



### CAPÍTULO III

## LOS INFORMES DE LABORES DE REPRESENTANTES DE ELECCIÓN POPULAR. ¿TRANSPARENCIA O RENDICIÓN DE CUENTAS?

Karolina Monika GILAS\*

### SÍNTESIS

Esta investigación se enfoca en analizar uno de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en México: los informes de gobierno de los representantes de elección popular de los diferentes niveles de gobierno (recogiendo los casos que han llegado ante la Sala Superior del TEPJF), para evaluar si y en qué condiciones estos informes contribuyen a la transparencia y la rendición de cuentas en nuestro país.

Se propone hacer un replanteamiento de lo que significa rendir cuentas y diferenciarlo de la presentación de información por sí sola. Toma como sustento la teoría y la legislación mexicana sobre el tema, y aplica los *mixed methods*, es decir, usa tanto los métodos cuantitativos como cualitativos.

### INTRODUCCIÓN

El diseño institucional de las democracias modernas incluye numerosos mecanismos de institucionalización de la desconfianza. Estos mecanismos posibilitan el control de los gobernantes por los ciudadanos. La presente investigación pretende situar uno de los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia —los informes de gobierno— dentro del marco de la teoría de confianza y evaluar su funcionamiento en México.

\* Investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. Candidata a Doctora en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Ciencia Política por la Universidad de Szczecin, Polonia. Es especialista en estudios de la democracia, transiciones y consolidación democrática.

En la elaboración de esta investigación participaron Ana Cárdenas González de Cosío y Mónica Cano Estévez, asistentes de investigación del CCJE.

Tanto en la filosofía política liberal como en la teoría sociológica existe una larga tradición de considerar el principio de la “desconfianza institucionalizada” como fundamento del buen gobierno. La institucionalización de la desconfianza significa un diseño institucional concebido de tal manera, que al mismo tiempo obliga a los funcionarios a comportarse honestamente (mediante un sistema de incentivos y sanciones) e impide (en la medida de lo posible) la conducta no deseada. Estas medidas buscan asegurar el buen funcionamiento de las instituciones, la realización de los intereses de los ciudadanos y, en consecuencia, fomentar la confianza en las instituciones.

La teoría sociológica ha ido desarrollando las teorías respecto del significado de la confianza para el funcionamiento de la ciudadanía y de la democracia. La relación entre la confianza y la democracia parece ser recíproca. Por un lado, un cierto grado de confianza favorece el funcionamiento y la supervivencia de la democracia, e incluso puede ser considerado un prerrequisito para que ésta aparezca (Tilly 2005, Rose 1994, Cladis 1992, Pye y Verba 1965, Parry 1976). Por el otro, el régimen democrático parece propiciar y aumentar la confianza (Sztompka 2007 y 1998, Hardin 1991, Parry 1976).

De acuerdo con Sztompka (1998, 2007), el diseño democrático está ampliamente basado en la idea y práctica de la institucionalización de la desconfianza y contiene un amplio número de instituciones que lo reflejan:

1. La existencia de las elecciones periódicas y del mandato de duración limitada expresan la desconfianza hacia los que están en el gobierno, al suponer que no van a querer renunciar voluntariamente al poder ni someterse al escrutinio público.
2. La división de poderes y un sistema de *checks and balances* implican la sospecha de que las instituciones tienden a expandir su poder y a abusar del mismo.
3. El Estado de derecho y la independencia del Poder Judicial reflejan la desconfianza hacia la buena voluntad tanto de los demás ciudadanos, como de las instituciones.
4. El constitucionalismo y revisión judicial (*judicial review*) hablan de la desconfianza hacia el Poder Legislativo, el cual puede sentir tentación de forzar la ley en favor de sus intereses particulares, o introducir en ésta cambios oportunistas.
5. La transparencia y la rendición de cuentas revelan la preocupación por posibles malos manejos de las decisiones y cuentas públicas por parte de los funcionarios.

6. El principio de autogobierno resulta de la desconfianza hacia el Estado y su administración.

Estas medidas están diseñadas para asegurar el buen funcionamiento de las instituciones, hacerlas más sensibles a las demandas ciudadanas y proteger los derechos de éstos.

La institucionalización de la desconfianza, al establecer mecanismos de control y de protección para los ciudadanos, y al desanimar el comportamiento no deseado, aumenta la seguridad (y la confianza) de que las instituciones y los funcionarios se comporten de acuerdo con las reglas y expectativas. Por ende, incrementa la legitimidad del gobierno y reduce los costos de gobernar al facilitar el acceso a los recursos de los que disponen los ciudadanos.

La legitimidad y confianza están basadas en dos causas: 1) en el diseño y 2) en el desempeño de las instituciones. El desempeño institucional en mayor medida depende de su diseño, el cual, como discutimos arriba, debería prevenir el mal uso y abuso de poder “mediante la creación de incentivos de control de las fallas individuales o el diseño de los procedimientos de capacitación para reducir la incidencia de éstas [...] Moralidad institucional en este sentido es una cuestión de diseño: La moralidad debe ser incorporada en la estructura” (Hardin 1996, 28).

El diseño institucional es especialmente importante para una democracia. La supervivencia, consolidación y desarrollo de una democracia dependen de los niveles de legitimidad y confianza que ésta puede alcanzar. Sztompka (1998, 2007) menciona un gran número de los mecanismos de institucionalización de la desconfianza inscritos en el diseño democrático con el fin de fomentar la confianza y legitimidad. Este trabajo se enfocará en dos de ellos: rendición de cuentas y transparencia.

Ambos mecanismos son claves para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas. Las obligaciones de hacer públicas todas las decisiones y acciones del gobierno y la posibilidad de control de éstas por un lado resultan en mejor actuación por parte de los gobernantes (teniendo la conciencia de escrutinio inevitable, ejercen sus funciones de manera más honesta, eficaz y apegada a la legalidad). Por el otro, fomentan la confianza de los ciudadanos en las instituciones y representantes (porque saben que la posibilidad de un control efectivo influye —y mejora— la actuación de éstos).

La investigación pretende analizar el funcionamiento de una de las herramientas de institucionalización de confianza en México. Se enfocará en los informes de labores de los servidores públicos de distintos niveles de go-

bierno, analizando el papel de éstos en la rendición de cuentas. Asimismo, evaluará si y en qué condiciones los informes contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas.

La legislación mexicana de todos los niveles no establece explícitamente ningún mecanismo de rendición de cuentas de los representantes de elección popular: ni siquiera está previsto el mecanismo más básico de *accountability*: la reelección. Sin embargo, existen algunas obligaciones de transparencia y responsabilidad en el desempeño de un cargo público, aunque en su mayoría enfocadas hacia las gestiones relacionadas con el ejercicio de la cuenta pública.

De acuerdo con el artículo 69 de la Constitución el presidente de la República tiene la obligación de presentar cada año un informe de gobierno. La mayoría de los gobernadores también tienen esa obligación, acorde a las disposiciones de las Constituciones de cada entidad federativa. De acuerdo con las provisiones de la carta magna y del COFIPE todos los servidores públicos pueden difundir sus informes de labores. Los funcionarios de todos los niveles hacen uso de este derecho.

Los informes de labores de los funcionarios públicos indudablemente pueden construir una fuente importante de la información sobre las acciones del gobierno. Sin embargo, es necesario analizar a profundidad las características de los informes para determinar su relación con los conceptos de transparencia y rendición de cuentas.

Para conocer el papel que juegan los informes de labores y su publicidad en la política mexicana de distintos niveles, la presente investigación se propuso analizar los diez casos<sup>21</sup> que han generado controversias y llegado ante la Sala Superior en el periodo entre 2008 y mediados de 2010. Se han elegido casos que causaron polémicas por considerarlos los más emblemáticos e ilustrativos en descripción de la práctica de rendir informes de gobierno.

La investigación propone una metodología mixta. Primero se realizará un estudio empírico de carácter cuantitativo. Segundo, se llevará a cabo análisis cualitativo de cuatro casos: tres en los que la Sala Superior y el IFE estudiaron el contenido de los informes, y uno que alcanzó mejor puntuación en nuestra evaluación.

<sup>21</sup> Se refiere a los casos analizados en los siguientes expedientes: SUP-RAP-75/2009 y 82/2009, SUP-RAP-87/2009 y 89/2007, SUP-RAP-254/2009, SUP-RAP-145/2009 (los legisladores federales), SUP-RAP-76/2010, SUP-RAP-42/2010 y 41/2010, SUP-RAP-19/2010 (los gobernadores), SUP-RAP-3/2009, SUP-RAP-33/2009, SUP-RAP-222-2009, SUP-RAP-8/2010, SUP-RAP-23/2010, SUP-RAP-139/2009 (los presidentes municipales).

Para poder realizar el análisis de los informes se establecerán categorías para evaluar su funcionamiento en contexto de rendición de cuentas y transparencia. Para esto se construirá un instrumento analítico que permitirá establecer si y en qué medida los informes contribuyen a la transparencia y rendición de cuentas.

El análisis de los casos se enfocará en los informes que generaron controversias ante el IFE y/o la Sala Superior respecto a su contenido (los casos de los informes de los legisladores del PVEM y del PRI y del presidente municipal de Jonuta). Se evaluará el contenido de los informes, su utilidad en cuanto la rendición de cuentas, y los argumentos de la Sala.

El enfoque conceptual adoptado en esta investigación se basa en los clásicos trabajos sobre la rendición de cuentas, que consideran *accountability* como una relación entre los representantes y los representados, en la que los primeros están sometidos a la fiscalización por los segundos y deben actuar responsablemente realizando las exigencias de éstos (Peruzzotti 2008, Markowski, Sartori 1968). Asimismo, considera que, para una plena rendición de cuentas, se necesitan tres elementos: información, justificación y sanción (Schedler 2004, Olvera e Isunza 2004).

La hipótesis general de esta investigación es que los informes de labores de los representantes de elección popular y su publicidad contribuyen, aunque en una manera limitada, a la transparencia en el ejercicio de la gestión pública, pero definitivamente no pueden ser considerados un mecanismo de rendición de cuentas.

Para comprobar la hipótesis y realizar el análisis de los informes de labores, la investigación fue diseñada de la siguiente manera. En el primer apartado se desarrolla detalladamente la metodología de la investigación y de la herramienta de evaluación de los informes.

En el apartado segundo se revisan los marcos teórico y legal de la rendición de cuentas y transparencia en México, con el fin de establecer cómo debería ser entendido el concepto de rendición de cuentas, si y en qué medida sus mecanismos están introducidos en la legislación.

En el apartado tercero se analizan todos los casos elegidos, mientras que en el cuarto se lleva a cabo un estudio cualitativo de los cuatro casos seleccionados con el criterio de controversias relacionadas con el contenido de los informes. Finalmente, en las conclusiones se presentan las reflexiones generales acerca del papel de los informes de labores de los representantes electos en la política mexicana.

## I. EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El diseño institucional es la parte clave para la rendición de cuentas. El mecanismo de *accountability* es una relación compleja entre dos actores: los representantes y los representados. Para que ésta se pueda dar, se necesita la existencia de varios factores. En principio, una de las condiciones *sine qua non* de la rendición de cuentas es la transparencia. La disponibilidad de la información relacionada con las decisiones tomadas y acciones realizadas en el cargo es el elemento más básico que permite evaluar el desempeño de los representantes. Así la transparencia puede ser considerada un elemento de la rendición de cuentas.

La información presentada por los representantes tendría que contener la justificación de las actividades realizadas y resoluciones tomadas. Los ciudadanos deberían tener la posibilidad de interactuar con los gobernantes acerca del contenido de la información presentada y poder evaluar su desempeño. Finalmente, decidirían si el servidor público debe permanecer en el cargo.

Todos estos fenómenos de transparencia y rendición de cuentas se desarrollan en dos niveles. El primero es el diseño legislativo, el otro es la cotidianidad de ejercicio de la ley. En teoría el segundo debería reflejar el primero, pero la realidad suele ser distinta. Toda la discusión sobre la rendición de cuentas es una discusión sobre el diseño y funcionamiento de las instituciones del Estado. Una rendición de cuentas clara, objetiva, comparable, confiable y transparente no se va a dar si en la legislación estatal no están inscritas las reglas de su funcionamiento.

Sin embargo, hay que notar que la legislación mexicana, no regula directamente la rendición de cuentas, aunque introduce algunos elementos de control de los servidores públicos. Por esta razón para poder analizar los informes de gobierno y su relación con la rendición de cuentas y transparencia, la presente investigación tuvo que apoyarse en las variables resultantes de la teoría política para realizar un estudio completo. Al mismo tiempo, había que eliminar ciertos aspectos considerados básicos para la rendición de cuentas, pero que no existen en México, como la reelección.

La primera meta de la investigación fue analizar la teoría y la realidad mexicana de la rendición de cuentas. Antes de evaluar el funcionamiento de *accountability* en México, enfocándose en los informes de gobierno, es importante determinar cuáles y cuántos de sus mecanismos existen en la realidad mexicana.

La segunda es evaluar si y en qué medida los informes de labores en sí y su publicidad favorecen la rendición de cuentas en México. Como se ha

dicho arriba, para que esto suceda, el contenido y la manera de presentar el informe, así como su promoción necesitan cumplir con ciertos criterios. Los informes deben presentar información de calidad y la justificación de las decisiones, mientras que los spots promocionales deben tener valores informativos.

Para poder realizar este trabajo, se va a aplicar los *mixed methods*, es decir, se usará tanto los métodos cuantitativos, como cualitativos. Los métodos cuantitativos permiten realizar mediciones de los fenómenos observados, mientras que los cualitativos posibilitan describir su naturaleza y profundizar acerca de sus orígenes y consecuencias.

Los métodos mixtos son un enfoque relativamente joven y su popularidad está creciendo significativamente desde los años ochenta. Las dos metodologías “clásicas” tienen sus defectos y permiten describir sólo una parte de la realidad. Los métodos mixtos permiten combinar las fuerzas de ambas en un mismo marco de estudio y obtener una imagen más completa de los fenómenos observados.

El uso de ambas técnicas permite obtener datos más completos y de esa forma ampliar el conocimiento del objeto de estudio. De acuerdo con Achen y Snidal, los estudios comparados son un valioso complemento para las investigaciones estadísticas (Achen and Snidal 1989, 168).

La presente investigación aplicará los métodos cuantitativos para realizar un análisis general de los casos elegidos y buscar patrones que los expliquen.

Los métodos cualitativos se usarán para elaborar un análisis comparado de tres casos elegidos de los diez tomando como criterio el análisis del contenido de los informes realizado por la Sala y/o el IFE. Se incluirá un caso adicional, el que logró la mejor puntuación en la evaluación cuantitativa.

Para poder realizar el análisis de los informes se construyó una herramienta de evaluación de variables y sus respectivos indicadores, basándose en los marcos legal y teórico. Asimismo, para poder analizar los casos de distintos niveles de gobierno, el instrumento analítico fue ajustado para incluir sus particularidades.

Para generar el índice, se detectaron cinco variables, a las que se les asignaron valores. Algunas de las variables fueron desagregadas en categorías; a todas se les asignaron indicadores. Algunos indicadores son de naturaleza dicotómica y se les asigna valores cero cuando su contenido no se realiza y uno cuando sí. Para los indicadores continuos se eligió una escala de cero a uno, donde cero significa la no existencia, uno significa cumplimiento pleno y medio punto se asigna en las situaciones de cumplimiento imperfecto. Las variables que contienen más categorías tienen valor asig-

nado más alto. La puntuación más alta refleja mejor cumplimiento de los criterios de transparencia y rendición de cuentas.

La variable transparencia tiene una puntuación máxima de 12. Está compuesta por tres categorías: información completa, claridad y acceso a la información; todas ellas basadas en la teoría de la transparencia. Pretende evaluar los contenidos de los informes y la facilidad con la que ciudadanos pueden acceder a éstos.

La publicidad es una variable jurídica. Intenta reflejar las previsiones legales que regulan la publicidad de los informes de labores y analizar si los informes en cuestión y sus promocionales cumplen con el umbral mínimo de legalidad. Su puntuación máxima es siete.

Las variables justificación, deliberación y evaluación procuran valorar la efectividad de la rendición de cuentas. Miden si los servidores públicos justifican sus actos ante la ciudadanía, si ésta tiene posibilidades reales de interactuar con los funcionarios y si los ciudadanos u órganos especializados realizan evaluación de sus acciones. Los valores máximos que pueden obtener son los siguientes: justificación: cuatro, deliberación: dos y evaluación: cuatro.

La puntuación se usará para crear un *ranking* de los informes de labores y comparar todos los aspectos de éstos. Asimismo, permitirá identificar los sesgos más profundos y generalizados de varios aspectos de los informes de labores.

A continuación se presenta la tabla desglosando las variables y la máxima puntuación posible por cada una.

TABLA 1  
VARIABLES Y CATEGORÍAS PARA LA INVESTIGACIÓN\*

		<i>Categoría</i>	<i>Valor máximo</i>
Transparencia			12
	T1	Información completa	1
	T2	Claridad	1
	T3	Acceso a la información	1
Publicidad			7



		<i>Categoría</i>	<i>Valor máximo</i>
	P1	Temporalidad	1
	P2	Sujeto emisor	1
	P3	Presupuesto	1
	P4	Finalidad	1
	P5	Cobertura	1
Justificación	J1		4
Deliberación	D1		2
Evaluación	E1		4
		TOTAL:	29

\* Los indicadores detallados se pueden encontrar en el anexo 8.

El análisis cualitativo se enfocará en cuatro de los casos que han llegado ante la Sala Superior. El criterio para su selección fue el análisis de su contenido realizado por el IFE y/o la Sala (tomando en cuenta frases e imágenes usadas).

A continuación se presentan los casos que se analizarán en este estudio:

TABLA 2  
CASOS A ANALIZAR EN ESTE ESTUDIO

		<i>Expediente</i>	<i>Partido</i>	<i>Estado</i>	<i>Municipio</i>
<i>Legisladores federales</i>	<b>1</b>	<b>75/2009 y 82/2009</b>	<b>PVEM</b>	—	—
	<b>2</b>	<b>87/2009 y 89/2009</b>	<b>PVEM</b>	—	—
	<b>3</b>	<b>254/2009</b>	<b>PT</b>	—	—
	<b>4</b>	<b>145/2009</b>	<b>PRI</b>	—	—
<i>Gobernadores</i>	5	41/2010 y su acum. 42/2010	PRD	Zacatecas	—
	6	55/2010 en repos.	PRD	Zacatecas	—
	7	19/2010	PRI	Quintana Roo	—
	8	76/2010	PRI	Hidalgo	—

		<i>Expediente</i>	<i>Partido</i>	<i>Estado</i>	<i>Municipio</i>
<i>Presidentes municipales</i>	<b>9</b>	<b>23/2010</b>	<b>PRD</b>	<b>Michoacán</b>	<b>Apatzingán</b>
	10	222/2009	PAN	Veracruz	Boca del Río
	11	8/2010 en repos.	PAN	Veracruz	Boca del Río
	12	139/2010	PRI	Durango	Gómez Palacio
	<b>13</b>	<b>3/2009</b>	<b>PRD</b>	<b>Tabasco</b>	<b>Jonuta</b>
	<b>14</b>	<b>33/2009 en repos.</b>	<b>PRD</b>	<b>Tabasco</b>	<b>Jonuta</b>

\*En negrita los casos que serán objeto del estudio cualitativo.

El estudio comparado de los casos se enfocará en el análisis de los contenidos de informes y las argumentaciones que han usado los órganos electorales. Primeramente se realizará una exploración de los informes y la manera en la que fueron presentados a la ciudadanía y promocionados. Después se pasará al examen de los argumentos y decisiones de los órganos electorales. Finalmente, se llevará a cabo un análisis de particularidades y generalidades de los casos.

En el siguiente apartado se discutirá el marco teórico de rendición de cuentas y transparencia de acuerdo a las corrientes más destacadas en la materia. También se presentarán las disposiciones legales que rigen en México en ambas materias y, finalmente, se contrastará la teoría con la legislación mexicana.

## II. RENDICIÓN DE CUENTAS EN TEORÍA Y REALIDAD

La rendición de cuentas es un concepto que se desenvuelve en el espacio de las democracias representativas y refiere a una relación entre dos actores, los representantes y representados, en la que el primero de ellos informa, explica y justifica sus actos al otro, para que así éste pueda evaluar y, según el caso, premiar o castigar los actos del representante.

La rendición de cuentas implica tres dimensiones: una informativa, otra explicativa (o de justificación) y una de castigo o recompensa (Schedler 2004). La acción de rendir cuentas significa más que el simple hecho de presentar la información sobre un asunto determinado: implica la necesidad de justificar las acciones y decisiones tomadas. Asimismo, no puede haber rendición de cuentas efectiva si el actor que la demanda no tiene la capaci-

dad institucional para generar correcciones y aplicar sanciones a aquellos agentes que han incurrido en comportamientos ilegales o que sus decisiones y acciones no respondieron al interés público (Peruzzotti 2008).

Resumiendo: la rendición de cuentas debe asegurar que el público o foro que las recibe obtenga información adecuada sobre los distintos aspectos del quehacer del servidor público, que le permita una comprensión apropiada de ésta, así como una interacción y discusión. Además, debe existir la posibilidad de que el foro premie o castigue al funcionario público, basándose en la evaluación de su desempeño en el cargo (Schedler 2004, Bovens 2006).

La rendición de cuentas es un mecanismo complejo de interacción entre al menos dos actores. Estas relaciones pueden tener diversos sentidos, por lo que existen varias dimensiones de control en la rendición de cuentas.

O'Donnell distingue dos formas: la horizontal y la vertical. La primera se refiere a un sistema de vigilancia interestatal realizado por los distintos poderes del Estado y por los órganos de control y orientado a fiscalizar las acciones de los funcionarios u organismos del Estado. La segunda hace énfasis en la responsabilidad externa de control al gobierno, ejercido principalmente por los ciudadanos en las elecciones (O'Donnell, 1998), por los medios de comunicación y por la sociedad en general (Lajud Neme 2010, 30 citando a O'Donnell 1999).

Existe también una tercera forma de rendición de cuentas: la transversal, que “son aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, mediante la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano” (Olvera e Isunza 2004, 346). Otro tipo de *accountability* transversal se da cuando las entidades de los poderes ejecutivos estatales y municipales rinden cuentas al Poder Legislativo situado en un orden superior de gobierno (Lajud Neme 2010: 33).

La rendición de cuentas debe ser entendida como un proceso continuo de revisión permanente por medio de diversos mecanismos, que pueden ser clasificados como controles *ex post* o *ex ante*. Los primeros se refieren a que exista la posibilidad de sancionar las acciones una vez que fueron realizadas. Los segundos están orientados a reivindicar el sentido de alguna de las acciones, al tener la posibilidad de una interlocución sobre algún asunto público concreto entre el que rinde cuentas y el foro receptor.

Es importante subrayar la importancia de las elecciones como un mecanismo de rendición de cuentas por excelencia. La posibilidad de decidir si los gobernantes deben permanecer en sus puestos es el mecanismo más

básico y más importante para castigar o premiar a los representantes por su desempeño (Markowski 2005, Przeworki, Sokes y Manin 1999). Cheibub y Przeworski notan, que los gobernantes son sujetos al mecanismo de rendición de cuentas si “la probabilidad de que sobrevivan en el cargo es susceptible al desempeño del gobierno; en otro caso, no lo son” (1999, 225).

La primera y más básica dimensión de la rendición de cuentas expresa la necesidad de proveer al foro controlador con la información suficiente para que pueda ejercer su función de acuerdo con los hechos. Para que esta condición suceda, el gobierno necesita otorgar a los ciudadanos amplios derechos de acceso a la información y apegarse a las reglas de transparencia, lo que significa abrir la información gubernamental al público y “el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas” (Villanueva 2005, 63 y 64).

En las ciencias sociales contemporáneas, la transparencia es vista como parte fundamental de la democracia al posibilitar la participación ciudadana en el debate público y ejercicio de control sobre sus representantes.

La transparencia fomenta la confianza de la ciudadanía en su gobierno y los representantes, genera los mecanismos de autocontrol de los servidores públicos y favorece la eficacia y eficiencia en la gestión pública, obligando al gobierno a actuar con más cuidado frente al escrutinio público. La publicidad de la gestión gubernamental permite a los ciudadanos no solamente conocer con mayor profundidad las acciones del gobierno. Al hacer uso del derecho de acceso a la información pública la gente se convierte en ciudadanos informados, capaces de tomar parte en los debates públicos y participar en los procesos de decisión.

De acuerdo con Peschard (2008, 12)

La transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, o sea, si guían sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos. Es por ello que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de transparencia.

Para que el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas cumpla con su función en la sociedad democrática, la información proporcionada debe satisfacer ciertos criterios. Dar visibilidad a la gestión pública no significa publicar cualquier cantidad de información sin forma ni explicación. De acuerdo con los estándares de la transparencia la información proporcionada por los gobernantes debe ser: (i) de fácil acceso, (ii) comprensiva, (iii) relevante, (iv) confiable y (v) completa (Carpizo y Villanueva 2001, Hofbauer y Cepeda 2005).

La legislación mexicana no prevé explícitamente ningún mecanismo de rendición de cuentas: este término no aparece en ningún acto legal. Es aún más notorio que tampoco considera el mecanismo más básico de rendición de cuentas: la reelección. La prohibición de la reelección inmediata a todos los cargos de representación popular impide a la ciudadanía fiscalizar el cumplimiento de compromisos electorales. El voto es el principal mecanismo que las democracias representativas ofrecen a los ciudadanos para poder controlar efectivamente a sus gobernantes (Powell 2000, Chacón 2010), pero los ciudadanos mexicanos no cuentan con él. Esta situación desvía la lealtad que los representantes deben a los electores hacia los líderes partidistas, ya que son éstos, y no la ciudadanía, quienes deciden su futuro político.

Sin embargo, las leyes mexicanas consideran algunos mecanismos de transparencia y responsabilidad que en cierta medida contribuyen a otros tipos de rendición de cuentas. El mecanismo mejor desarrollado es el régimen legal que regula el ejercicio de transparencia.

La creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública motivó la constitucionalización de los estándares del derecho del acceso a la información, han establecido un marco legal que reconoce eficazmente los derechos ciudadanos y obliga a todas las entidades gubernamentales a hacer públicos los datos relacionados con todas sus actividades, de acuerdo con el principio de máxima publicidad.

El artículo 6o. de la CPEUM establece los principios y bases que debe regir el derecho de acceso a información, tales como el principio de máxima publicidad; protección de datos personales; no justificación de uso de la información; gratuidad de información; autonomía de los organismos especializados para atender los procedimientos de revisión expeditos; sanción a la inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública. La fracción V de este artículo prevé la obligación de los servidores públicos federales de los tres poderes de gobierno, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales a publicar información completa sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

En el ámbito federal, las autoridades sujetas al régimen de transparencia son todos los órganos y entidades del Poder Ejecutivo Federal, incluyendo a la Procuraduría General de la República, al Poder Legislativo federal, al Poder Judicial de la Federación, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.<sup>22</sup>

En forma similar, en el ámbito local, los sujetos obligados son: los poderes Legislativo, Ejecutivo y sus dependencias, y Judicial, los ayuntamientos de los municipios y las dependencias de la administración pública municipal, las entidades paraestatales y paramunicipales y los organismos públicos autónomos. Asimismo, pero no en forma generalizada, son sujetos obligados: los partidos y agrupaciones políticas con registro en el estado;<sup>23</sup> la Procuraduría General de Justicia;<sup>24</sup> organizaciones no gubernamentales que reciban recursos públicos,<sup>25</sup> y universidades e instituciones públicas de educación superior.<sup>26</sup>

La ley reconoce ciertos rubros de información pública como obligaciones de transparencia, lo que significa que éstos deben ser publicados por los sujetos obligados, sin necesidad de presentar una solicitud de acceso a la información. Estas obligaciones incluyen (a nivel federal y estatal), las siguientes materias: 1) estructura orgánica, 2) facultades de cada unidad administrativa, 3) directorio de servidores públicos, 4) remuneración mensual, 5) domicilio de la unidad de enlace para recibir las solicitudes de información, 6) metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos,<sup>27</sup> 7) servicios que ofrecen,<sup>28</sup> 8) trámites, requisitos y formatos,<sup>29</sup> 9) la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el presupuesto de egresos de la Federación, 10) resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado, 11) diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, 12) concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, 13) contrataciones que se hayan celebrado,<sup>30</sup>

<sup>22</sup> Artículo 3o. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Para mayor referencia, véase el anexo 9.

<sup>23</sup> Es el caso de todos los estados en estudio excepto Quintana Roo, véase el anexo 9.

<sup>24</sup> Únicamente en el caso de Hidalgo, véase el anexo 9.

<sup>25</sup> Es aplicable en Michoacán y Veracruz, véase el anexo 9.

<sup>26</sup> Es el caso sólo de Durango, véase el anexo 9.

<sup>27</sup> No se actualiza para el caso de Zacatecas, véase el anexo 9.

<sup>28</sup> No se actualiza para el caso de Zacatecas, véase el anexo 9.

<sup>29</sup> No se actualiza para el caso de Zacatecas ni Michoacán, véase el anexo 9.

<sup>30</sup> No se aplica a Hidalgo. Por otro lado, las legislaciones incluyen expresamente rubros como: resultados de licitaciones, convocatorias a los concursos y los convenios y contratos

incluyendo resultados de licitaciones enajenación de bienes, convocatorias a los concursos o licitaciones, 14) marco normativo, incluyendo los manuales de organización,<sup>31</sup> 15) mecanismos de participación ciudadana,<sup>32</sup> 16) relación de solicitudes de información pública y resultados de éstas.<sup>33</sup>

Las leyes mexicanas que establecen instrumentos de responsabilidad relacionados con la rendición de cuentas no son tan ricas como los que regulan la transparencia. Además, el sistema de rendición de cuentas no es coherente; está conformado por varios mecanismos que pretenden regular principalmente el ejercicio de la cuenta pública. Los mecanismos relacionados con los distintos aspectos de la rendición descritos arriba están pobremente desarrollados y funcionan con numerosas fallas.

Los mecanismos más importantes de responsabilidad establecidos por la ley están relacionados con los titulares del Poder Ejecutivo en los ámbitos federal y estatal. El presidente y los gobernadores tienen la obligación de presentar al Congreso correspondiente y hacer público un informe anual de labores. Este informe puede ser discutido en el Congreso correspondiente, quien tiene derecho a solicitar información adicional del ejecutivo o bien de los titulares de cualquiera de las dependencias. La presentación del informe del ejecutivo federal está descrita detalladamente en la CPEUM, mientras que las leyes estatales, con algunas excepciones, no suelen ser tan exactos: de ahí la falta de uniformidad en el ejercicio de esta obligación.

Los demás servidores públicos tienen el derecho (no la obligación) de rendir sus informes a la ciudadanía. La legislación de ningún nivel establece normas que regulen el contenido y la manera de presentación de un informe. La única parte regulada puntualmente se refiere a la promoción de dichos informes.

Los ejecutivos federal y estatales tienen la obligación de presentar ante los congresos respectivos una propuesta de leyes de Ingresos y Egresos. Los congresos estatales y la Cámara de Diputados tienen el derecho de aprobar y modificar dichas leyes, así como dictar impuestos que consideren necesarios. Los mismos poderes legislativos tienen derecho de revisar la cuenta pública con la actuación de sus órganos especiales de control. Asimismo, los congresos estatales ejercen esa función controladora respecto de los municipios.

sobre enajenación de bienes. Para mayor referencia, véase el anexo 9.

<sup>31</sup> Todas las legislaciones revisadas lo establecen expresamente, véase el anexo 9.

<sup>32</sup> No es aplicable a Durango, Quintana Roo y Veracruz, véase el anexo 9.

<sup>33</sup> No es el caso para Michoacán, véase el anexo 9.

En contra de los servidores públicos de altos rangos (federales y estatales) que incurren en actos u omisiones que perjudiquen el interés público se puede iniciar un juicio político. Este juicio se lleva a cabo ante el Congreso correspondiente y puede resultar en la destitución y la inhabilitación del servidor público.

En caso de una posible responsabilidad penal se puede iniciar el juicio de procedencia, en el que el Congreso de Diputados o Congreso estatal correspondiente analizan el caso para determinar si se va a eliminar la inmunidad del servidor público inculcado. En el caso de eliminación de la inmunidad, el caso se remite a las autoridades judiciales correspondientes.

Otro mecanismo más de control de los servidores públicos es la obligación de presentar la declaración patrimonial al inicio, durante y al término del cargo. Sin embargo, esta medida debe de considerarse más bien un instrumento contra la corrupción que una parte de la rendición de cuentas.

Es importante notar, que aparte de los juicios políticos y de procedencia no existen mecanismos de control de los legisladores. Los diputados y senadores mexicanos no rinden cuenta ante los electores (dada la inexistencia de reelección inmediata) ni al Congreso mismo. La única instancia ante la que tienen que justificarse es la que decide su futuro político: su partido (Casar, Marván y Puente 2009, 54).

El marco legal mexicano crea un incipiente sistema de *accountability*, que requiere de desarrollo de la legislación primaria y secundaria, así como de costumbres y buenas prácticas, para instaurar un régimen de rendición de cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes (López-Ayllón y Merino, 2009, 16) como se muestra en la tabla siguiente.



TABLA 3  
MECANISMOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS\*

<i>Teoría</i>	<i>México</i>
<i>Comparecencias e informes de gobierno</i>	
<p>Comparecencia de funcionarios, especialmente para el Poder Ejecutivo, pero también aplica para algunos miembros del Poder Legislativo, ante el Congreso:</p> <p>Es horizontal si es para: a) aclarar o ahondar en la discusión de algún tema relacionado con su área; b) evaluar una legislación que se discute en una asamblea; c) informar al pleno sobre los avances de su ámbito de acción.</p> <p>También puede ser vertical si se considera que son informes que pueden ir dirigidos a los ciudadanos.</p> <p>Puede ser <i>ex ante</i> en el caso del inciso a) y <i>ex post</i> en los casos señalados por los incisos b) y c).</p>	<p>El presidente de la República anualmente rinde el informe ante el Congreso de la Unión (artículo 69 de la CPEUM).</p> <p>En el ámbito estatal, el gobernador presenta su informe anualmente ante el Congreso estatal y los presidentes municipales, ante su ayuntamiento.</p> <p>El Congreso, tanto en el orden federal como estatal, tiene la potestad de solicitar mayor información referente al informe presentado.</p>
<i>Presentación, revisión y aprobación anual de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos</i>	
<p>Enviar a los congresos las propuestas de ingreso y gasto del próximo ejercicio, para su discusión y aprobación:</p> <p>Puede ser una rendición de cuentas horizontal, si se trata de poderes ubicados en el mismo orden de gobierno, o transversal, cuando se trata de poderes ubicados en distintos ordenes de gobierno.</p> <p>Como es una propuesta puede ser considerado como un control <i>ex ante</i>, porque justifican las acciones que se llevarán a cabo para recibir recursos.</p>	<p>El presidente envía a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En respuesta, la Cámara de Diputados deberá aprobar el PEF en los plazos establecidos.</p> <p>En el ámbito estatal se lleva a cabo un procedimiento muy similar, en el cual el gobernado tiene que presentar ante el Congreso estatal una propuesta de ley de Ingreso y ley de Egresos, para su aprobación.</p>

<i>Presentación de la cuenta pública</i>	
<p>Es una cuenta que presentan los ejecutivos de todos los niveles al Congreso y constituye el punto de partida para el proceso de fiscalización legislativa anual de la hacienda pública:</p> <p>Puede ser rendición horizontal porque el control se da entre distintas instancias (congresos, órganos de fiscalización o de hacienda).</p> <p>Es un control <i>ex post</i> ya que se realiza mediante los informes de recursos públicos ejercidos.</p>	<p>La Cámara de Diputados, por medio de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), tiene la facultad de revisar la Cuenta Pública para evaluar los resultados de la gestión financiera, verificar los ingresos contra los egresos (artículo 74, fracción, VI de la CPEUM).</p> <p>La Cuenta Pública es presentada por el Secretario de Hacienda a la Cámara de Diputados. Once meses después la ASF entrega su informe de resultados el 20 de febrero del año siguiente el cual debe incluir las distintas justificaciones y aclaraciones de los organismos fiscalizados. En caso de no solventar las irregularidades, la ASF determina los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal y promover el fincamiento de responsabilidades, acciones de responsabilidad y presentar las denuncias o querellas penales (artículo 79 de la CPEUM; artículo 49 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).</p> <p>Este ejercicio, similar a la presentación del informe, es replicado a nivel estatal por el órgano superior de fiscalización, auxiliar del Congreso estatal.</p> <p>También los municipios tienen la obligación de presentar su cuenta pública ante el Congreso estatal correspondiente.</p>

*Juicio político*

Es un proceso al interior del Congreso cuyo objeto es deliberar sobre la posible responsabilidad política, cuya sanción es la destitución del servidor público y su inhabilitación.

Es una rendición de cuentas horizontal y vertical porque es un control que se ejerce por el Congreso en contra de senadores, diputados, así como miembros de los otros dos poderes del Estado, tales como los ministros de la SCJN, el procurador general de Justicia.

Es *ex post* porque es la aplicación de una sanción a funcionarios que incurrieron en una responsabilidad política.

El juicio político es un proceso establecido en los artículos 109 y 110 de la CPEUM.

Procede cuando un servidor público, en ejercicio de sus funciones, incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (artículo 109, fr. I). Las sanciones pueden ser la destitución y la inhabilitación del servicio público.

El juicio político procede en contra de: senadores y diputados federales, locales y del D. F., ministros de la SCJN, magistrados de circuito, jueces de distrito, jueces del fuero común y del D. F., consejeros de la Judicatura, secretarios de Estado, jefe de gobierno del D. F., procurador general de la República, procurador de Justicia del D. F., consejeros del IFE, directores generales y equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Por otra parte, el juicio político en contra de gobernadores, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales procede por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. En este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que procedan como corresponda.

<i>Declaración de procedencia</i>	
<p>Se refiere a la determinación de desaforar a algún servidor público a efecto de que enfrente un proceso relativo a una posible responsabilidad penal. La sanción implica la separación del encargo para sujetarlo a un proceso penal.</p> <p>Es una rendición de cuentas horizontal y vertical porque es un control que se ejerce por el Congreso en contra de senadores, diputados, así como miembros de los otros dos poderes del Estado.</p>	<p>La declaración de procedencia procede una vez que la Cámara de Diputados declara por mayoría absoluta de sus miembros presentes, si ha o no lugar para proceder contra el inculcado. El Senado resolverá lo mismo sólo respecto del Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 111 de a CPEUM.</p> <p>Son sujetos de este proceso: senadores y diputados federales; diputados estatales y del D. F., ministros de la SCJN, magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, consejeros de la Judicatura Federal, secretarios de Estado, jefe de gobierno del D. F., procurador general de la República y el procurador general de justicia del D. F., consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo del IFE.</p> <p>El proceso de declaración de procedencia en materia penal federal en contra de gobernadores, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, tendrá el efecto de comunicarse a las legislaturas locales para que procedan como corresponda.</p>
<i>Relación mando-obediencia en el sector público</i>	
<p>Los funcionarios están obligados a rendir informes de sus actividades a sus superiores jerárquicos con el fin de poder ser evaluados:</p> <p>Es rendición de cuentas vertical porque sigue un esquema jerárquico.</p> <p>Puede ser un control <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> porque los informes pueden ser presentados en distintos momentos del proceso de las actividades.</p>	<p>Este mecanismo es materia de reglamentación interna de cada órgano y entendiende la naturaleza de la actividad que éste lleva a cabo.</p>

<i>La declaración patrimonial</i>	
<p>A la que están obligados todos los funcionarios públicos de proporcionar los datos suficientes sobre su situación económica (al inicio, durante y al término del cargo):</p> <p>Esta responsabilidad es una rendición de cuentas vertical.</p> <p>Es un control <i>ex post</i> porque existe la posibilidad de sancionar desde la detección de alguna irregularidad durante el tiempo que ocupe el cargo el funcionario público.</p>	<p>Los servidores públicos deberán presentar con toda oportunidad y veracidad, la declaración de situación patrimonial, ante el órgano contralor correspondiente, (artículo 36 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).</p> <p>La falta de cumplimiento de esta obligación conlleva a una amonestación, separación del cargo, multa pecuniaria o el inicio de un proceso penal.</p>
<i>La reelección al cargo</i>	
<p>Esta se refiere a la posibilidad de obtener de manera consecutiva el cargo de elección popular, por el apoyo electoral de los ciudadanos.</p> <p>Es una rendición de cuentas vertical.</p> <p>El tipo de control es <i>ex post</i> porque sucede una vez terminado el tiempo en el gobierno del funcionario público.</p>	<p>En México no existe la posibilidad de una reelección inmediata.</p>

\* Fuente: elaboración propia, con base en el texto de Lajud Neme y la legislación vigente. Para los detalles de las legislaciones: federal y estatales véase el anexo 10.

Teniendo presentes los marcos teórico y legal, vamos a proceder al análisis general de los casos. Por eso primero se presenta la exploración general de los casos y de los procedimientos que se llevaron a cabo ante la Sala Superior. El estudio se enfocará en mostrar las etapas de la *litis* ante la Sala y los argumentos utilizados por los magistrados. Subsecuentemente, se presentarán los resultados de la evaluación de los informes de acuerdo con la metodología presentada en el apartado primero.

### III. INFORMES DE GOBIERNO: RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA PRÁCTICA MEXICANA. TENDENCIAS GENERALES

La Constitución mexicana impone obligaciones de presentar los informes de labores al presidente y a los gobernadores. Otros servidores públicos no tienen la obligación, sino el derecho de presentar los informes y frecuentemente hacen uso de éste. La presente investigación se propuso analizar las aportaciones de este mecanismo para el funcionamiento de rendición de cuentas. Tomando en consideración a todos los servidores públicos con obligación o derecho de rendir un informe, el universo potencial de estudio de esta investigación abarca entonces los informes del presidente de la República, de los 31 gobernadores, del jefe de gobierno del Distrito Federal, de los presidentes de 2,435 municipios, 628 diputados y senadores federales, sin contar los legisladores estatales.

Una investigación que abarcara todos los informes que se rinden aunque sea en un solo año sería imposible. Para reducir el número de casos y acercar la investigación a los intereses prácticos de la Sala Superior, se decidió elegir solamente los informes que han generado controversias sobre las que dio los fallos la Sala. Se trata de diez casos y catorce resoluciones.

La investigación se ocupa de los siguientes casos:

De los legisladores federales:

- Los informes de los diputados del Partido Verde Ecologista de México (los expedientes SUP-RAP-75/2009 y 82/2009 sobre pena muerte y los SUP-RAP-87/2009 y 89/2009 sobre protección de los manglares).
- Senador Monreal Ávila del Partido del Trabajo (SUP-RAP-254/2009).
- Grupo parlamentario en el Senado del Partido Revolucionario Institucional (SUP-RAP-145/2009).

De los gobernadores:

- Amalia García, gobernadora del estado de Zacatecas del Partido de la Revolución Democrática (expedientes SUP-RAP-42/2010 y su acumulado SUP-RAP-41/2010 y el SUP-RAP-55/2010 en reposición de los anteriores).
- Félix Arturo González Canto, gobernador del estado de Quintana Roo del Partido Revolucionario Institucional (expediente SUP-RAP-19/2010).

- Miguel Ángel Osorio Chong, gobernador del estado de Hidalgo del Partido Revolucionario Institucional (expediente SUP-RAP-76/2010).

De los presidentes municipales:

- J. Guadalupe Jaimes Valladares, presidente municipal del ayuntamiento de Apatzingán, Michoacán del Partido de la Revolución Democrática (expediente SUP-RAP-23/2010).
- Miguel Ángel Yunes Márquez, presidente municipal de Boca del Río, estado de Veracruz del Partido Acción Nacional (expedientes SUP-RAP-222/2009 y 8/2010 en reposición del anterior).
- Ricardo Armando Rebollo Mendoza, presidente municipal del ayuntamiento de Gómez Palacio, Durango Partido Revolucionario Institucional (expediente SUP-RAP-139/2009).
- Carlos Francisco Lastra González, presidente municipal de Jonuta, Tabasco del Partido de la Revolución Democrática (expedientes SUP-RAP-3/2009 y SUP-RAP-33/2009 en reposición del anterior).

### 1. *La revisión de la Sala Superior*

Todos los informes que conforman el objeto de estudio de esta investigación han pasado por un procedimiento sancionador ante el Instituto Federal Electoral para que éste resuelva las controversias que generaron. Asimismo han pasado por un juicio ante la Sala Superior a causa de las apelaciones levantadas por las partes interesadas (los acusados o los quejosos). A continuación se analiza las razones de controversias que causaron los informes, así como argumentos y decisiones de los magistrados.

La legislación mexicana regula la presentación y la propaganda de los informes de labores mediante los artículos 134 y 41 fracción III apartado C de la Constitución y los artículos 228 numeral 5o. y 347 párrafo 1 incisos b, c y d del COFIPE. Las restricciones de la promoción de los informes son las siguientes:

- No pueden ser difundidos en tiempos de campaña electoral;
- Pueden ser difundidos una vez al año en el ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público;
- No pueden exceder los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe;
- No pueden tener fines electorales.

Ejerciendo sus facultades y buscando hacer efectivas las previsiones del COFIPE en lo que concierne a la propaganda gubernamental, el Consejo General del IFE aprobó el Reglamento en materia de propaganda institucional y político electoral. El reglamento recoge lo dicho en los artículos 134 constitucional y 228 del COFIPE y define la propaganda institucional como:

aquella que los poderes públicos y órganos de gobierno a nivel federal, local o municipal, así como los del Distrito Federal y los de sus delegaciones; los órganos autónomos; o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, lleve a cabo fuera del periodo comprendido desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral, que sea informativa, educativa o de orientación social, cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión señalada en el artículo 2 del presente Reglamento que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral (artículo 3).

En el análisis de la jerarquía legislativa, buscando argumentos para determinar si el Reglamento mencionado tiene validez general y debería estar tomado en cuenta por la Sala en sus resoluciones, encontramos diversas opiniones. La ley frecuentemente está sujeta a interpretaciones, y éstas pueden variar notablemente. En los casos analizados en este estudio la Sala no toma en cuenta las regulaciones contenidas en el citado Reglamento y basa sus decisiones en sus propias interpretaciones de los preceptos constitucionales y del COFIPE (más acotadas que las del IFE). Sin embargo, del análisis realizado se desprende que la inclusión del Reglamento dentro del marco legal aplicado por la Sala podría influir en sus resoluciones, dándole más fuerza al espíritu de la ley y no solamente a su letra.

Todos los casos de los informes de labores que han llegado a la Sala Superior pasaron previamente por un procedimiento ante el Instituto Federal Electoral, cuyas decisiones fueron apeladas. Las quejas más recurrentes en el caso de los informes de labores fueron: violación del principio de imparcialidad (artículo 134 constitucional), transgresión de los tiempos permitidos para la difusión del informe (artículo 228 del COFIPE) y su uso indebido para llevar a cabo promoción personalizada del servidor público que rindió el informe (134 constitucional y 228 del COFIPE).



La siguiente tabla detalla los motivos de las protestas.

TABLA 4  
MOTIVOS DE LAS QUEJAS LEVANTADAS POR LOS APELANTES

<i>Autoridad</i>		<i>Sentencia</i>	<i>Propaganda electoral</i>	<i>Publicidad durante la campaña</i>	<i>Promoción personalizada</i>	<i>Violación al principio de imparcialidad</i>	<i>Influir las preferencias</i>	<i>Fuera de los tiempos</i>	<i>Propaganda electoral anticipada</i>
<i>Legisladores federales</i>	1	75/2009 y 82/2009	x						
	2	87/2009 y 89/2009	x						
	3	254/2009		x					
	4	145/2009							x
<i>Gobernadores</i>	5	41/2010 y su acum. 42/2010			x	x		x	
	6	55/2010 en repos.			x	x		x	
	7	19/2010					x		
	8	76/2010			x	x			

<i>Autoridad</i>		<i>Sentencia</i>	<i>Propaganda electoral</i>	<i>Publicidad durante la campaña</i>	<i>Promoción personalizada</i>	<i>Violación al principio de imparcialidad</i>	<i>Influir las preferencias</i>	<i>Fuera de los tiempos</i>	<i>Propaganda electoral anticipada</i>
<i>Presidentes municipales</i>	9	23/2010				x		x	
	10	222/2009						x	
	11	8/2010 en repos.						x	
	12	139/2010							x
	13	3/2009							
	14	33/2009 en repos.							
<i>Total</i>			2	1	5	4	1	5	2

Algunos preceptos de la legislación mexicana respecto a la propaganda gubernamental y político-electoral son vagos y sujetos a interpretación. Buscando precisar las reglas, en las sentencias SUP-RAP-075/2009 y SUP-RAP-254/2009 la Sala estableció cuatro categorías de análisis de la propaganda de los informes de labores: sujeto, contenido, temporalidad y finalidad. Éstas consisten en lo siguiente:

1. Sujeto: que se haga únicamente por conducto de un servidor público.
2. Contenido: que se da a conocer a la ciudadanía el desempeño de las actividades del servidor público.
3. Temporalidad: que no se realice dentro del periodo de campaña y precampaña.
4. Finalidad: que el contenido no incite de manera directa o indirecta la obtención del voto en favor de algún partido político.

Se analizaron las catorce resoluciones para identificar los argumentos más utilizados por la Sala. Los argumentos se clasificaron en cuatro categorías: contenido, finalidad, elementos formales y cuestiones procesales, mismas, que fueron establecidas en las sentencias citadas arriba. A continuación, la tabla muestra la frecuencia de uso de cada una de las cuatro categorías de argumentos (véase la tabla 5).

La *litis* ante la Sala Superior pasa por ciertas etapas. La primera es análisis de cuestiones procesales: la competencia de la Sala y del órgano electoral para conocer el caso, emplazamiento adecuado de las partes, personalidad jurídica de éstas, valoración debida de las pruebas y otras irregularidades en el procedimiento (como falta de exhaustividad o de cumplimiento con el procedimiento sancionador). Como se puede apreciar, la mayoría de los casos no pasaron el primer umbral de la *litis* ante la Sala. Abajo se presenta una tabla con detalles acerca de los tipos de elementos procesales tomados en cuenta por la Sala.

TABLA 5  
 ARGUMENTOS VERTIDOS POR LA SALA SUPERIOR

<i>Autoridad</i>	<i>núm.</i>	<i>Sentencia</i>	<i>Contenido</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Elementos formales</i>	<i>Cuestiones procesales</i>
<i>Legisladores federales</i>	1	75/2009 y 82/2009	x	x	x	
	2	87/2009 y 89/2009	x	x	x	
	3	254/2009		x	x	
	4	145/2009	*		x	
<i>Gobernadores</i>	5	76/2010				x
	6	42/2010 y su acum. 41/2010				x
	7	55/2010 en repos. del 42/2010				x
<i>Presidentes municipales</i>	8	19/2010				x
	9	003/2009				x
	10	33/2009 en repos. del 3/2009	x	x		
	11	222/2009				x
	12	8/2010 en repos. del 222/2009				x
	13	23/2010				x
	14	139/2009				x
<i>Total</i>			3*	4	4	9

\*El IFE analizó las características de los informes, mientras que la Sala las mencionó sin rebatirlo.

TABLA 6  
ELEMENTOS PROCESALES

<i>Autoridad</i>		<i>Sentencia</i>	<i>Competencia</i>	<i>Emplazamiento</i>	<i>Personalidad jurídica</i>	<i>Valoración de pruebas</i>	<i>Irregularidades en el procedimiento</i>
<i>Legisladores federales</i>	1	75/2009 y 82/2009					
	2	87/2009 y 89/2009					
	3	254/2009					
	4	145/2009					
<i>Gobernadores</i>	5	41/2010 y su acum. 42/2010		x		x	
	6	55/2010 en repos.	x				
	7	19/2010	x		x		x
	8	76/2010	x				
<i>Presidentes municipales</i>	9	23/2010					
	10	222/2009					x
	11	8/2010 en repos.					x
	12	139/2010					x
	13	3/2009		x			x
	14	33/2009 en repos.		x			
<i>Total</i>			5	1	1	1	5

El elemento procesal más frecuentemente visto por la Sala es la incompetencia del Instituto Federal Electoral para resolver el caso. La regla adoptada en las sentencias limita la competencia del IFE a conocer solamente los casos que constituyen violación de un proceso electoral federal. Todas las demás situaciones quedan bajo la competencia de los institutos electorales estatales.

La legislación otorga al IFE dos grandes ámbitos de competencia relacionados con las elecciones federales y con el control de los tiempos en radio y televisión. En algunos casos, como por ejemplo cuando un gobernador promociona su informe en radio y televisión nacionales durante la campaña estatal, existen controversias respecto al instituto electoral facultado para conocer el caso. Por un lado, el caso queda bajo la competencia del instituto estatal, ya que está relacionado con la violación de las reglas que regulan el proceso electoral local. Sin embargo, al mismo tiempo se trata de una transgresión de la legislación federal relativa al control de uso de los tiempos en radio y televisión, lo que las leyes claramente establecen como competencia exclusiva del IFE.

Las sentencias de la Sala Superior constantemente optan por limitar las facultades del IFE para resolver casos únicamente en las situaciones en las que hubo una clara afectación del proceso electoral a nivel federal. En los demás casos, donde la controversia está originada por violación al código electoral estatal y, al mismo tiempo, del uso de los espacios en radio y televisión, la Sala ordenó enviar a los institutos electorales estatales (SUP-RAP-55/2010, SUP-RAP-76/2010, SUP-RAP-23/2010).

Los casos donde se reconocieron irregularidades en el procedimiento ante el IFE son también bastante comunes. Así, en el caso del gobernador de Quintana Roo, el Secretario del CG del IFE, al remitir el caso al Instituto Electoral de Quintana Roo, no realizó los procedimientos previstos por el modelo inquisitivo. En los casos de los presidentes municipales de Boca del Río (expedientes SUP-RAP-222/2009 y 8/2010) y de Jonuta (SUP-RAP-3/2209), el SCG no llevo a cabo investigación exhaustiva de los hechos que fueron objeto de denuncia y la valoración de las pruebas que efectuó fue indebida.

El segundo “umbral” del análisis de la Sala son los elementos formales de los mensajes: las fechas de publicación de los informes, los derechos del emisor y la procedencia de los recursos con los que se pagó los promocionales.

La Sala analizó los elementos formales de los mensajes únicamente en los casos de los legisladores. Su enfoque primordial era analizar si los legisladores tienen calidad de servidores públicos y por ello el derecho de rendir informes de labores. Además, se ocupó de la procedencia de los recursos financieros con los que se ha pagado los mensajes de promoción, así como de averiguar si los tiempos de promoción cumplían con las restricciones legales.

TABLA 7  
 ELEMENTOS FORMALES

<i>Autoridad</i>		<i>Sentencia</i>	<i>Fecha para presentar el informe</i>	<i>Recursos financieros</i>	<i>Promoción en tiempos indebidos</i>	<i>Derechos de emisor</i>
<i>Legisladores federales</i>	1	75/2009 y 82/2009		x	x	x
	2	87/2009 y 89/2009		x	x	x
	3	254/2009		x	x	x
	4	145/2009			x	x
<i>Gobernadores</i>	5	41/2010 y su acum. 42/2010				
	6	55/2010 en repos.				
	7	19/2010				
	8	76/2010				
<i>Presidentes municipales</i>	9	23/2010				
	10	222/2009				
	11	8/2010 en repos.				
	12	139/2010				
<i>Total</i>	13	3/2009				
	14	33/2009 en repos.				
			0	3	4	4

Hay que notar que en los casos de los legisladores la Ley no establece fechas específicas en las que éstos tienen derecho de rendir sus informes a la ciudadanía. Esta situación complica el análisis y crea un hueco legal que puede ser aprovechado para actividades relacionadas con la promoción indebida que van a estar de acuerdo con la letra de la ley, pero no con las intenciones del legislador, quien pretendía asegurar condiciones de igualdad de competencia para todos.

Asimismo, la ley no estipula ninguna regla relativa a la procedencia de los recursos económicos con los que se debe financiar la propaganda de los informes de labores. La Sala optó por permitir el uso del dinero privado de los interesados para este fin. Sin embargo, es discutible quién tiene razón en este caso: la Sala, o el CG del IFE. Éste último, en los expedientes SCG/PE/CG/O44/2009 y SCG/PE/CG/045/2009 relacionados con el procedimiento especial sancionador en contra del PVEM y sus diputados, levantó el argumento que el uso de los recursos distintos a los públicos implica el carácter particular de los mensajes. Asimismo, el IFE sostiene el argumento de la prohibición constitucional (artículo 41, Apartado A inciso g) de la contratación de promocionales con fines político-electorales en radio y televisión.

A las dos últimas etapas de análisis de la Sala pasan solamente los casos que no fueron resueltos (desechados, regresados a la autoridad electoral o confirmados) por razones procesales o formales. Dentro de los casos analizados solamente en cuatro<sup>34</sup> se analizó la finalidad y el contenido de los mensajes.

Al analizar la finalidad de los informes y los mensajes que los promocionan, la Sala llegó a la conclusión de que éstos pueden ser cuatro (véase la tabla 7). Los informes pueden pretender informar a la ciudadanía respecto las acciones realizadas por el representante, rendir cuentas a la ciudadanía o bien alentarla a la discusión acerca de algún tema de interés general. La Sala identificó también una finalidad indebida, violatoria a las normas constitucionales y del COFIPE, que consiste en intentar influir en las preferencias de los votantes.

<sup>34</sup> SUP-RAP-75/2009 y 82/2009, SUP-RAP-87/2009 y 89/2009 y SUP-RAP-33/2009.



TABLA 8  
FINALIDAD

<i>Autoridad</i>	<i>Núm.</i>	<i>Sentencia</i>	<i>Informar</i>	<i>Influir en las preferencias</i>	<i>Alentar discusión</i>	<i>Rendir cuentas</i>
<i>Legisladores federales</i>	1	75/2009 y 82/2009	x	x	x	
	2	87/2009 y 89/2009	x	x		
	3	254/2009	x			x
	4	145/2009				
<i>Gobernadores</i>	5	41/2010 y su acum. 42/2010				
	6	55/2010 en repos.				
	7	19/2010				
	8	76/2010				
<i>Presidentes municipales</i>	9	23/2010				
	10	222/2009				
	11	8/2010 en repos.				
	12	139/2010				
	13	3/2009				
	14	33/2009 en repos.	x	x		
<i>Total</i>			4	3	1	1

En la mayoría de los casos la Sala tomó en cuenta la posibilidad de que la promoción se realizara con el propósito ilegal de influir en las preferencias de los ciudadanos. Sin embargo, en todos los casos analizados desechó la existencia de tal finalidad. Los magistrados consideraron que los objetivos que tenían los implicados al promocionar sus informes de labores fueron informar a la ciudadanía sobre las gestiones realizadas, rendir cuentas o bien coadyuvar a un debate público acerca de temas socialmente relevantes. Los aspectos de la determinación de la finalidad de los mensajes serán estudiados en el apartado cuarto.

Analizando los contenidos de los mensajes, los magistrados tomaron en cuenta los aspectos de vinculación del mensaje con las funciones del servidor público y si no transgredía las provisiones legales al incluir una imagen de éste. Además, discutieron si la inclusión de elementos de la plataforma política del partido de origen del servidor público no está violentando las leyes regulatorias de la propaganda institucional.

La parte más importante del análisis de los contenidos de los mensajes es su vinculación con las plataformas de los partidos y la argumentación de la Sala al respecto. Los magistrados sostuvieron que la vinculación de los contenidos de los informes de labores y de los mensajes promocionales es algo natural. Según su argumentación, los legisladores, aunque son representantes de la Nación, en ningún momento pierden su característica de miembros de partidos por los cuales se eligieron y cuyos postulados están realizando. Por ello, la coincidencia entre los contenidos no puede ser considerada como promoción de la plataforma del partido.

TABLA 9  
CONTENIDO

<i>Autoridades</i>	<i>Núm.</i>	<i>Sentencia</i>	<i>Inclusión de imagen</i>	<i>Vinculación con funciones</i>	<i>Plataforma del partido</i>
<i>Legisladores federales</i>	1	75/2009 y 82/2009		x	x
	2	87/2009 y 89/2009		x	x
	3	254/2009			x
	4	145/2009			
<i>Gobernadores</i>	5	41/2010 y su acum. 42/2010			
	6	55/2010 en repos.			
	7	19/2010			
	8	76/2010			

<i>Autoridades</i>	<i>Núm.</i>	<i>Sentencia</i>	<i>Inclusión de imagen</i>	<i>Vinculación con funciones</i>	<i>Plataforma del partido</i>
<i>Presidentes municipales</i>	9	23/2010			
	10	222/2009			
	11	8/2010 en repos.			
	12	139/2010			
	13	3/2009			
	14	33/2009 en repos.	x		
<i>Total</i>			1	2	3

Por las razones mencionadas arriba, la Sala Superior ha tomado cuatro tipos de decisiones. Las más frecuentes eran revocaciones y confirmaciones de las decisiones del Consejo General del IFE y declaraciones de la incompetencia de éste para solucionar los casos en cuestión. En algunas sentencias los magistrados confirmaron las decisiones del IFE, principalmente respecto su declaración de incompetencia. Solamente en un caso (SUP-RAP-145/2009) la Sala confirmó una sanción impuesta por el Instituto al partido político.

TABLA 10  
SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES

<i>Autoridad</i>	<i>Núm.</i>	<i>Sentencia</i>	<i>Confirmación decisión CG del IFE</i>	<i>Revocación decisión CG del IFE</i>	<i>Incompetencia del IFE</i>	<i>Caso al IFE Fallos del procedimiento</i>
<i>Legisladores federales</i>	1	75/2009 y 82/2009		x		
	2	87/2009 y 89/2009		x		
	3	254/2009		x		
	4	145/2009	x			
<i>Gobernadores</i>	5	41/2010 y su acum. 42/2010		x		
	6	55/2010 en repos.		x	x	
	7	19/2010			x	x
	8	76/2010	x		x	

<i>Autoridad</i>	<i>Núm.</i>	<i>Sentencia</i>	<i>Confirmación decisión CG del IFE</i>	<i>Revocación decisión CG del IFE</i>	<i>Incompetencia del IFE</i>	<i>Caso al IFE Fallos del procedimiento</i>
<i>Presidentes municipales</i>	9	23/2010		x	x	
	10	222/2009				x
	11	8/2010 en repos.				x
	12	139/2010	x			
	13	3/2009	x		x	x
	14	33/2009 en repos.	x			
<i>Total</i>			5	6	5	4

De los casos que la Sala en su decisión remitió a los institutos electorales de los estados correspondientes o devolvió al IFE para corregir el procedimiento, algunos han concluido. En el caso del gobernador de Quintana Roo (SUP-RAP-19/2010) el IFE volvió a enviar el caso al Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, después de cumplir con el procedimiento y sustanciar debidamente su decisión. Igualmente, en los casos de la gobernadora de Zacatecas y del presidente municipal de Apatzingán, el Instituto se declaró incompetente y dio aviso a los institutos estatales correspondientes.

## 2. Evaluación de los informes

Para realizar la evaluación de los informes se ha creado una herramienta de análisis con base en los marcos legal y teórico descritos arriba. La herramienta abarca las dimensiones de transparencia, justificación, deliberación y evaluación, todas ellas intrínsecas para el concepto de rendición de cuentas, y la dimensión legal, que incluye las provisiones legales respectivas a los informes y su publicidad.

Se realizó una evaluación de siete informes de labores de los diez casos propuestos. En los tres casos restantes no pudieron ser analizados por diversas causas, en uno el informe fue cancelado (de Monreal) y en los otros dos los informes fueron imposibles de conseguir, a pesar de usar diferentes vías, incluyendo las solicitudes de información pública (para los informes de los presidentes municipales de Boca del Río y Gómez Palacio). La tabla 11 presenta las evaluaciones de los informes (véase en la siguiente página).

TABLA 11  
EVALUACIÓN DE LOS INFORMES\*

Indicador		PVEM	Monreal	Legisladores			Gobernadores			Presidentes municipales				
				PRI	Hidalgo	Zacatecas	Quintana Roo	Jonutla Tabasco	Boca del Río Veracruz	Apatzingán Michoacán	Gómez Palacio Durango			
T1	Información completa	6	1	0.5	2.5	2	2	1.5	No se puede conseguir el informe					
T2	Claridad	4	1	1	1.5	2.5	1	2.5	No se puede conseguir el informe					
T3	Acceso a la información	2	1.5	0.5	1	1	0	0.5	No se puede conseguir el informe					
T	Transparencia	12	3.5	2	5	5.5	3	4.5	No se puede conseguir el informe					
P1	Temporalidad	3	0	0	2	2	1	2	No se puede conseguir el informe					
P2	Sujeto emisor	1	1	1	1	1	1	1	No se puede conseguir el informe					
P3	Presupuesto	1	0	1	1	1	1	1	No se puede conseguir el informe					
P4	Finalidad	1	1	1	1	1	1	1	No se puede conseguir el informe					
P5	Cobertura	1	1	1	0	0	1	1	No se puede conseguir el informe					
J	Justificación	4	0	0	2.5	1	1.5	1.5	No se puede conseguir el informe					
D	Deliberación	2	0	0	2	1.5	0	0	No se puede conseguir el informe					
E	Evaluación	4	0	0	3	2	1	1	No se puede conseguir el informe					
Rendición de cuentas		17	3	4	12.5	9.5	7.5	8.5	No se puede conseguir el informe					
<i>Totales:</i>		29	6.5	6	17.5	15	10.5	13	No se puede conseguir el informe					

\* La evaluación detallada está presentada en el anexo 11.

Todos los informes presentan graves sesgos en relación con la transparencia. La información presentada está incompleta: en la mayoría de los casos hace falta explicación de la estructura institucional y los procesos de toma de decisión y aprobación de gastos, lo que no permite al ciudadano identificar los mecanismos institucionales que rigen su funcionamiento.

Todos los informes analizados fueron promocionados en tiempos que por mucho excedían la limitación legal contenida en el artículo 228.5 del COFIPE de los 13 días (7 antes y 5 después de la presentación del informe). Los informes no están fácilmente disponibles para la ciudadanía (como lo muestran numerosos y fallidos intentos de conseguir algunos de ellos; asimismo, la gran parte de los documentos que se logró obtener, tampoco fueron fácilmente alcanzables).

Los informes no suelen presentar el análisis de los resultados obtenidos respecto a las metas propuestas. Tampoco muestran los resultados de las auditorías realizadas por los órganos especializados ni otro tipo de datos que permitan evaluar su desempeño de manera objetiva. De este modo impiden a los ciudadanos analizar la información por su propia cuenta y juzgar autónomamente si los datos y aseveraciones contenidos en el informe son verídicos.

La mayoría de los servidores públicos intenta presentar justificación de sus actos y decisiones, aunque de manera incipiente. La explicación de las acciones de los gobernantes es en realidad la parte más importante para la rendición de cuentas y para que la ciudadanía pueda entender las decisiones gubernamentales.

La legislación mexicana no prevé elementos de deliberación más que una discusión en el congreso correspondiente. Así los intentos de los gobernadores de Zacatecas e Hidalgo y del presidente municipal de Boca del Río de organizar encuentros con la ciudadanía y rendir cuentas a ésta y no solamente a los legisladores son aún más valiosos. Hay que subrayar una vez más que el mecanismo de rendición de cuentas es una relación entre el representante y los representados: los servidores públicos, especialmente los provenientes de elección directa, les deben cuentas a los electores, no al otro órgano de gobierno.<sup>35</sup>

Los únicos mecanismos de evaluación de los informes y del desempeño de los servidores públicos está llevado a cabo por las agencias de auditoría o bien por el Congreso correspondiente (en el anexo 9 se describen a detalle

<sup>35</sup> No se intenta restar la importancia al control parlamentario y el realizado por las agencias especializadas. Nada más se intenta subrayar la obligación primordial de los representantes con la ciudadanía.

estos mecanismos). Debido a la prohibición de la reelección la ciudadanía no cuenta con ningún mecanismo de castigo y recompensa para los representantes.

Este panorama refleja una imagen equilibrada de la calidad de los informes de labores, donde se puede notar importantes avances y sesgos. Sin embargo, de los casos analizados, esta perspectiva se refiere únicamente a los informes de labores de los gobernadores y presidentes municipales. El caso de los legisladores es muy diferente, pero de él nos vamos a ocupar en el apartado cuatro, donde se llevará a cabo el análisis detallado de algunos de los casos.

En el siguiente apartado pasaremos a analizar de una manera detallada los cuatro casos elegidos para un estudio cualitativo. Los casos abarcarán los informes cuyo contenido fue analizado por la Sala y/o el IFE (los casos de los informes de los legisladores del PVEM y del PRI) y un caso del presidente municipal de Jonuta, Tabasco. El estudio se apoyará en los criterios de evaluación establecidos por los magistrados en las sentencias SUP-RAP-075/2009 y SUP-RAP-254/2009, así como en las disposiciones legales y en el marco teórico descritos en el apartado segundo.

#### IV. INFORMES DE GOBIERNO: RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA PRÁCTICA MEXICANA. ANÁLISIS DE CASOS

Para realizar el análisis detallado de los informes de labores y el procedimiento relativo a éstos que se llevó ante el IFE y la Sala Superior se han elegido tres casos en los que las instituciones electorales mencionadas llevaron a cabo un estudio de los contenidos y un caso de informe que obtuvo la mejor evaluación. Estos casos son: dos de los legisladores (los informes del PVEM y el PRI) y dos de presidentes municipales: de Jonuta, Tabasco y Apatzingán, Michoacán.

Además del análisis de los procedimientos ante el IFE y la Sala, se hará el intento de realizar un estudio propio de los elementos de los informes y sus promocionales, basándose en los criterios políticos y legales.

##### 1. *Los informes de los legisladores*

En este apartado se van a analizar los tres casos, pero los casos de los legisladores, por tener tanto en común, serán estudiados juntos. Los diputados del PVEM y el grupo parlamentario del PRI en el Senado decidieron

hacer uso del derecho que les otorga la Constitución y decidieron presentar a la ciudadanía sus informes de labores realizados en el Congreso.

En los tiempos entre precampaña y campaña electoral, del 18 al 25 de marzo de 2009, los legisladores del PVEM difundieron en la televisión dos spots presentando sus “informes de labores”. El primer spot se refería a la iniciativa legislativa de los diputados de éste partido en favor de la pena de muerte para asesinos y secuestradores; el segundo a algunas leyes para protección ambiental y de especies en peligro de extinción, adoptados por el Congreso por iniciativa del PVEM. Unos días después, ya durante la campaña, los senadores del PRI contrataron textos y desplegados en las revistas Nexos (30 de abril de 2009), Proceso (3 de mayo de 2009) y Milenio (4 de mayo de 2009) y en el periódico Alfa de Toluca. Estos desplegados, bajo título “El PRI cumple”, anunciaban que el PRI “en el Senado ha provisto al Ejecutivo Federal de mejores instrumentos para combatir la delincuencia” y ha realizado iniciativas para combatir la crisis económica y defender el empleo.

Ambos casos de “informes de labores” fueron denunciados ante el IFE por presuntas violaciones a las previsiones constitucionales y del COFIPE. El Instituto, después de llevar a cabo el procedimiento especial sancionador en contra de los dos partidos y sus legisladores, decidió castigar a los partidos y dar aviso al Congreso por las actuaciones de sus miembros.

En el caso de los informes de los legisladores del PVEM el IFE decidió, que sus spots no podían ser considerados propaganda gubernamental porque fueron contratados con el dinero privado de los diputados y no mediante una orden y con el uso de recursos de la Cámara de Diputados, además de que coincidían con la propaganda de su partido y por ello intentaban influir las preferencias de los votantes. El Instituto ordenó modificar el spot (eliminar el emblema del Partido y modificar la frase final para que diga “Grupo Parlamentario PV” en vez de “Partido Verde”), multó al PVEM y dio vista al Congreso.

Por otra parte, en el caso del grupo parlamentario del PRI, el IFE desechó la queja respecto la inserción en el periódico Alfa de Toluca considerándola no denigrante (el famoso “scrabble”), aunque impuso una sanción declarándola propaganda electoral anticipada. El Instituto consideró que los desplegados del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado transgredieron las normas al ser publicadas en tiempos de campaña. El IFE sancionó al PRI con multa y dio vista al Congreso.

Los sancionados levantaron un recurso de apelación ante la Sala Superior. Los magistrados revocaron la decisión del IFE en el caso de los in-



formes de los legisladores del PVEM, pero confirmaron lo referente a los informes de los senadores del PRI.

El análisis de la Sala Superior en las tres sentencias empieza con la discusión acerca de los atributos de los miembros del Poder Legislativo y su derecho a rendir informes de labores. Con base en los preceptos constitucionales los magistrados llegan a la conclusión de que es así, porque la comunicación con el electorado es un elemento inherente a la actividad parlamentaria resultante de la relación entre los representantes y representados. Además, sostiene que la ausencia de la regulación de la comunicación de los legisladores con la sociedad no significa prohibición de ésta.

Hay que notar que la Sala nunca hace referencia a los legisladores como servidores públicos (como lo establece el artículo 108 de la Constitución). Al omitir el concepto de los legisladores como servidores públicos, en vez de aplicar a los informes en cuestión las reglas del artículo 134 constitucional, la Sala establece que los legisladores pueden difundir en la radio y televisión sus informes de labores.

La Sala interpreta el artículo 134 constitucional subrayando cuatro criterios<sup>36</sup> (mencionados en el apartado anterior) que tiene que cumplir los promocionales de los informes para no ser considerados propaganda político-electoral: sujeto, contenido informativo, finalidad y temporalidad. Después de aplicarlos a los tres casos (los dos informes del PVEM y el del PRI) constata, que los del PVEM no tienen características de la propaganda indebida, mientras los desplegados del PRI únicamente transgredieron los tiempos de campaña.

Para estudiar mejor los argumentos de la Sala y discutirlos más a profundidad a continuación se va a realizar un análisis de los tres casos respecto los criterios aplicados por los magistrados.

1. *Sujeto*. La Constitución considera a los legisladores como servidores públicos de manera explícita (artículo 108).<sup>37</sup> Como consecuencia, los legisladores tienen todo el derecho de difundir informes de labores bajo las restricciones expresas de los arts. 41 y 134 constitucionales y del artículo 228 del COFIPE.

Una parte importante de la discusión en el Consejo General del IFE y ante la Sala fue la fuente de los recursos con los que se financiaron los promocionales del Partido Verde (éstos fueron pagados con los recursos pri-

<sup>36</sup> SUP-RAP-75/2009 y 82/2009 acumulados.

<sup>37</sup> “[...] se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular [...]”.

vados de los diputados). Los órganos electorales en cuestión adoptaron distintas interpretaciones del artículo 41 constitucional, en el cual se dice que

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni en favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Más adelante, en el artículo 134 de la Constitución se habla de “la propaganda (...) que difundan como tales los poderes públicos”.

La Sala Superior en las sentencias relativas a los informes de los legisladores del PVEM establece que el uso de los recursos privados en este caso impide la violación de los preceptos constitucionales del artículo 134, ya que no pudo haber tenido lugar el uso indebido de los recursos públicos. Además, la prohibición constitucional se refiere únicamente a la propaganda con fines político-electorales, por lo que la decisión acerca del uso de los recursos públicos depende de la evaluación de los aspectos de contenido y finalidad de los mensajes (véase más adelante el punto 3 *Contenido*).

Sin embargo, analizando esos dos preceptos constitucionales de manera conjunta, parece ser más cercano a las intenciones del legislador la interpretación realizada por el IFE, quien consideró que la propaganda gubernamental (de la que los informes forman parte) debería estar contratada por parte de un órgano (en los casos analizados por la Cámara de Diputados o por el Senado) y pagada con recursos públicos, ya que la utilización del dinero privado introduce un elemento de inequidad en la contienda. Lorenzo Córdova considera que la aceptación de uso de los recursos privados por los legisladores para difundir sus informes “está desnaturalizando y corrompiendo el carácter público de este acto” (Córdova 2009, 75).

2. *Temporalidad*. La Constitución impone prohibición de difundir propaganda gubernamental en tiempos de campaña electoral. Respecto a los informes de labores, el artículo 228 del COFIPE limita su difusión a “una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe”. Además, repite la prohibición constitucional estableciendo que ésta “En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral”.

Las legislaciones federal y locales contienen fechas en las que los servidores públicos deben presentar sus informes de gestión. Sin embargo, esta regulación no se refiere a los legisladores, por lo que éstos pueden rendir sus informes en la fecha libremente elegida fuera de las campañas y solamente durante el periodo de 13 días.

La difusión de los informes de los senadores del PRI fue en tiempos de campaña y por ello resultó en sanción por parte del IFE. En el caso de los spots de los diputados del PVEM, se difundieron entre 18 y 25 de marzo de 2009, justo en los tiempos entre precampaña y campaña. De acuerdo con las estipulaciones legales este hecho fue totalmente legal. Sin embargo, de la selección de estas fechas surgen dudas acerca de las intenciones de los diputados. ¿Por qué informar a la ciudadanía apenas unos días antes de inicio de campaña electoral y no al final de su mandato que concluía el 31 de agosto? (Córdova 2009, 81-82).

La decisión de la Sala sobre este preciso aspecto del caso está de acuerdo con la letra de la ley, pero ya no con su espíritu, y va definitivamente en contra de la prohibición de difusión de los informes en tiempos de precampaña que la misma Sala introdujo, ampliando las restricciones en un caso, pero no en el otro (Córdova 2009, López-Ayllón 2009).

3. *Contenido.* Los mensajes de los legisladores del PRI y del PVEM, de acuerdo con sus declaraciones, pretenden informar a la ciudadanía acerca de las iniciativas y labores que éstos realizaron durante su gestión. Veamos cual es la información que presentaron a los votantes.

En el primer spot de los diputados del PVEM se informaba acerca de la iniciativa para introducir pena de muerte para asesinos y secuestradores llevada por éstos al Congreso. Para analizar su contenido volvemos a transcribir el famoso promocional:

*Voz de mujer:*

—Bueno (imagen mujer contesta el teléfono)

*Voz hombre:*

—O Consigues la lana o ya sabes que le espera a tu hija (imagen hombre con un cigarro)

*Voz mujer:*

—Por [...] no le hagan nada (imagen hombre cierra teléfono celular)

*Voz mujer:*

—Ten hija (imagen mujer entregando dinero a otra mujer)

*Voz hombre:*

—Diles que ya saben lo que tienen que hacer con la chava (imagen hombre hablando por teléfono celular)

—Que le habrán hecho a mi hija? En dónde estará? (imagen de dos mujeres junto a un teléfono)

*Voz mujer:*

—Tenemos que darle al país las armas necesarias para acabar con esta plaga por eso diputadas y diputados del Partido Verde presentamos una iniciativa de ley que castiga con pena de muerte a secuestradores y asesinos (imagen mujer de pie dos hombres sentados a la izquierda y a la derecha, al fondo bandera nacional).

*Texto en pantalla:*

En la parte inferior a la última imagen descrita, aparece la siguiente leyenda: “Diputada Gloria Lavara, Informe de labores-Diputados plurinominales del Partido Verde”.

Segundos después, en la parte superior a la misma imagen, aparece un cintillo con diversos nombres identificados de diputados del Partido Verde Ecologista de México.

*Voz en off:*

—Partido Verde (Imagen a la derecha emblema Cámara de Diputados LX Legislatura; a la izquierda emblema Partido Verde Ecologista de México).  
Fin del promocional

El contenido de este informe coincidía con la ampliamente promocionada plataforma del PVEM, pero de acuerdo con la Sala los legisladores realizan los postulados de sus partidos y por ello no es extraño que sus acciones se vinculen estrechamente con las plataformas partidistas.

El “informe” se refiere solamente a una iniciativa legislativa de introducir pena de muerte en México, lo que se puede criticar desde varios ángulos. Para empezar, informar acerca de una iniciativa y presentarla como la labor o el logro de la gestión es hablar de intenciones, pero no de hechos. Un partido puede presentar numerosas iniciativas legislativas, pero su verdadera labor consiste en hacerlas realidad, es decir, en que estén aceptadas por el Congreso. Y esto, la transformación de intención en hecho, en este preciso caso nunca fue posible: la adopción de pena de muerte era y sigue siendo imposible en México, ya que va en contra de la Constitución y de numerosos tratados internacionales de los que México es parte.

El promocional contenía diferentes elementos de propaganda y manipulación: su contenido fue negativo, aprovechaba las necesidades humanas más básicas (seguridad, salud) y estimulaba una fuerte respuesta emocional (Juarez Gámiz 2009). Además, contenía una referencia fuerte y directa al partido (al final del spot se decía “Partido Verde”).

Una iniciativa violatoria a la legislación superior y propuesta en tiempos de alta inseguridad que en una u otra forma afecta a la mayor parte de

población mexicana, es más, presentada en forma de una “situación de la vida real” no puede tener intenciones de informar o de incitar a la discusión. Más bien parece no ser más que un acto de populismo en el que se pretende sacar provecho de las preocupaciones más básicas de las personas: seguridad y bienestar de sus seres queridos.

El spot relacionado a distintos temas ecológicos podría considerarse como una forma incipiente de informe de labores, ya que contiene información acerca de las leyes que fueron adoptadas por el Congreso por iniciativa de los legisladores del PVEM y que buscan ampliar la protección de medio ambiente y de las especies en peligro de extinción. En este promocional el diputado Xavier López conversa con la actriz Mayte Perroni acerca de la nueva legislación en temas ecologistas. Este spot tiene más apariencia de un informe: su contenido se refiere a unas iniciativas que sí se realizaron y de las que vale la pena informar a la ciudadanía, además de que al final se identifica al emisor del mensaje como “Diputados del Partido Verde”, lo que corresponde a las características de una propaganda institucional.

Los desplegados del PRI en las revistas Nexos, Proceso y Milenio, titulados “El PRI cumple”, contienen información relativa a las leyes adoptadas por iniciativa de los senadores del PRI. Las leyes en cuestión versan sobre los temas de mayor interés para la sociedad: combate al crimen organizado y fortalecimiento de la economía y empleo. Los desplegados tienen algunas características de informes, pero es notable la forma en la que se presenta la información. Se dice que:

Ante el clima de inseguridad e incertidumbre que afecta a los mexicanos, el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado ha provisto al ejecutivo federal de mejores instrumentos para combatir la delincuencia, recuperar la seguridad pública y fortalecer el imperio de la ley. Aprobamos para ello, a pesar de la campaña negativa para polarizar el debate, las siguientes leyes [...] a lo que sigue enumeración y breve descripción de éstas (subrayado por el autor). Es notable que los senadores del PRI digan que fueron ellos mismos quienes “han provisto” de las herramientas y “aprobaron” las leyes mencionadas, sin tomar en cuenta el papel de los demás miembros del Congreso.

4. *Finalidad*. Del análisis de la temporalidad de la difusión de los informes y de sus contenidos se desprende muy claramente cuál fue la intención de los legisladores al informar la ciudadanía acerca de su labor. Como lo puso Lorenzo Córdova “la respuesta es tan obvia que merecería no ser ni siquiera planteada: porque los legisladores del PVEM cometieron un fraude a la ley, buscaron torcer el sentido de las prohibiciones constitucionales en la

materia y, eso es peor, lo lograron no sólo con el aval, sino con los plácemes y las felicitaciones de todos los integrantes de la Sala Superior del TEPJF” (Córdova 2009, 82). Esta amarga conclusión se aplica en parte a los senadores del PRI, ya que sus intenciones están más que claras, pero quienes no fueron tan hábiles como sus compañeros ecologistas y violaron la ley de una manera más directa.

Otra de las características que hablan claramente de la finalidad de los promocionales de los tres “informes” es que ninguno de ellos fue acompañado por cualquier forma de un documento con información relacionada a las actividades desempeñadas por los legisladores y sus grupos parlamentarios.

Como se puede ver en el análisis presentado arriba, los informes discutidos no cumplen con los cuatro criterios determinados por la Sala. A continuación vamos a estudiar el contenido de los informes de acuerdo a la teoría de rendición de cuentas. Como se ha dicho en el apartado teórico, una rendición de cuentas efectiva requiere información, justificación y evaluación. Veamos si y en qué grado los informes de los legisladores encajan en el mecanismo de rendición de cuentas.

1. *Transparencia*. Hemos dicho en los apartados anteriores que la información que se requiere para una buena rendición de cuentas tiene que ser completa, clara y de fácil acceso. Los informes de los diputados del PVEM cumplen muy bien con el último punto, ya que en tiempos de su difusión era prácticamente imposible no haber visto al menos uno de ellos. Los Senadores del PRI eligieron publicitar sus informes en la prensa, por lo que su impacto no fue tan amplio.

El lenguaje de propaganda usado en los spots y en los desplegados fue realmente claro y sencillo, hasta el grado de no dejar dudas acerca de las intenciones de sus emisores. Sin embargo, la información presentada en ninguno de los tres casos puede ser considerada completa. Los legisladores eligieron solo algunos de los asuntos en los que han trabajado en un año de su gestión (o al menos eso esperamos). La razón de selección que han realizado está claramente vinculada con la finalidad de estos mensajes: los temas de gran importancia para la sociedad que vivía inseguridad y crisis económica y que atraen los votos en tiempos de campaña. Los demás temas en los que han trabajado, tal vez más importantes para la ciudadanía, no se han tocado en ningún momento.

2. *Justificación*. Los gobernantes deben explicar a la ciudadanía los motivos y finalidades de las decisiones que toman. En el caso de los informes que estamos analizando los legisladores aseguran que sus iniciativas permitirán luchar contra la delincuencia, combatir la crisis económica y proteger la naturaleza. Sin embargo, no explican las razones específicas que los han

llevado a abogar por esas leyes. Tampoco presentan análisis de los costos económicos y sociales estimados y del impacto (positivo y negativo) que sus iniciativas van a tener en la vida de los distintos grupos sociales.

3. *Evaluación.* Desafortunadamente en el sistema político mexicano no se establece ningún mecanismo de evaluación del desempeño de los representantes ni de premio o castigo. Los ciudadanos interesados en el trabajo del gobierno pueden (aunque con mucho esfuerzo) encontrar información que necesitan para darse cuenta de la calidad del servicio que les brindan los representantes que eligen. Al parecer los legisladores tampoco están interesados en otorgarles esas herramientas a los votantes, ya que no hay iniciativas serias para introducir posibilidades de reelección. El *status quo* donde la lealtad de los políticos se dirige hacia los líderes de los partidos parece ser conveniente para la clase política.

Los informes analizados arriba no cumplen con los lineamientos de transparencia y rendición de cuentas que señala la ciencia política. Tampoco cumplen con los requisitos mínimos que les impusieron la legislación mexicana y la Sala Superior en la misma sentencia, en la que declaró que los spots de los legisladores del PVEM “no contravienen la normativa federal”.

## 2. *Los informes de los presidentes municipales*

Los dos informes de nivel municipal que vamos a analizar son el del presidente municipal de Jonuta (fue el contenido de éste analizado por la Sala y el IFE) y el del presidente municipal de Apatzingán (este obtuvo la mejor evaluación de todos los informes vistos en este trabajo).

En el primer caso, el informe fue rendido por Carlos Francisco Lastra González, presidente municipal de Jonuta, en forma oral, ante el cabildo del municipio el 15 de diciembre de 2008. Después de este acto Carlos Francisco Lastra González fue acusado por usar el informe para realizar promoción personalizada de su persona. La denuncia, después de pasar por las Juntas Local y Distrital del Instituto Federal Electoral en Tabasco, fue desechada por el secretario del Consejo General del IFE. La decisión fue apelada ante la Sala Superior, quien, sosteniendo falta de exhaustividad y fundamentación y motivación incorrectas, revocó el acuerdo reclamado y ordenó al IFE retomar el caso.

El Instituto inició el procedimiento especial en contra del presidente municipal de Jonuta, en el cual resolvió la queja como infundada, sosteniendo que la propaganda en cuestión no podía ser considerada como infractora de las normas legales. Esta resolución también fue apelada ante la Sala

Superior. Los magistrados, después del análisis de los hechos, confirmaron el acuerdo reclamado.

En el segundo caso, el señor J. Guadalupe Jaimes Valladares fue un presidente interino del municipio de Apatzingán después de que el presidente electo fue uno de los arrestados en el “michoacanazo”.<sup>38</sup> Su gestión duró entre 25 de junio de 2009 y 24 de abril de 2010, cuando el presidente electo, Genaro Guizar Valencia, fue liberado y declarado inocente. Al presidente Jaimes Valladares le correspondió rendir el segundo informe de labores después de casi medio año de trabajo.

El presidente municipal rindió su informe ante el cabildo el 13 de diciembre de 2009 y difundió los promocionales en radio en el periodo entre 12 y 25 de diciembre del mismo año. Precisamente por los mensajes de promoción de su informe del presidente municipal fue acusado por violar el principio de imparcialidad y las normas que regulan la temporalidad de difusión.

Después de la denuncia presentada en contra del presidente municipal, Jaimes Valladares, el IFE inició el procedimiento especial sancionador, sancionando al acusado por haber transgredido las normas referentes a los tiempos de promoción, pero consideró que no se violó el principio de imparcialidad. La resolución fue apelada por el presidente sancionado ante la Sala Superior, quien sentenció (con un voto particular del magistrado Flavio Galván Rivera) revocar la decisión del IFE sosteniendo que éste carece de competencia para resolver el caso, ya que la infracción cometida no influyó en un proceso electoral federal.

Vamos a analizar contenidos de los informes aplicando primero los criterios establecidos por la Sala y después los que dicta la teoría política.

Los criterios de la Sala Superior son los siguientes:

1. *Sujeto*. De acuerdo con la Constitución federal y con la Constitución del Estado de Tabasco, los presidentes municipales, en su calidad de servidores públicos, tienen la obligación de rendir anualmente informe de labores. El señor Lastra González cumplió con esta obligación dirigiéndose al cabildo del municipio de Jonuta para darle cuenta de las actividades realizadas durante su gestión. También el presidente interino de Apatzingán tuvo plenos derechos de rendir y promocionar su informe de labores.

2. *Temporalidad*. El informe de Jonuta fue presentado el 15 de diciembre de 2008, fecha que está dentro del periodo previsto por la ley. Uno de los

<sup>38</sup> Ese nombre se le asignó a la detención de 35 funcionarios del estado de Michoacán, incluyendo 11 presidentes municipales, en mayo de 2009 por presuntos vínculos con crimen organizado. El día de hoy 34 de los detenidos fueron liberados.



aspectos de la queja en contra del presidente municipal de Jonuta fue que tanto su segundo informe, como el anterior, estén disponibles en la página de internet del Ayuntamiento, considerando este hecho como violatorio de la legislación. Sin embargo, hay que tomar en cuenta, de que los informes de labores de los representantes son considerados información obligada, por lo que deben estar disponibles a la ciudadanía interesada de manera inmediata y sin necesidad de presentar una solicitud de información. La página de internet del Ayuntamiento parece ser uno de los medios ideales para la difusión del informe, ya que es de fácil acceso y no requiere de intermediarios para acceder a la información. Además, la prohibición legal de la Constitución y del COFIPE se refiere únicamente a las acciones de promoción de los informes de gestión y de ninguna forma limita su disponibilidad en el internet, las oficinas del representante o algún otro medio.

El informe de Apatzingán fue rendido dentro del periodo establecido en la ley. La difusión de sus promocionales duró los trece días permitidos por la ley, pero la elección de las fechas para la propaganda violó los preceptos legales. De acuerdo al artículo 228 del COFIPE dicha propaganda se puede difundir únicamente durante los siete días anteriores y cinco posteriores (13 en total) a la fecha en que se rinda el informe. El presidente de Apatzingán, si bien difundió sus promocionales durante 13 días, eligió para ello un día anterior y 12 días posteriores a la rendición del informe, lo que efectivamente consiste en violación de la legislación federal.

3. *Contenido.* La página de internet del Ayuntamiento de Jonuta, donde se publicó el informe de labores, contiene algunas referencias al nombre y a la imagen del presidente municipal. En todas las páginas que fueron objeto de estudio de la Sala, el nombre y las fotos del presidente municipal aparecen en el contexto de la información acerca de ejercicio de las funciones inherentes a su cargo.

En la relación fotográfica del informe de labores el presidente municipal aparece en varias fotos, sin embargo, éstas no contienen ningún dato que permitiría identificar al señor Lastra González ni a otras personas que se pueden observar en las fotos.

El promocional que fue materia de inconformidad en el caso de Apatzingán contenía información sobre las acciones en las que fue gastada una amplia parte del presupuesto municipal: trabajos en infraestructura, salud y cursos profesionales. El contenido del mensaje publicitario fue de tipo institucional y no consistía violación alguna a la legislación correspondiente.

4. *Finalidad.* Con base en el análisis realizado arriba se puede establecer que la finalidad de incluir el informe de labores en la página de internet del Ayuntamiento y de presentar las imágenes del presidente municipal duran-

te ejercicio de sus funciones es informar a la ciudadanía. El señor Lastra González fue realmente mesurado en el uso del portal del Ayuntamiento en lo que se refiere a la presentación de su persona, por lo que no se puede considerar que las referencias a su persona sobre las que se impuso la queja consisten en la promoción personalizada.

Igualmente en el caso de Apatzingán, la finalidad de los promocionales no puede ser considerada violatoria a las reglas que rigen la propaganda gubernamental. El anuncio carecía de elementos de promoción personalizada, mientras que la transgresión de los tiempos establecidos para la difusión no implicó afectación de la equidad e imparcialidad.

Los informes de los presidentes municipales de Jonuta y Apatzingán cumplieron con los requisitos establecidos por la Sala en las sentencias SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-254/2009 y con los requisitos legales de manera satisfactoria. A continuación analizaremos sus contenidos en relación con los criterios que resultan de la teoría de rendición de cuentas.

1. *Transparencia*. Es el primer y más básico umbral de control ciudadano sobre los representantes. Uno de sus requisitos es facilidad en el acceso a la información gubernamental. En el caso del informe de labores del presidente municipal de Jonuta, este requisito no se cumple de una manera satisfactoria. Después de un tiempo posterior a la presentación del informe el *link* bajo el cual se encontraba su texto fue eliminado de la página del ayuntamiento. Para poder encontrarlo, hubo que invertir tiempo y revisar minuciosamente el portal.

El informe de Apatzingán fue extremadamente difícil de conseguir y si no fuera por el fuerte compromiso con la investigación, hubiéramos desistido. No se puede esperar que los ciudadanos interesados en conocer las gestiones realizadas en sus municipios tengan tanta paciencia y tiempo para intentar conseguir la información necesaria. Los informes de labores son información obligada que debe estar disponible para cualquiera sin mediar ningún tipo de solicitud, y menos de búsqueda por dependencias gubernamentales de distintos niveles.

En el informe de Jonuta se presentan datos sobre los ingresos y egresos del municipio. Sin embargo, éstas están presentadas de manera caótica que dificulta un entendimiento global del ejercicio de la cuenta pública. Aunque el lenguaje usado por el presidente municipal está muy claro y sencillo, ausencia de una explicación del funcionamiento de municipio y los procesos de toma de decisiones, así como de mayor cantidad de datos fiscales no permiten el entendimiento integral de la situación en el municipio.

En el caso de Apatzingán la información presentada en el informe cumple con los requisitos de una manera prácticamente cabal. Se presentan los

datos acerca del ejercicio de la cuenta pública detalladamente en cada área de trabajo, aunque sin un balance global. En el informe se usa lenguaje ciudadano, claro y sencillo, lo que ayuda a la comprensión.

2. *Justificación.* En la mayor parte de las áreas sobre las que se da cuenta en el informe de Jonuta está incluida una moderada justificación de las acciones realizadas. El presidente explica brevemente los planes que se han diseñado para el municipio y las razones de atender problemas particulares del municipio. Destaca su empeño en presentar números relativos a las personas beneficiadas con algunos de los proyectos realizados. En el informe se habla también de las acciones inconclusas, los sesgos en la labor del Ayuntamiento y de los retos que enfrenta el municipio.

El informe de Apatzingán presenta los gastos describiendo a detalle las acciones realizadas y presentando números sobre la población beneficiada. Al presidente municipal le hace falta profundizar sobre las metas propuestas para el año sobre el cual rinde su informe y presentar un análisis de los logros en relación con los objetivos establecidos.

3. *Evaluación.* Igual que en el caso de los legisladores, la ciudadanía no cuenta con herramientas necesarias para evaluar y sancionar el desempeño de un presidente municipal. El órgano de control que tiene derecho a escrutar el ejercicio, aunque solamente en lo relativo a la cuenta pública, es el Congreso estatal. Los presidentes municipales tienen la obligación de presentar ante el Congreso estatal el reporte del ejercicio de la cuenta pública. En el caso de Tabasco, el Congreso estatal tiene derecho a revisar, fiscalizar y calificar las cuentas públicas de los municipios. También en Michoacán el Congreso tiene facultades para revisar, fiscalizar y dictaminar las cuentas públicas de los municipios.

Como se desprende del análisis presentado, el informe del presidente municipal de Jonuta cumple satisfactoriamente con los lineamientos legales y teóricos. Por supuesto presenta fallas en la facilidad de acceso a la información y en la profundidad de los datos que presenta. No obstante sus deficiencias, dentro de los cuatro casos en los que los órganos electorales llegaron al análisis de los contenidos de los informes, es una modesta muestra de lo que los informes deberían y podrían ser. El informe del presidente municipal de Apatzingán presenta enormes fallas si se trata de la facilidad con la que se puede conseguir su texto, pero su contenido puede dejar satisfecho.

Si comparamos los casos de los informes de los legisladores y del presidente municipal quedan aún más claros los sesgos de los primeros y los lados positivos del segundo. El informe del presidente municipal de Jonuta está muy lejano de un ideal de comunicación social y de presentación de información gubernamental. Sin embargo, cumple con los requisitos bási-

cos y es realmente superior a los informes de los legisladores. El informe de Apatzingán podría ser un ejemplo de un buen informe que proporciona a los ciudadanos la información necesaria sobre su municipio.

Con base en esta comparación a primera vista resalta la finalidad con la que los legisladores federales pretendían difundir sus informes. Los informes de labores son una herramienta importante en el sistema político mexicano, que dentro de la escasez de las oportunidades de escrutar a los servidores públicos entrega a la ciudadanía una mínima posibilidad de control. Sin embargo los legisladores, quienes deberían lucir el ejemplo de actuación estrictamente apegada a la ley, optaron por satisfacer los intereses particulares de sus partidos y aprovecharon la difusión de sus informes para promocionar a sus partidos, atraer votos e influir las preferencias ciudadanas en la contienda electoral.

### CONCLUSIONES

La finalidad de la presente investigación era analizar el funcionamiento de los informes de labores de los servidores públicos de elección popular como un mecanismo de rendición de cuentas. Por razones de tiempo y espacio se tomó una difícil decisión de reducir la cantidad de casos sujetos a este análisis para incluir solamente los casos de los informes de labores que por alguna razón han generado controversias y que fueron resueltos por la Sala Superior del TEPJF. A pesar de que se ha trabajado con un universo de estudio limitado, la particularidad de los casos permite llegar a conclusiones de naturaleza sistémica y general.

La conclusión general del presente trabajo es que si bien los informes de labores podrían constituirse como una herramienta importante de rendición de cuentas, en realidad no llegan a serlo. Es más, solamente en algunos casos podemos constatar que contribuyan a la transparencia de la gestión pública. Las razones de esta situación son numerosas y van desde la estructura del sistema político mexicano, la legislación e incluso la historia reciente de largos años de autoritarismo.

La razón principal de la ausencia de rendición de cuentas en México es su sistema político en el cual no está permitida reelección inmediata a ningún cargo de elección popular. Esta prohibición crea una situación en la que los representantes no rinden cuentas a los ciudadanos porque no necesitan su aprobación. De esta manera, sin reelección y con un alto control sobre la entrada de nuevos actores a la escena política, el pequeño grupo que decide el futuro de los políticos son los dirigentes de los partidos, y es a ellos a quienes los representantes rinden cuentas, no a la ciudadanía. Esto crea

un desvío de lealtad de los políticos desde su electorado hacia los intereses particulares de los jefes partidistas.

La prohibición de reelección hace inefectivos los derechos de los ciudadanos a decidir por quién quieren ser gobernados y de controlar el desempeño de sus representantes. Afecta también el funcionamiento de las instituciones, especialmente en el caso de proyectos diseñados a largo plazo, ya que elimina el elemento de continuidad tan importante para la certeza jurídica y administrativa.

Es cierto que existen fuertes razones históricas por las que en México no se permite la reelección a ningún cargo de elección popular. Pero, como bien se ha dicho, estas son razones históricas, pertenecientes al pasado, y no deben seguir gobernando más tiempo sobre el presente y el futuro. La reelección es necesaria para un buen desarrollo democrático, para que haya continuidad de las políticas públicas y para que la ciudadanía tenga derecho pleno de decidir quién quiere que la gobierne.

La rendición de cuentas en México no se puede dar por el hecho de que no existe ningún tipo de legislación que la establezca y regule de una manera explícita, completa y uniforme. En un mundo de democracia ideal los políticos sentirían una necesidad genuina de dar cuentas a sus electores, pero en el mundo real en el que vivimos tienden a evitar todo el tipo de control que no esté legalmente impuesto. México necesita una legislación eficiente en materia de rendición de cuentas para proveer a la ciudadanía con derechos inscritos y garantizar mecanismos suficientes para ejercerlos. Su introducción mejoraría la calidad de la democracia mexicana y eliminaría situaciones en las que los servidores públicos, alegando fines nobles y democráticos, usan los informes de labores para promocionarse a sí mismos, a sus partidos y a sus programas.

Además de crear una legislación en materia de rendición de cuentas, también es necesario el cumplimiento de la ya existente. La legislación actual que rige los temas de transparencia y acceso a la información pública es amplia y sería suficiente para garantizar el funcionamiento de estos mecanismos, pero no se cumple. Por ejemplo la accesibilidad de los informes de labores, que de acuerdo con la ley son considerados información obligada, es decir, la que debe estar disponible para todos los ciudadanos sin necesidad de presentar ningún tipo de solicitud. Sin embargo, nos enfrentamos a que la gran parte de los informes analizados en esta investigación fueron muy difíciles de conseguir, mientras que dos de ellos, a pesar de gran atención que se les prestó y numerosos intentos de obtener sus textos y las promesas recibidas por parte de los servidores públicos responsables, nunca fueron encontrados. Las razones que hemos identificado para esta situación

son la herencia autoritaria convertida en una costumbre de tratar toda la información gubernamental como secreta y renuencia a proveerla y falta de respeto por las leyes y hacia las instituciones del Estado.

Las leyes que regulan la rendición de los informes de labores son muy generales, ambiguas y presentan grandes diferencias dependiendo de la Constitución de la entidad federativa en cuestión. La mayoría de los preceptos reflejan la legislación federal respecto los informes del presidente de la República, pero varían en cuestión de las facultades de los congresos estatales para debatir y evaluar los informes. La ampliación de las facultades de los congresos en cuanto sus capacidades de escrutar y evaluar las cuentas públicas, pero tomando en cuenta también la realización de las metas propuestas y justificación de los gastos, sería un gran paso hacia una mejor rendición de cuentas horizontal.

Otro gran problema legislativo es la omisión del legislador de precisar y reglamentar ciertas disposiciones. Los preceptos contenidos en el COFIPE que reglamentan el contenido del artículo 134 constitucional no regulan la inserción del nombre e imagen del servidor públicos en los promocionales de su informe (lo que fue interpretado de manera positiva por la Sala Superior). Igualmente, hace falta consistencia en la regulación de los tiempos permitidos para la presentación y promoción de los informes. La legislación federal explícitamente prohíbe dicha propaganda únicamente en los tiempos de campaña, lo que fue ampliado por la Sala para incluir también la precampaña. ¿Qué pasa, sin embargo, con los pocos días entre final de una e inicio de la otra? Si prohibimos propaganda institucional en los tiempos de precampaña y campaña, ¿no sería lógico extender esta prohibición para las llamadas “inter-campañas”?

El problema más importante es que la división de competencias entre el IFE y los institutos estatales no es del todo consistente y en algunos aspectos se entrelaza. La legislación delimita las facultades del IFE para conocer los casos que puedan incidir en los procesos electorales federales, vinculadas con los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional. Sin embargo, el IFE tiene competencias exclusivas para resolver los casos cuando existe infracción de cualquier tipo a las reglas de difusión de propaganda en radio y televisión (artículo 49.5 del COFIPE). Estos dos preceptos frecuentemente entran en conflicto, lo que también sucedió en varios de los casos sujetos a análisis en este trabajo. ¿Qué hacer cuando se da un incidente relacionado con la difusión del informe de labores fuera de tiempos establecidos o cobertura regional, pero que no afecta a ningún proceso electoral federal? Todo lo que está relacionado con violación a los tiempos y cobertura regional quedaría bajo la competencia de un instituto electoral estatal, pero el

hecho de que la difusión del mensaje se dio en radio y televisión apunta al Instituto Federal.

Esta cuestión está muy discutida dentro del IFE y de la Sala (lo confirman los votos particulares en esos asuntos) y en el ámbito de la academia. En los casos como el descrito arriba, ¿no sería lo más adecuado que cada Instituto inicie un procedimiento para sancionar al culpable de la infracción, cada cual dentro de su ámbito de competencia? En la práctica este tipo de casos son remitidos a los institutos estatales, aunque la decisión sigue siendo discutible.

Es vital para la democracia mexicana que los servidores públicos se den cuenta de la importancia de rendir cuentas a la ciudadanía y de que regresen sus lealtades hacia los que los nombran sus representantes y otorgan amplios poderes. Como hemos visto arriba, hoy en día se necesita mucho para poder construir una rendición de cuentas efectiva y democrática. Hay que esperar que con el paso de tiempo, crecimiento democrático y desarrollo de una ciudadanía más consciente, capaz y activa, y con necesarios cambios legales, la rendición de cuentas en México se vaya a convertir en un mecanismo de control cotidiano y efectivo de los representantes.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ACHEN, Christopher H., and Duncan Snidal. 1989. Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies. *World Politics* 41.
- ACKERMAN John, coord. 2008. *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Assessing World Bank Openness: A Transparency Scorecard*. 2006. Washington: Bank Information Center: Global Transparency Initiative Transparency Chart.
- BLAGESCU, Monica, CASAS, Lucy de las y Robert LLOYD. 2005. *Pathways to Accountability: The GAP Framework*. London: One World Trust.
- BOVENS, Mark, Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Governance Papers (EUROGOV)* núm. C-06-01. <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf>.
- CARPIZO, Jorge y Ernesto VILLANUEVA. 2001. El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México. En VALADÉS, DIEGO y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS, coords. *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México: UNAM
- CASAR, Ma. Amparo, MARVÁN, Ignacio y Khemvirg PUENTE. 2010. La rendición de cuentas y el Poder Legislativo. En LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, MERINO HUERTA, M. y G. CEJUDO, coords. *La estructura de rendición de cuentas en México*. México: UNAM-CIDE.

- CHACÓN ROJAS, Oswaldo. 2010. *Políticos incumplidos y la esperanza del control democrático*. México: Fontamara-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- CHEIBUB, José Antonio y Adam PRZEWORSKI. 1999. Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes. En PRZEWORSKI, Adam, SOKES, Susan C. y Bernard MANIN, eds. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press
- CLADIS, Mark S. 1992. *A Communitarian Defence of Liberalism: Emile Durkheim and Contemporary Social Theory*. Stanford: Stanford University Press.
- CÓRDOVA, Lorenzo. 2009. La reforma trastocada: el caso de los “informes de labores” del PVEM. En CÓRDOVA, Lorenzo y Pedro SALAZAR coords. *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*. México: UNAM-IIJ.
- GUTIÉRREZ-SAXE, Miguel. 2006. Desempeño nacional y rendición de cuentas: el Programa de Formación e Información Estado de la Nación. En ISUNZA VERA, Ernesto y Alberto J. OLVERA. coords. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados-LIX Legislatura-CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.
- HARDIN, Russell. 2002. Liberal Distrust. En *European Review*, vol. 10, núm. 1.
- . 2000. The Public Trust. En PHARR, Susan J. y Robert D. PUTNAM. eds. *Dissaffected Democracies. What’s Troubling the Trilateral Countries?*, 31-50. Princeton: Princeton University Press.
- . 2000. Democratic Epistemology and Accountability. *Social Philosophy and Policy Foundation*. Vol. 17. Núm. 1.
- . 1999. Do We Want Trust in Government? En WARREN, Mark E. ed. *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1998. Trust in Government. En BRAITHWAITE, Valerie y Margaret LEVI. eds. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- . 1996. Institutional Morality. En GOODIN, Robert E. ed. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1991. Trusting Persons, Trusting Institutions. En ZECKHAUSER, Richard J. *Strategy and Choice*. Cambridge: The MIT Press.
- HOFBAUER, Helena y Juan Antonio CEPEDA. 2005. Transparencia y rendición de cuentas. En MERINO, Mauricio coord. *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: CIDE-IFAI.
- HUME, David. 1967 *A Treatise of Human Nature*, Oxford: Oxford University Press [1740].
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2007. Code of Good Practices on Fiscal Transparency. disponible en: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>.
- JUÁREZ GÁMIZ, Julio. 2009. *La televisión encantada. Publicidad política en México*. México: UNAM-CIICH.



- LAJUD NEME, Martha Elena. 2010. *La entrega de la cuenta pública de los ayuntamientos del estado de Veracruz, periodo 2001-2004*. Tesis de doctorado UNAM.
- LEVI, Margaret. 1997. *Consent, Dissent and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LLOYD, Robert, Shana Warren y Michael HAMMER. 2008. *2008 Global Accountability Report*. London: One World Trust.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio y Mauricio MERINO. 2009. La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos. <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/>.
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. 2009. *El modelo de comunicación política. La propaganda electoral de los servidores públicos*. Ponencia presentada en el II Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral. México: TEPJF.
- MADISON, James G. 1961. Federalist no. 51. En *The Federalist Papers*. Clinton Rossiter, Nueva York: New American Library [1788].
- MARKOWSKI, Radoslaw. 2005. *Synergy and Trade-offs between Political Representation and Accountability in Stable and New Democracies*. Ponencia preparada para la Conferencia Internacional Elections and Democratic Governance, Instituto de Ciencia Política, Academia Sinica (IPSAS). Taipei, Taiwan. <http://www.ipsas.sinica.edu.tw/image/ipsas/1/87.pdf>.
- MONK, Ashby H. B. 2008. *Recasting the Sovereign Wealth Fund Debate: Trust, Legitimacy, and Governance*, disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1134862>.
- O'DONNELL, Guillermo. 1999. Horizontal Accountability in New Democracies. En *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Schedler, Diamond y Plattner. Boulder: Lynn Rienner Publishers.
- . 1998. Accountability Horizontal. *Agora*. Kellogg Institute for international Studies: University of Notre Dame. Núm. 8.
- OLVERA Alberto y Ernesto ISUNZA. *Rendición de cuentas los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía* en [http://www.iis.unam.mx/pub\\_elect/zic/olvera-vera.pdf](http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/olvera-vera.pdf).
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. 2001. *OECD Best Practice For Budget Transparency*. Public Management Service. Public Management Committee, PUMA/SBO (2000) 6/FINAL.
- PARRY, Geraint. 1976. Trust, distrust and consensus. *British Journal of Political Science*. Vol. 6.
- PERUZZOTTI, Enrique. 2008. *Marco conceptual de la rendición de cuentas*. Ponencia preparada para la reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior OLACEFS. Buenos Aires: Auditoría General de la Nación. 28 y 29 de agosto.
- . 2002. *Controlando la política, ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas.

- PESCHARD, Jacqueline. 2008. *Transparencia y partidos políticos*. México: IFAI.
- POPPER, Karl. 1945. *Open Society and Its Enemies*. Londres: Routledge.
- POWELL, Bingham Jr. 2000. *Elections as an Instrument of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- PRZEWORSKI, Adam, Susan C. SOKES y Bernard MANIN. eds. 1999. *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PYE, Lucian W. y Seiney VERBA. eds. 1965. *Political Culture and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- ROSE, Richard. 1994. Postcommunism and the Problem of Trust. *Journal of Democracy*. Vol. 5. Núm. 3.
- SCHEDLER, Andreas. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
- SZTOMPKA, Piotr. 2007. *Żaufanie. Fundament społeczeństwa*. Krakow: Znak.
- . 1998. Trust, Distrust and the Paradox of Democracy. *European Journal of Social Theory*. Vol. 1. Núm. 1.
- TILLY, Charles. 2005. *Trust and Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- UGALDE, Luis Carlos. 2002. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México: IFE.
- UN Economic Commission for Africa. 2005. *Assessing Public Financial Management and Accountability in the Context of Budget Transparency in Africa*. Disponible en: [http://www.uneca.org/eca\\_resources/publications/dpmd/budget\\_transparency.pdf](http://www.uneca.org/eca_resources/publications/dpmd/budget_transparency.pdf).
- VILLANUEVA, Ernesto. 2005. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana del acceso a la información*. México: UNAM-IIJ.

### *Fuentes legales*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. 5 de febrero de 1917, última reforma publicada 27 de abril de 2010.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. *Diario Oficial de la Federación* del 14 de enero de 2008.
- Constitución Política del Estado de Durango. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango*. 1o. de diciembre de 1917, última reforma publicada el 9 de febrero de 2006.
- Constitución Política del Estado de Hidalgo, *Periódico Oficial*. el 1o. de octubre de 1920, última reforma publicada el 21 de marzo de 2011.
- Constitución Política del Estado de Tabasco. 5 de abril de 1919, última reforma publicada el 24 de abril de 2004.
- Constitución Política del Estado de Veracruz, *Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Veracruz-Llave*. 25 de septiembre de 1917, última reforma publicada el 20 de mayo de 2011.

- Constitución Política del Estado de Zacatecas. *Periódico Oficial*. 12 de enero de 1918, última reforma publicada el 17 de junio de 2009.
- Ley 848 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. *Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. 27 de febrero de 2007.
- Ley de Acceso a Información Pública del Estado de Zacatecas. *Periódico Oficial*. 14 de julio de 2004.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Durango. *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango*. 13 de julio de 2008.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para el Estado de Hidalgo. *Periódico Oficial*. 29 de diciembre de 2006.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. *Periódico Oficial*. 7 de noviembre de 2008.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo. *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*. 31 de mayo de 2004.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. *Periódico Oficial*. 10 de febrero de 2007.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación*. 11 de junio de 2002.
- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, ley publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Durango*. 1o. de julio de 1999.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco. *Periódico Oficial*. 13 de diciembre de 2003.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango. *Periódico Oficial del Estado de Durango*. 30 de mayo de 1999.
- Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz. *Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave*. 5 de enero de 2001.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. *Periódico Oficial*. 25 de febrero del 2011.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz. *Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave*. 6 de octubre del 2000.
- Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. *Periódico Oficial del Estado*. 13 de marzo de 2003.
- Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*. 9 de junio de 1986.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo. *Periódico Oficial del Estado*. 31 de diciembre de 2001.
- Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos. *Diario Oficial de la*

*Federación*. 7 de abril de 2008.

Sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponibles en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

SUP-RAP-75/2009

SUP-RAP-82/2009

SUP-RAP-87/2009

SUP-RAP-89/2009

SUP-RAP-254/2009

SUP-RAP-145/2009

SUP-RAP-42/2010 y su acum. SUP-RAP-41/2010

SUP-RAP-55/2010

SUP-RAP-19/2010

SUP-RAP-76/2010

SUP-RAP-23/2010

SUP-RAP-222/2009

SUP-RAP-8/2010

SUP-RAP-139/2009

SUP-RAP-3/2009

SUP-RAP-33/2009