar los mecanismos de rendición de cuentas, pero paradójicamente, se activaron a favor del gobierno municipal.

En este sentido, la ruptura del bloque izquierdista (partidos y legisladores locales de izquierda, más las organizaciones sociales) que en un inicio se había formado a propósito del caso, fue un elemento que contribuyó al fracaso de la rendición de cuentas. La ruptura se evidenció al momento de que los legisladores de la izquierda fueron complacientes y omisos con la violación de los derechos humanos del gobierno municipal. En ese instante, los grupos sociales perdieron un importante aliado en la Legislatura que bien pudo haber potenciado la exigencia de cuentas y no en cambio tolerar el comportamiento opaco y contradictorio del gobierno municipal.

La extraordinaria fuerza del panismo en ese momento dejó sin incentivos a la oposición para ser un verdadero contrapeso y guardián de los intereses ciudadanos, pues para los legisladores de izquierda resultaba mucho más costoso exigirle cuentas al gobierno, que llegar a un buen acuerdo en el que el gobierno municipal se beneficiara con la omisión de los legisladores y éstos se beneficiaran con alguna migaja del todopoderoso PAN queretano. La impunidad tiene precio y ofrece algunos réditos para una oposición que es política y electoralmente muy débil.

Por otro lado, aun a pesar de que existen derechos y organismos como la CEDHQ encargados de hacerlos válidos, para que exista rendición de cuentas es necesario no solo que existan verdaderos contrapesos políticos, sino que se garantice y fortalezca jurídicamente la independencia de la CEDHQ en particular, y de los llamados organismos autónomos, en general. No basta con que la elección de los consejeros sea en medio de una pluralidad partidista sólida y efectiva, es necesario primeramente que estos organismos sean electos sin mediación partidista alguna, porque un contexto de pluralidad y equilibrio de fuerzas no es suficiente para garantizar organismos autónomos e imparciales. Si esta decisión permanece en manos de los partidos, el desempeño parcial o imparcial de la CEDHQ siempre estará en peligro de responder a los intereses y negociación de los partidos y ser una moneda de intercambio político.

El tercer caso (Peña Colorada) representa un hito para la rendición de cuentas municipal.

En el epicentro del caso Peña Colorada se encuentra el gran problema del desmedido crecimiento urbano de la ciudad de Querétaro y su relación con la preservación del medio ambiente, como condición sine qua non de su sustentabilidad.

El caso se originó a partir de un cambio de uso de suelo autorizado por el Ayuntamiento en el 2010, en una zona que es un importante bastión ecológico y medio ambiental de la capital queretana. A pesar de que es una de las facultades del Ayuntamiento, un grupo ecologista presentó una denuncia formal, sólida e innovadora que logró detener la decisión del Ayuntamiento, gracias al desempeño imparcial del poder judicial del Estado de Querétaro.

El sustento de la demanda de los ecologistas estuvo en que el cambio de uso de suelo autorizado por el Ayuntamiento favorecía al interés privado de un empresario por encima de los intereses colectivos de la ciudadanía queretana. Esta cuestionable decisión del Ayuntamiento se expresó en hechos de fondo y forma. En el fondo se encuentra el hecho de que la zona de Peña Colorada presta importantes e imprescindibles servicios ambientales a la ciudad y, por ello mismo,

su conservación y cuidado es del interés de toda la ciudadanía; mismo que estuvo representado por los ecologistas. De manera que el ansía de la autoridad municipal por favorecer a un interés privado, sin reparar en las consecuencias futuras para el ecosistema queretano, se expresó también en el hecho de que actuó en solitario, cuando por ley debía consultarlo con los otros dos niveles de gobierno y con la ciudadanía; le concedió al particular el cambio de uso de suelo aun cuando éste no había hecho las adecuaciones al predio que los reglamentos exigen y, por último, aceleró de tal modo el cambio de uso de suelo, que ni presentó el dictamen técnico requerido por la ley, ni lo turnó a la comisión del Ayuntamiento correspondiente, como también lo exige la ley.

La presión política de los ecologistas y la intervención imparcial del poder judicial, permitió que se ventilara no solo la colusión entre el Ayuntamiento y el empresario, sino también una gran cantidad de contradicciones, violaciones legales y omisiones de la autoridad municipal.

Pero, esto que se expresa de manera tan sencilla, está soportado por tres elementos presentes fundamentales y que no quiera dejar pasar.

El primero de ellos es que tanto la denuncia de los ecologistas como la resolución favorable del Tribunal Superior de Justicia, no hubiese sido posible sin la existencia de un andamiaje robusto de derechos. La denuncia invocó el amparo de diversas leyes, pero sobre todo, de la ley de justicia constitucional, que es consagratória de los derechos difusos y colectivos y reglamentaria de la Constitución local.

Por otra parte, la presión política y mediática de los ecologistas hacia diversas autoridades involucradas en el caso, pero sobre todo hacia el gobierno municipal, surtió efecto. No solo porque activó los mecanismos del poder judicial, sino porque puso en alerta al gobierno estatal – en tanto que oposición al PAN gobernante en el municipio capital – y provocó que la prensa local difundiera con cierta amplitud el caso. En este sentido, pareciera que la presencia de un grupo social militante, bien organizado y con los suficientes recursos, es un factor importante en la activación exitosa de los mecanismos legales de la rendición de cuentas.

La actuación imparcial e independiente del poder judicial resultó fundamental para la resolución exitosa del caso. Además, los magistrados resolvieron un hecho del cual no había precedentes en el Estado.

Es interesante hacer notar que bajo otras circunstancias, por ejemplo en un escenario en donde el PAN hubiese sido la opción política dominante en el escenario local, la actuación independiente del poder judicial hubiese sido imposible. Por ello, es de resaltar que el contexto de yuxtaposición y alta competitividad electoral en el que se desarrolló el caso, fueron factores que jugaron a favor de que el gobierno del Estado, en tanto actor con capacidad de veto, jugara un rol pasivo en el caso, lo cual permitió que la resolución del poder judicial fuera imparcial. Al final de cuentas, al gobierno del estado le convenía que el poder judicial diera un manotazo de autoridad en la mesa del gobierno municipal. Por ello es que el gobierno del estado no se involucró, sino que siempre observó los toros desde la barrera. Más aún, sin desgaste alguno, la cuestión ecológica fue utilizada por los priístas como un importante elemento de diferenciación política de sus rivales panistas de cara a las elecciones del 2012. Si bien no hubo un apoyo total hacia los ecologistas, su causa nunca se vio con desagrado entre los priístas.

Este caso es un ejemplo de rendición de cuentas exitoso. No solo porque hubo sanciones para las autoridades involucradas, sino porque en el debate público la información y las explicaciones, con todos los matices presentados, fluyeron con amplitud. Se limitó y revocó la decisión del Ayuntamiento que favorecía los intereses privados, para afirmar, desde las instituciones y la sociedad civil, la prevalencia efectiva y normativa del interés público sobre el interés privado.

El cuarto caso revisado (regidor Rodríguez Serrato) presentó, para la rendición de cuentas, resultados variados.

El caso muestra claramente una disputa exclusiva entre las elites locales, despertada por la pasión de las elecciones en un escenario de yuxtaposición y alta competitividad electoral. En este contexto, mostrar las deficiencias del adversario representa una estrategia común y exitosa para derrotarlo en los comicios

electorales. Tales deficiencias fueron las faltas reiteradas del regidor, tipificadas en la legislación y su presunta implicación intelectual en un delito contra el empleado de un establecimiento comercial.

La yuxtaposición y la alta competitividad electoral fueron esos mecanismos que activaron el proceso de rendición de cuentas contra Fernando Rodríguez Serrato. Sin embargo, los resabios autoritarios de la legislación local que, en buena medida, permiten su uso político, generaron malos resultados para la rendición de cuentas.

Por un lado, la mayoría panista del ayuntamiento, omisa y retardataria, impidió que el caso fuera turnado oportunamente a la Legislatura. La alta competitividad electoral, lejos de generar los incentivos para que el gobierno mejorara y cuidara su desempeño, permitió que, con tal de no pagar los costos políticos en una elección muy disputada, el desempeño ilegal de Rodríguez Serrato quedara impune.

Del lado de los priístas, la yuxtaposición y la alta competitividad electoral generaron los incentivos para que la oposición en el cabildo fuera mucho más vigilante y crítica. Dada la cercanía numérica de los resultados electorales, la expectativa de los priístas por ganar la elección, incentivó que se genera un proceso de rendición de cuentas contra el llamado regidor faltista. La sanción buscada por los priístas le habría de permitir dar un importante golpe político a los panistas y por lo tanto, seguir ganando terreno en las preferencias de los electores. El caso, no obstante, no llegó oportunamente a la Legislatura y cuando lo hizo, ahí también se encontró con las reticencias y encubrimiento de los panistas. Quizás una modificación legal pertinente sería que en la integración de la comisión instructora de la legislatura se impidiera la presencia de legisladores de los bandos involucrados en los casos que debe resolver, evitando así el conflicto de intereses. Con ello aumentarían las probabilidades de garantizar la imparcialidad y celeridad en las resoluciones.

Entonces, dada la mayoría panista, en el Ayuntamiento se le protegió al regidor y dado el equilibrio de fuerzas en la Legislatura, no se le pudo sancionar por sus

reiteradas e indebidas faltas a su trabajo. Sin embargo, al llevar el caso ante el ministerio público por la presunta participación del regidor en la agresión contra el empleado del comercio, los priístas, encabezados por el Gobernador, habrían de buscar la sanción contra el regidor panista, pero esta vez a través de la fuerza del ejecutivo estatal.

En esta parte, dadas las características del delito imputado y cómo se desarrolló el caso, hay buenas razones para pensar que se trató de un intento de venganza del Gobernador hacia el regidor, todo lo cual nos coloca en el terreno de los ajustes de cuentas o rendición de cuentas selectiva y no propiamente en el de la rendición de cuentas efectiva.

Así las cosas, se mostró cómo las variables yuxtaposición y alta competitividad electoral son poderosos activadores de la rendición de cuentas, pero que su óptimo funcionamiento para generar rendición de cuentas efectiva, depende también de la existencia de reglas que inhiban y castiguen las actuaciones parciales y conductas retardatarias. Por lo que, dichas variables independientes se mostraron como condiciones necesarias, aunque no suficientes para la rendición de cuentas efectiva.

El último caso (homofobia en el centro cívico) evaluó la presencia e importancia de la rendición de cuentas de cara a hacer valer los derechos humanos y la no discriminación de los grupos vulnerables.

Se mostraron algunos de los elementos clave para entender en qué medida unas declaraciones discriminatorias y homofóbicas de la Alcaldesa de Querétaro pueden recibir sanción y sujetarse al escrutinio público que transparentara los hechos.

En un contexto de yuxtaposición y alta competitividad electoral, las declaraciones homofóbicas de la Alcaldesa, suscitaron la reacción tanto de la oposición partidista como de algunas organizaciones sociales.

Pareciera ser estas variables hicieron posible la alianza entre el PRI y una de las organizaciones sociales. En el pronóstico esta alianza debió haber potenciado la

exigencia y la propia rendición de cuentas, haciéndola efectiva. Sin embargo, por diversos factores, no sucedió así.

El primero de ellos es que aunque existe una legislación en materia de discriminación y derechos humanos, fuera de la comisión estatal de derechos humanos, no existían al momento del caso, organismos públicos garantes del respeto a los derechos humanos en la entidad. Esto provocó que la exigencia de cuentas de los grupos sociales tuviera menos respaldo institucional para hacer efectiva la denuncia. No obstante, a pesar de que se hizo la denuncia ante la CEDHQ, la actuación de dicho organismo no fue imparcial, sino que respondió al interés de los panistas que, dicho sea de paso, habían sido muy importantes en la elección del nuevo titular de la Comisión. Como apuntamos líneas arriba, la falta de autonomía es un factor que limita seriamente las posibilidades y capacidades de la Comisión para convertirse en un organismo verdaderamente garante de los derechos humanos y la rendición de cuentas.

Por otro lado y en el terreno de las especulaciones, me parece que un factor influyente en la falta de efectividad de la rendición de cuentas fue la división presente en las organizaciones sociales que defienden los derechos humanos de las minorías. Dos de estas organizaciones tenían distintos vínculos y filiación partidista y una tenía un carácter mucho más independiente. Estas características impidieron que el caso tuviera mayor visibilidad política y mediática, lo cual aminoró el costo político que hubiese tenido que pagar el PAN y la alcaldesa en el proceso electoral que estaba por comenzar. A pesar de que hubo marchas y foros temáticos al respecto, el impacto sobre los panistas fue menor, hecho que permitió la impunidad de la alcaldesa y su falta de transparencia.

Aunque no hubo sanciones y la opacidad del gobierno municipal fue evidente de principio a fin, la intervención de los grupos sociales y el cobijo –instrumental, por así decir - que dio a sus demandas el nuevo partido ganador en el municipio, el PRI, generaron una serie de modificaciones legales en la materia y adecuaciones de la administración pública estatal y municipal para hacer frente a la discriminación. Así, puedo afirmar que la yuxtaposición y la competitividad

electoral, aunque no generaron un proceso de rendición de cuentas exitoso, sí tuvieron alguna repercusión sobre lo que aquí llamamos las condiciones generales de la rendición de cuentas.

En suma, en la redición de cuentas exitosa, la yuxtaposición y la alta competitividad electoral son poderosos incentivos. Sin embargo, no son elementos suficientes, en el sentido de garantizar, por ellos mismos, procesos virtuosos de rendición de cuentas. La participación comprometida de organizaciones sociales independientes y con recursos suficientes es un factor clave. Aportan o no la experiencia y profesionalismo en las materias, sus vínculos con otras organizaciones y actores y dan visibilidad mediática y política a las denuncias. Por lo que la opacidad y reiteración en la ilegalidad, en un contexto de yuxtaposición y alta competitividad electoral, aumentan los costos para el gobierno, lo cual tiende a desincentivar tales conductas.

Otro factor imprescindible es la presencia de un andamiaje legal adecuado. Esto implica, por un lado que, debe garantizar plenamente la autonomía de los organismos autónomos, valga la expresión; debe garantizar una real separación de poderes y pluralidad al interior tanto del Ayuntamiento como de la Legislatura y, por último, debe incorporar constante y progresivamente la oferta de derechos para la ciudadanía, que permitan la plena defensa de los ciudadanos frente a la tentación constante del abuso e irresponsabilidad en el uso del poder.

ANEXOS

Cuadro13. INDICADORES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	INDICADORES	MEDICIÓN
INFORMACIÓN	Transparencia normativa	¿Hubo solicitudes de información?	Sí / No
		¿Respondió a la solicitud?	Sí / No
		¿La información se proporcionó completa?	Sí / No
		¿La información fue clara?	Sí / No
		¿La información fue veraz?	Sí / No
		¿La información se proporcionó oportunamente? ¿La información fue congruente?	Sí/No Sí/No

Fuente: tabla de elaboración propia

Cuadro 14. INDICADORES DE JUSTIFICACIÓN O EXPLICACIÓN

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	INDICADORES	MEDICIÓN
JUSTIFICACIÓN / EXPLICACIÓN	Legal	¿Hubo fundamentación (justificación) legal?	Sí/No
		¿Fue correcta la fundamentación?	Sí/No
		¿Fue completa la fundamentación?	Sí/No
	No legal	¿Hubo justificación no legal?	Sí/No
		¿Hubo justificación intelectual?	Sí/No
		¿Hubo justificación moral?	Sí/No
		¿Hubo justificación afectiva?	Sí/No

Fuente: tabla de elaboración propia

Cuadro 15. INDICADORES DE SANCIÓN

DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	SUBTIPO	INDICADORES	RESPUESTA	
SANCIÓN	Legales	Administrativa	¿Hubo sanción Disciplinaria? (TRMA ²¹⁰)	Sí/No	
			¿Hubo sanción Resarcitoria? (TRMA)	Sí/No	
			¿Hubo sanción Patrimonial? (TRMA)	Sí/No	
			¿Hubo sanción Disciplinaria y resarcitoria? (TRMA)	Sí/No	
			¿Hubo Amonestación? (LRA ²¹¹)	Sí/No	
			¿Hubo Multa? (LRA)	Sí/No	
			¿Hubo Inhabilitación de cargos públicos? (LRA)	Sí/No	
			¿Hubo Reparación del daño? (LRA)	Sí/No	
			Penal	¿Hubo Juicio político?	Sí/No
				¿Hubo Responsabilidad penal-desafuero?	Sí/No
	¿Hubo Destitución definitiva? (LRA)	Sí/No			
	Recomendaciones	¿Hubo recomendaciones de la CEIG o CEDHQ? Recursos de revisión	Sí/No		
		¿Se ordenó entregar información?	Sí/No		
Políticas	*****	¿Hubo Remoción del cargo?	Sí/No		
		¿No hubo promoción a otro cargo?	Sí/No		
		¿Hubo manifestaciones públicas en contra del funcionario o el acto?	Sí/No		

Fuente: tabla de elaboración propia con base en las leyes y reglamentos del Estado y Municipio de Querétaro

²¹⁰ Se refiere al Tribunal de Responsabilidades Administrativas del Municipio de Querétaro

²¹¹ Se refiere a la Ley de Responsabilidades administrativas para la funcionarios del Estado de Querétaro

Cuadro 16. SELECCIÓN DE CASOS

ADMINISTRACIÓN	CASOS SELECCIONADOS	VARIABLES INDEPENDIENTES	
		Yuxtaposición	Competitividad Electoral
2006 - 2009	1. Represión de la guardia municipal contra manifestación pacífica	Ausente	Baja
2009 - 2012	1. Peña Colorada	Presente	Alta
	2. Regidor Rodríguez Serrato		
	3. Homofobia en el centro cívico		
2003 - 2006	1. Regidor Jonatán Juárez	Ausente	Media

Fuente: cuadro de elaboración propia

Cuadro 17. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA 2003- 2006

DISTRITO	DIPUTADO	GRUPO INTERNO	SUPLENTE	GRUPO INTERNO	PARTIDO
I	María Cristina Morales	Duro	Carlos Uribe	Neo	PAN
II	Jesús Arredondo	Duro	María Guadalupe Gómez	++	PAN
III	Ángel Rojas	No aplica	José Primo Herrera	No aplica	APT
IV	Alejandro Delgado	Duro	Adriana Cruz	Neo	PAN
V	Maximiliano García	Neo y Duro	Leonor Mejía	Neo y Duro	PAN
VI	Rubén Salas	Duro	Juan Fernando Herrera	Duro	PAN
VII	Rafael Montoya	Duro	Carlos López	Duro	PAN
VIII	Felipe Valdez Licea	No aplica	Cristina Orta	No aplica	APT
IX	Gregorio López	No aplica	Blanca E. Mancera	No aplica	APT
X	Pedro Mondragón	No aplica	Juan Jacobo Pacheco	No aplica	APT
XI	José Antonio Mejía	No aplica	Mónica Vázquez	No aplica	APT
XII	Jorge Lomelí Noriega	N y D	Teresa Monroy	Neo	PAN
XIII	José Hugo Cabrera	No aplica	Herminio García	No aplica	APT
XIV	Hipólito Pérez	N y D	Ana Rincón Gallardo	Duro	PAN
XV	Ulises Ramírez	No aplica	María de Jesús Álvarez	No aplica	APT
	Edmundo Guajardo		Elida Vega	Neo	PAN
	Apolinar Casillas		María Elena Urbiola	Duro	PAN
	Sandra Ugalde		Jorge Damián Negrete	Neo	PAN
	Raquel Jiménez		Godofredo Hernández	Duro	PAN
	Miguel		Sergio Alfredo	No aplica	APT

	Calzada		Reyes		
	Julio Cesar Orozco		Israel Chávez	No aplica	APT
	Jaime García Alcocer		Ricardo Ortega	No aplica	APT
	Horlando Caballero		Juan Ríos Ríos	No aplica	PRD
	Jesús Coca		Nemesio Varela	No aplica	PRD
	José Luis Aguilera		Felipe Pacheco	No aplica	Convergencia

Cuadro18. INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO 2003 - 2006

PRESIDENTE DEL AYUNTAMIENTO: Armando Rivera Castillejos

REGIDOR	GRUPO INTERNO	SUPLENTE	GRUPO INTERNO	PARTIDO
Emilio Castillo	N	Román Gaxiola	N	PAN
José Luis Sainz Guerrero	N	Aldo Ruiz	N	PAN
Adriana Fuentes	N	Beatriz Marmolejo	N	PAN
Adriana Teresita García Quintana	N	Carlos Hernández	N	PAN
Enrique Borbolla	N	Gustavo López	N	PAN
Manuel Alonso Ripoll	N y D	Fabiola Velázquez	D	PAN
Jonatán Juárez	D	Víctor Escamilla	N	PAN
Guadalupe del Carmen Vélez	N	Óscar Rodríguez	N	PAN
Adrián Rodríguez	No aplica	Alberto Ugalde	No aplica	APT
Ivonne Vandenpeereboom	No aplica	TeresoDublán	No aplica	APT
Hiram Rubio	No aplica	Federico Lara	No aplica	APT
Norberto Alvarado	No aplica	Guadalupe Hernández	No aplica	APT
María del Carmen Consolación Hernández Loyola	No aplica	Gabino Reséndiz	No aplica	PRD
Alfredo Lugo Oñate	No aplica	María Corona	No aplica	APT

Cuadro 19. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA 2006 – 2009

DISTRITO	INTEGRANTES	PARTIDO	FACCIÓN
I	Fernando Urbiola Ledesma	PAN	Duro
II	Raúl reyes Gálvez	PAN	Neo
III	Ricardo Martínez Rojas Rustrián	PAN	Neo
IV	Alejandro Straffon Báez	PAN	Neo
V	José Luis Sainz Guerrero	PAN	Neo
VI	Isaac Jiménez Herrera	PAN	Neo
VII	Alonso Jesús Valdovinos torales	PAN	Duro
VIII	Antonio Aguilar Landaverde	PRI	No aplica
IX	Roberto Carlos Cabrera Valencia	PAN	Duro
X	José González Ruiz	PAN	Duro
XI	Héctor Perrusquía Perrusquía	PAN	Duro
XII	José Guadalupe García Ramírez	PAN	Duro Y Neo
XIII	Magdaleno Muñoz González	PRI	No aplica
XIV	Miguel Martínez Peñaloza	PAN	Neo
XV	Leodegario Ríos Esquivel	PRI	No aplica
R.p.	Eric Salas González	PAN	Duro y Neo
R.p.	José De Jesús Rafael Puga Tovar	PAN	Duro
R.p.	Adriana Fuentes Cortés	PAN	Neo
R.p.	Sonia Rocha Acosta	PAN	Duro
R.p.	José Jaime César Escobedo Rodríguez Guzmán	PRI	No aplica
R.p.	Ma. De Jesús Ibarra Silva Sandra Juana Ugalde Reza	PVEM	No aplica

R.p.	María Del Carmen Consolación González Loyola Pérez	PRD	No aplica
R.p.	Martín Mendoza Villa	PRD	No aplica
R.p.	Marco Antonio León Hernández	C	No aplica
R.p.	Óscar Arturo Rodríguez Cervantes	NA	No aplica

Cuadro 20. INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO 2006 - 2009

PRESIDENTE: Manuel González Valle

PROPIETARIO	GRUPO	SUPLENTE	GRUPO
Caritina Prado Piña	Duro y neo	Beatriz Eugenia Aguilera Becerril	Neo
Ana María Hernández Colunga	Duro y neo	Ma. Del Carmen Zúñiga Hernández	Duro
Ma. Guadalupe Yáñez Alaniz	Duro y neo	Ma. Areli Olvera Villalón	Duro
Javier Vázquez Ibarra	Duro	Francisco Javier Ramírez Andrade	Duro
Gerardo Alejandro Rojas Rico	Duro	Socorro Bañuelos Muñoz	Neo
Apolinar Villegas Arcos	Duro	Martín Martínez González	Neo
Arturo Urbiola Ledesma	Duro	Perla Ivone Olvera Robles	Neo
María Dolores Andrade Cruz	Duro y neo	René Suárez Osnaya	Duro
Adriana Cruz Domínguez	Neo	Francisco Javier Rodríguez Martínez	Neo
Jaime García Alcocer	PRI	Miguel Ángel Vega Cabrera	
José Román González Ramírez	PRI	Camilo Hernández Lara	
Israel Chávez Pozas	PRI	Martha Norma Figueroa García	
MA. CONCEPCIÓN LORENA SICILIA CHÁVEZ	PRI	EDUARDO RENTERÍA AYALA	
ERIK RICARDO OSORNIO MEDINA	PRI	BRAULIO MARIO GUERRA URBIOLA	

RAÚL RÍOS UGALDE	PRI	MARLENE MARTÍN RICO	

Cuadro 21. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA 2009 - 12

PARTIDO	INTEGRANTES	GRUPO INTERNO
PRI	Cárdenas Gómez Joaquín	No aplica
	Garrido Rubio Dalia Xóchitl	No aplica
	Jiménez Yáñez Juan José	No aplica
	Llamas Contreras J. Jesús	No aplica
	Macías Trejo Luis Antonio	No aplica
	Pérez Buenrostro María Eugenia Blanca	No aplica
	Pineda Morales Fabián	No aplica
	Ramírez Cuevas Bernardo	No aplica
	Rubio García Hiram	No aplica
	PAN	Aguilar Vega Marcos
Anaya Cortés Ricardo		Neo
Bolaño Mendoza León Enrique		Neo
Castellanos Ramírez Pablo Ademir		Neo
Cuanalo Santos Gerardo Gabriel		Neo
García Pérez María		Neo y Duro
Martínez Ortiz Salvador		Neo
Rangel Méndez Antonio		Neo
Rocha Mier Juan Fernando		Neo
Rubio Méndez Ma. Micaela		Neo
PRD	Serrano Hernández Crecenciano	No aplica
CONVERGENCIA	Aguilera Rico José Luis	No aplica
NUEVA ALIANZA	Cabrera Pérez Antonio	No aplica
	Espinoza Suárez Abel	No aplica
PVEM	Junco Márquez J. Belem	No aplica
	Astudillo Suarez Ricardo	No aplica

Cuadro 22. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA 2012 – 2015

DIPUTADO	SUPLENTE	PARTIDO	DISTRITO	COMISIÓN
Diego Foyo López	María Noemí Ester Ledesma Juárez	PRI	I	Participación Ciudadana
Ricardo Carreño Frausto	Marcela Rivera Uribe	PRI	II	Movilidad Sustentable
Enrique Correa Sada	Emma Griselda Reyes Mendoza	PAN	III	Salud y Población
Alejandro Delgado Oscoy	Ana Gabriela Jiménez Montoya	PAN	IV	Asuntos Municipales y del Migrante
Alejandro Cano Alcalá	María Del Rosario Villafuerte Franco	PAN	V	Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública
J. Apolinar casillas Gutiérrez	María Del Carmen Hernández González	PAN	VI	Gobernación, Administración Pública y Asuntos electorales
Germán Borja García	Carlos Jiménez Rodríguez	PAN	VII	Familia
Rosendo Anaya Aguilar	Claudia Portugal Botello	PAN	VIII	Asuntos Indígenas
Gerardo Sánchez Vázquez	Juana Ávila Juárez	PRI	IX	Hacienda
Juan Alvarado Navarrete	Oscar Mauricio Sandoval García	Nueva Alianza	X	Junta de Concertación Desarrollo Económico y Turístico
Alejandro Bocanegra Montes	Guillermina Camacho Martínez	PRI	XI	Desarrollo Agropecuario
Jorge Arturo Lomelí Noriega	Enrique Grijalva Bocanegra	PAN	XII	Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Comunicaciones

Juan Guevara Moreno	J. Anastacio Velázquez Castillo	PRI	XIII	Seguridad Pública y Protección Civil
Martín Vega Vega	Francisca Virginia Ledesma Rabell	PRI	XIV	Trabajo y Previsión Social
Gilberto Pedraza Núñez	Iliana Guadalupe Montes Ríos	PRI	XV	Desarrollo Social y Vivienda
Guillermo Vega Guerrero	María De Los Ángeles Ledesma Meré	PAN	Plurinominal	Instructora
Beatríz Marmolejo Rojas	Osiel Antonio Montoya Vallejo	PAN	Plurinominal	Equidad de Género y Grupos Vulnerables
Luis Bernardo Nava Guerrero	María Leonor Mejía Barraza	PAN	Plurinominal	Administración y Procuración de Justicia
Braulio Guerra Urbiola	Luis Felipe Ordaz González	PRI	Plurinominal	Mesa Directiva Planeación y Presupuesto
Eunice Arias Arias	Ma. Antonieta Puebla vega	PRI	Plurinominal	Juventud y Deporte
Jesús Galván Méndez	Metzli Estefanía Guadalupe Rivera Díaz	Nueva Alianza	Plurinominal	Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación
David Dorantes Reséndiz	Gildardo Peña Reséndiz	PRI	Plurinominal	Redacción y Estilo
Dip. Marco Antonio León Hernández	Martha Inés Moreno González	Movimiento Ciudadano	Plurinominal	Puntos Constitucionales
Gerardo Ríos Ríos	José Horlando Caballero Núñez	PRD	Plurinominal	Transparencia y Rendición de Cuentas
Yairo Marina Alcocer	Mario Javier MortenMuller Suárez	Verde	Plurinominal	Desarrollo Sustentable

Cuadro 23. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR 2009 - 2015

AÑO/PARTIDO	PAN	PRI	MARGEN DE VICTORIA
1997	45.15%	39.78%	5.37%
2003	49.19%	41.98%	7.17%
2009	42.20%	47.44%	5.24%

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del IEQ. En el caso de 2009 se refiere a los resultados del cómputo distrital. El PRI compitió solo en 1997, en 2003 aliando con el PVEM y en 2009 aliado con el Panal.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John M. Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion. Social Development papers. Participation and civic engagement. World Bank. Paper 82 March 2005.

Acosta Romero, Miguel (2001). Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Tercera Edición. Editorial: Porrúa.

Alemán, Ricardo (2007) "PRI: señores feudales". En columna: Itinerario político de el Universal, 22 de noviembre de 2007.

Angulo, Alejandro (2012) La renta ambiental, ordenamiento ecológico y acción ciudadana. Editado por el Instituto Queretano de la Cultura y las Artes, Programa Televisivo "UN MUNDO VERDE", IUSNATURA, CONSULTORÍA Y LITIGIO, Ediciones Viceversa e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

Arellano Gault, D., y Cabrero Mendoza, E. (coords.) (2011) Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la encuesta INEGI 2009, México: CIDE.

Bauhr Monika, Marcia Grimes, NiklasHarring. Seeing the State: The Implications of Transparency for Societal Accountability. QoG WORKING PAPER SERIES 2010:15. THE QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE. Department of Political Science, University of Gothenburg.

Brett, Eduard A. (2001), Participation and accountability in development management. Documentos de discusión sobre el tercer sector, Num. 10, 200. El Colegio Mexiquense.

Carrasco Ramírez, Rodrigo (2007). Poder político y prensa escrita en Querétaro. Tesis para obtener el diploma de la especialidad en partidos políticos y procesos electorales, FCP y S, UAQ.

Castañeda, Jorge G. (2011) Mañana o pasado el misterio de los mexicanos. Editorial: AGUILAR. México.

Cejudo Guillermo M. y Alejandra Ríos Cázares. La rendición de cuentas del gobierno municipal. Reporte de investigación. Proyecto CIDE-Hewlett LA ESTRUCTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO.

Cejudo, Guillermo. "Los gobernadores y el regreso del PRI". En revista Nexos en Línea 01/08/2012.

Cleary, Matthew. Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos. POLÍTICA y gobierno. VOL. X . NÚM. 1 . I SEMESTRE DE 2003.

Dagnino, Evelina (2006). La disputa por la construcción democrática. En: Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social.

Dehesa Dávila, Gerardo(2007). Introducción a la Retórica y la Argumentación. Cuarta Edición. Editorial: Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

De Remes, Alain. Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales. En: Lecturas sobre el cambio político en México. Fondo de Cultura económica – CIDE 2002.

Diamond Larry and Leonardo Morlino (2004).The quality of democracy an overview, Journal of Democracy Volume 15, Number 4.

Díaz, Ana. Escenarios para la ampliación de la calidad de la democracia. La construcción del capital social en Querétaro. En: Ciencias Sociales en el nuevo siglo. Tomo II. Coords: Francisco Montiel, Juan José Russo, Ileana Schmidt, Susana Suárez, Leonardo Valdés. 2007, Editorial CICSUG. Universidad de Guanajuato.

Díaz Aldret Ana (2011). La paz y sus sombras. Cultura política en el estado de Querétaro, Editorial UAQ - Porrúa.

Espino, Germán (2003). El Crack del 97. Serie Ciencias Sociales, Editorial UAQ, Legislatura de Querétaro, IEQ.

FÄRDIGH MATHIAS A., EMMA ANDERSSON, HENRIK OSCARSSON. REEXAMINING THE RELATIONSHIP BETWEEN PRESS FREEDOM AND CORRUPTION. WORKING PAPER SERIES 2011:13. QOQ THE QUALITY OF GOVERNMENT INSTITUTE Department of Political Science, University of Gothenburg, November 2011.

Félix López, Cuauhtémoc (2003). "Entre la institucionalización y el poder; el PAN en Querétaro: 1940 – 2000. Tesis de Maestría. F.C.P. y S., U.AQ.

Foyo, Diego (2010). El Camino del poder a la oposición. Fracturas y fisuras del PRI en Querétaro. 1991 – 2005. En Partidos políticos en Querétaro: 4 tesis. CD IEQ.

Fox, Jonathan. Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion. Presented at: "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America". The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, May 8-9, 2000

García Vázquez, Nancy (2007). Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados. Análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México, 1999 – 2005. Tesis doctoral. Flacso - México.

González Tiburcio Enrique y Christian Laris Cutiño (Coordinadores) ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. IFAI. Septiembre 2012.

Guillén, Tonatiuh. "Los municipios y el presidencialismo en México". En Dialogo y debate de cultura política. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. México, Núm.2 (julio – septiembre 1997)

Gutiérrez Grageda Blanca, Morales Garza Martagloria y Martínez Clemente Evaristo (2008) La constitución de la democracia en Querétaro: 1824 – 1991, Editorial UAQ. Instituto Electoral de Querétaro.

Huntington, Samuel P. (1968), El orden político en las sociedades en cambio. Presentación de la segunda edición de Oscar Oszlak, Editorial Paidós.

Isunza Vera Ernesto, Alberto Olvera Rivera (coords.) (2006) Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social. México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: Universidad Veracruzana: Miguel Ángel Porrúa.

..... “Rendición de cuentas”: los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana”. En: Ziccardi, A. (Coord) (2004) Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. México: ISS-UNAM/ COMECOSO/ INDESOL

Kunz, Ignacio (2009) La Restructuración Urbana. Observatorio Urbano.

Kurt, Weyland. The politics of corruption in Latin America. Journal of Democracy, Volume 9, Number 2, April 1998.

Langston, Joy. Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI en la Cámara de Diputados. En: Lecturas sobre el cambio político en México. Fondo de Cultura económica – CIDE 2002

López Ayllón, Sergio (coord.) 2007. Código de buenas prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la información Pública en México CIDE – UNAM

López Ayllón Sergio y Mauricio Merino (2009). La rendición de cuentas en México, perspectivas y retos. Cuadernos sobre rendición de cuentas, Num. 1. Secretaría de la Función Pública.

Mainwaring Scott y WelnaChristopher (2003).Democratic Accountability in Latin America, Editorial Oxford.

MAINWARING Scott y Edurne ZOCO (2007).SECUENCIAS POLÍTICAS Y ESTABILIZACIÓN DE LA COMPETENCIA PARTIDISTA: VOLATILIDAD ELECTORAL EN VIEJAS Y NUEVAS DEMOCRACIAS.University of Notre Dame.

Millán Henio, Morales Garza Martagloria, Fernández García Luis Alberto (2010), Cambio político y déficit democrático en México, Editorial UAQ - Porrúa.

Millán Henio y Natal Alejandro (2008). Un paseo por el subdesarrollo. Examen de los limitantes históricos de la accountability en México a través de un modelo de agencia”, en Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México, Accountability: paisajes y conceptos. El Colegio Mexiquense.

Mizrahi, Yamile. Democracia, eficiencia y participación. Los dilemas de los gobiernos de oposición en México. En: Lecturas sobre el cambio político en México. Fondo de Cultura económica – CIDE 2002.

Morales Garza, Martagloria (1998). La nueva generación de políticos queretanos. La influencia de la industrialización en la forma de los actores políticos contemporáneos, Editorial UAQ.

..... (2005). Elecciones locales del 2003 en Querétaro: nuevo triunfo de Acción Nacional. En: Querétaro 2003: elecciones y conflictos. Morales Garza Martagloria (Coord.) UAQ – IEQ.

Morales Garza Marthagloria y Espino Sánchez Germán (2012). Querétaro: democracia a dos bandas campañas y elecciones en 2009. Editorial: Universitaria, Universidad Autónoma de Querétaro e IEQ.

Morlino, Leonardo (2005). Democracias y democratizaciones, Ediciones Cepcom, México.

Morris P. Fiorina (1981). Retrospective Voting in American National Elections. Yale University Press.

Naciff Benito y Carlos Elizondo Mayer-Serra (Comps). Lecturas sobre el cambio político en México. Fondo de Cultura económica – CIDE 2002

North, Douglass. Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción. (Fotocopia, no se tiene referencia exacta)

O'Donnell, Guillermo (.....) Horizontal Accountability in new democracies, Journal of democracy

PNUD, Secretaría General de la OEA, CIDA, AECID (2010) Nuestra democracia, México: PNUD/OEA/CIDA/AECID/FCE.

Peruzzotti, Enrique (2006). La política de accountability social en América Latina. En Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social.

Przeworski, Adam (1995). Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en Europa del Este y América Latina. Editorial Cambridge University Press.

..... (2010) ¿por qué los partidos políticos obedecen los resultados de las elecciones? en Democracia y opinión pública en países de reciente democratización, Coordinador Rodolfo Sarsfield, Editorial Pablo Iglesias.

Przeworski, Manin and Stokes (1999). Elections and representation. In Democracy, Accountability, and Representation. Cambridge University Press.

Rabell García Enrique y Luis Octavio Vado (1999). "Constitucionalismo local". Instituto de Estudios legislativos. H. Legislatura LII del Estado de Querétaro.

Ramírez, Aristóteles (2007). "Oposición política y calidad democrática: el caso del municipio de Querétaro 2003 – 2006" Tesina para obtener la especialidad en partidos políticos y procesos electorales. UAQ

Rangel Hinojosa, Mónica (2007). El debate y la argumentación. Teoría, técnicas y estrategias. Editorial Trillas.

Ríos Cázares Alejandra y Guillermo M. Cejudo. La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México. Reporte de investigación (versión julio 22, 2009). Proyecto CIDE-Hewlett LA ESTRUCTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO.

Ríos Cázares Alejandra y Diego A. Angelino Velázquez. La rendición de cuentas gubernamental. Una propuesta para el análisis empírico en las entidades federativas. Reportes de Investigación, no. 4, 2010. México Estatal. Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas. CIDE – PNUD.

Rodríguez Obregón, José Arturo (2005). Sistemas Electorales y Gobiernos en México. Sistemas Electorales y Gobiernos Municipales. Editorial: FUNDAp. Instituto Electoral de Querétaro.

Russo, Juan José (2003). Modelos de democratización. Dos vías de consolidación democrática. IAPQ, IEQ, fundap, lapem. México.

Sánchez, Gustavo. La garantía de debida fundamentación y motivación de los actos administrativos a través de la jurisprudencia. Especial referencia a la materia fiscal. www.sanchezsoto.com.mx/archivos/garantia.doc

Schedler, Andreas (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia, Num 3. IFAI.

Smulovitz Catalina and Enrique Peruzzotti, (2000) Societal accountability in Latin America, Journal of Democracy, Volume 11, Number 4

Thacker Strom C. (2003) Democracy, Economic policy, and political corruption in comparative perspective.

Ugalde, Luis Carlos (2002). La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación, México.
(http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc4.pdf)

..... (2012). Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012. Editorial Aguilar. México.

Valdez Zepeda, Andrés (2002). Municipio y Modernidad. Ensayos sobre administración Política y Gobierno. Editorial Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Económico – Administrativas.

Vázquez Mellado J. (2009) El nuevo Santiago de Querétaro. Qropolis, México

Legislación y documentos gubernamentales

Código penal del Estado de Querétaro

Código Urbano del Estado de Querétaro

Constitución política del estado de Querétaro

IFAI. Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación. Noviembre 2012

IFAI. ESTUDIO COMPARATIVO DE LEYES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. Mayo 2012

Primer Informe de Gobierno. Presidencia Municipal de Querétaro. H. Ayuntamiento 2006 – 2009

Segundo Informe de Gobierno. Presidencia Municipal de Querétaro. H. Ayuntamiento 2004 – 2005

Segundo Informe de Gobierno. Presidencia Municipal de Querétaro. H. Ayuntamiento 2006 – 2009

Tercer Informe de Gobierno. Presidencia Municipal de Querétaro. H. Ayuntamiento 2003 – 2006

Métrica de la transparencia 2010. CIDE

Ley estatal de acceso a la información gubernamental en el Estado de Querétaro

Ley estatal de derechos humanos

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Ley de Protección Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Querétaro

Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Querétaro

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal

Ley Orgánica Municipal Del Estado De Querétaro

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro

Ley para prevenir y eliminar toda forma de discriminación en el Estado de Querétaro

Periódico Oficial del Estado de Querétaro: “La Sombra de Arteaga”. 9 de noviembre 2005. No. 59

Reglamento interior del ayuntamiento de Querétaro

Reglamento interno del Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas

Reglamento de Justicia Administrativa del Municipio de Querétaro

Sitios web consultados

www.latinobarómetro.org. INFORME 2011

<http://www.youtube.com/watch?v=lvNa5MMRESs>

http://www.youtube.com/watch?v=nSn3mFVO_u0

<http://www.youtube.com/watch?v=ALhDNYKnskM> Represión Querétaro 2 nov. 2006 (1a. parte)

<http://www.youtube.com/watch?v=anrEBux6Yb8> Represión Querétaro 2 nov. 2006 (2a. parte)

<http://www.youtube.com/watch?v=HyRyPmpVvpQ> Represión Querétaro 2 nov. 2006 (3a. parte)

<http://ecologistasjuriquilla2007.blogspot.mx/>

Entrevistas realizadas

Entrevista a Diana Laura Juárez. 14 de febrero de 2013

Entrevista a Alejandro Angulo. 27 de febrero de 2013

Entrevista a Jonatán Juárez Lugo. 24 de febrero de 2013

Entrevista a Alejandra Martínez Galán. 1 de marzo de 2013

Entrevista a Yair Abdul Méndez. Marzo de 2013

Entrevista a Carmen Consolación Loyola. Enero de 2013

Entrevista a Enrique Botello. Marzo de 2013

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS.

Cuadro1.EL CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS.....	12
Cuadro 2. COSTO E IMPACTO DE LAS ACCIONES DEL ALCALDE EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	29
Cuadro 3. COSTO E IMPACTO DE LAS ACCIONES DE LA OPOSICIÓN EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	29
Gráfica 1. ACTORES SOCIALES Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	31
Cuadro 4. MODELO EXPLICATIVO.....	33
Cuadro 5. CALIDAD DE LA LEGISLACIÓN COMPARADA,2010.....	41
Cuadro 6. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE Y DEL AYUNTAMIENTO.....	46
Cuadro 7. SANCIONES JURÍDICAS A NIVEL DE AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES.....	53
Cuadro 8. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE AYUNTAMIENTO Y MARGEN DE VICTORIA, 2003 - 06.....	57
Cuadro 9. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LOCAL, 2003 – 06.....	58
Cuadro 10. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO Y MARGEN DE VICTORIA, 2006 - 09.....	77
Cuadro 11. INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS LOCAL, 2006 – 09.....	78
Cuadro 12. ELECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO Y MARGEN DE VICTORIA, 2009 – 2012.....	99
Cuadro13. INDICADORES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	Anexos
Cuadro 14. INDICADORES DE JUSTIFICACIÓN O EXPLICACIÓN	

Cuadro 15. INDICADORES DE SANCIÓN

Cuadro 16. SELECCIÓN DE CASOS

Cuadro 17. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA 2003- 2006

Cuadro18. INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO 2003 – 2006

Cuadro 19. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA 2006 – 2009

Cuadro 20. INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO 2006 – 2009

Cuadro 21. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA 2009 – 12

Cuadro 22. INTEGRACIÓN DE LA LEGISLATURA 2012 – 2015

Cuadro 23. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR 2009 – 2015

ÍNDICE

Agradecimientos	I
INTRODUCCIÓN	1
1. HACIA UN MODELO EXPLICATIVO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS ..	5
a) LOS DIFERENTES ENFOQUES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS...	5
b) LOS DESACUERDOS CONCEPTUALES.....	8
c) EL CONCEPTO.....	11
Información.....	13
Explicación.....	14
Sanción.....	17
Los linderos del concepto.....	20
d) UN MODELO PARA EXPLICAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS.....	22
2. PROPUESTA METODOLÓGICA	35
3. EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	39
a) LA CALIDAD DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA.....	40
b) ÁMBITOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPAL: ¿PESOS Y CONTRAPESOS?.....	43
ÁMBITO INTERNO: EL CABILDO.....	44
ÁMBITO EXTERNO: LA LEGISLATURA.....	50
4. RENDICIÓN DE CUENTAS EN QUERÉTARO. ANÁLISIS DE LOS CASOS DE ESTUDIO	56
PERIODO 2003 – 06; CORRELACIÓN DE FUERZAS.....	56
4.1. CASO: REGIDOR JONATÁN JUÁREZ.....	59
a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO.....	59
b) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS...73	
PERIODO 2006 – 09; CORRELACIÓN DE FUERZAS.....	77
4.2. CASO: REPRESIÓN DEL 2 DE NOVIEMBRE.....	80

a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO.....	80
La CEDH.....	93
b) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS...96	
PERIODO 2009 – 12; CORRELACIÓN DE FUERZAS.....	98
4.3. CASO: PEÑA COLORADA.....	101
a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO.....	101
b) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.113	
4.4. CASO: REGIDOR FERNANDO RODRÍGUEZ SERRATO.....	117
a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO.....	117
b) ¿UNA FALTA ADMINISTRATIVA Y UN DELITO?, ¿CUÁLES Y CUÁNTAS SANCIONES?.....	121
c) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.128	
4.5. CASO: HOMOFOBIA EN EL CENTRO CÍVICO.....	131
a) RECONSTRUCCIÓN DEL CASO.....	132
b) IMPLICACIONES DEL CASO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS.142	
CONCLUSIONES.....	146
ANEXOS.....	159
BIBLIOGRAFÍA.....	170
Índice de cuadros y gráficas.....	180

