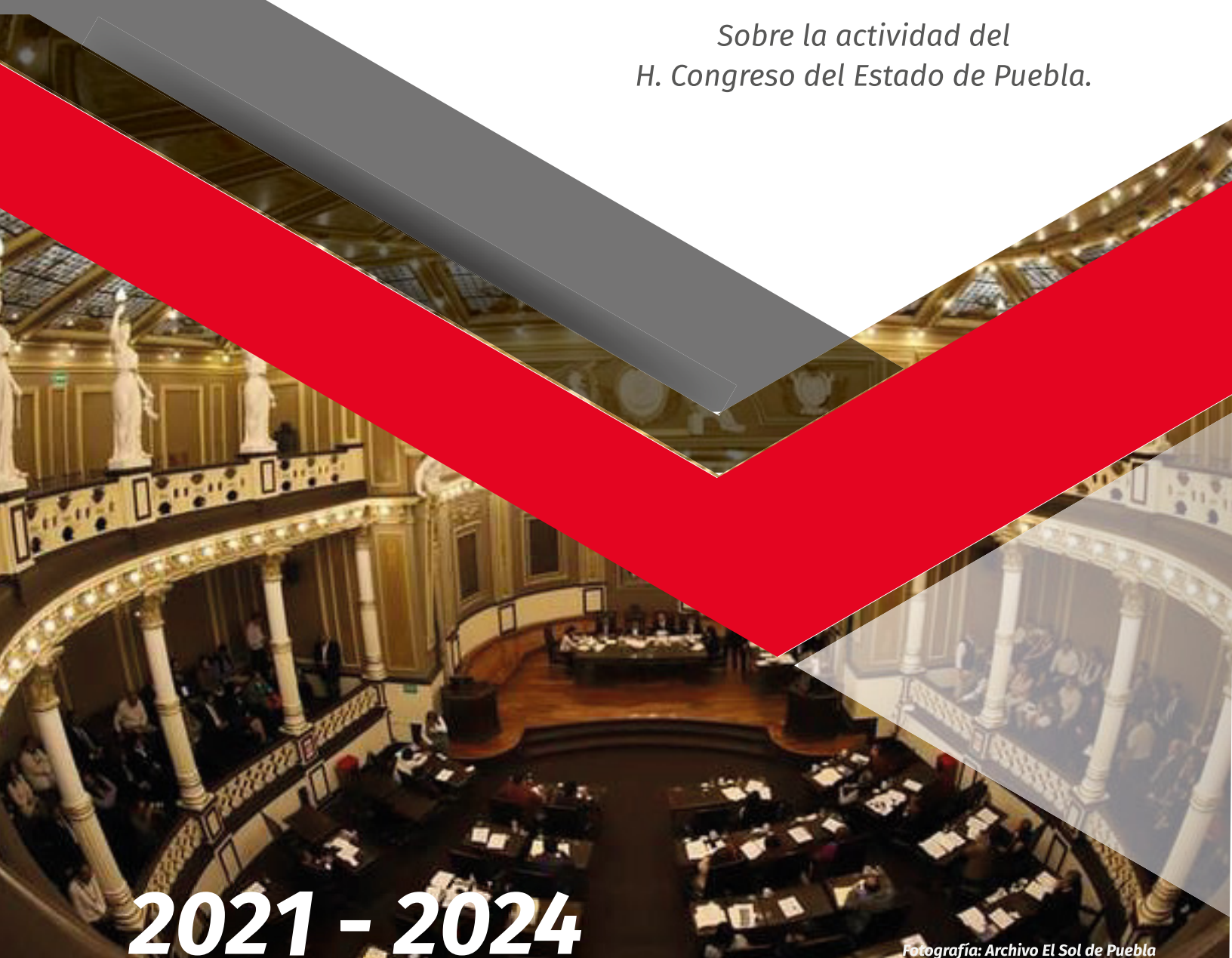


# REPORTE LEGISLATIVO

*Sobre la actividad del  
H. Congreso del Estado de Puebla.*



**2021 - 2024**

Fotografía: Archivo El Sol de Puebla

*Legislatura LXI*

# Contenido

5	<b>Presentación</b>
7	<b>Abreviaturas</b>
8	<b>Resumen Ejecutivo</b>
11	<b>Capítulo I.</b> <i>Funcionamiento del H. Congreso: Indicadores básicos cuantitativos</i>
33	<b>Capítulo II.</b> <i>Presupuesto legislativo</i>
47	<b>Capítulo III.</b> <i>Análisis de las principales leyes del tercer año legislativo</i>
59	<b>Capítulo IV.</b> <i>La Agenda de Género en la LXI Legislatura</i>
69	<b>Capítulo V.</b> <i>Evaluación por expertos de la calidad del trabajo de H. Congreso del Estado de Puebla</i>
78	<b>Capítulo VI.</b> <i>Observaciones específicas</i>
82	<b>Conclusiones y recomendaciones</b>
85	<b>Apéndice metodológico</b>
88	<b>Anexo: Fechas de diputados suplentes en funciones.</b>

## **Presentación**

El Reporte Legislativo sobre la actividad del H. Congreso del Estado de Puebla<sup>1</sup>, es la octava publicación de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) en el ámbito legislativo, a través del Instituto Promotor del Bien Común (IPBC). El Reporte tiene como fin el contribuir al mejoramiento del desempeño del H. Congreso del Estado de Puebla y fomentar la garantía constitucional de un derecho a la información.

Esta es una iniciativa que nació originalmente en convenio con Integralia Pública A.C. y que actualmente depende del Instituto Promotor del Bien Común (IPBC).

A través de este informe se busca generar indicadores cuantitativos que reflejen el trabajo del Poder Legislativo en el estado de Puebla. También se ha realizado un análisis cualitativo que busca capturar la calidad del trabajo legislativo desde los contenidos de los productos de los legisladores -las leyes- y los procesos que siguen para elaborarlas, y por segunda ocasión se ha explorado la inclusión de una rúbrica de valoración realizada por expert analysis.

### **Autoridades UPAEP**

**Emilio José Baños Ardavín**

*Rector*

**Jorge Medina Delgadillo**

*Vicerrector de Investigación*

**Antonio Sánchez Díaz de Rivera**

*Presidente Fundador del Instituto Promotor del Bien Común*

**Mathias Nebel**

*Director del Instituto Promotor del Bien Común*

---

<sup>1</sup> El presente informe se realizó con información disponible en la página electrónica del H. Congreso ([congresopuebla.gob.mx](http://congresopuebla.gob.mx)) y a través de solicitudes de transparencia. Su carácter es informativo y se sustenta en una metodología científica. Los criterios expresados son responsabilidad de los autores.

## **Autores del Reporte legislativo**

**María del Rosario Andrade Gabiño**  
Coordinadora y autora principal

**Cristina Lucero Ixehuatl González**  
Redacción del capítulo Presupuesto Legislativo

**Othón Ordaz Gutiérrez**  
Redacción del apartado de Comisiones

**Octavio Flores Hidalgo**  
Investigador UPAEP

**Verónica Lorena Orozco Velázquez**  
Investigadora UPAEP

**Agustín Antonio Herrera Fragoso**  
Investigador UPAEP

**Antonio Sánchez Díaz de Rivera**  
Presidente Fundador del Instituto Promotor del Bien Común

**Maribel Flores Sánchez**  
Expert analysis ITESM

**Claudia Ramón Pérez**  
Expert analysis UPAEP y redacción del capítulo Evaluación por expertos

**Fabiola Coutiño Osorio**  
Expert analysis BUAP y redacción del capítulo Agenda de Género

**Miluska Fiorella Orbegoso Silva**  
Expert analysis UP

**Roberto Ignacio Alonso Muñoz**  
Expert analysis IBERO

**Orlando Espinosa Santiago**  
Expert analysis BUAP

**A. Isabel Ponce Sabido**  
Edición y diseño

Agradecemos la valiosa aportación de los estudiantes y egresados UPAEP: Valeria Herrera Ruíz, Erika Cortés Sedeño, Guillermo Torres Tejeda y José Antonio Sánchez Balderas, por su contribución a la construcción de las bases de datos.

## **Abreviaturas**

### **Partidos políticos**

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PAN: Partido Acción Nacional

PVEM: Partido Verde Ecologista de México

PT: Partido del Trabajo

MC: Movimiento Ciudadano

MORENA: Movimiento de Regeneración Nacional

PSI: Pacto Social de Integración

### **Legislación**

CCP: Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla

CIPEEP: Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

CPELSP: Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla

LDNNAEP: Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla

LGIMH: Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla

LMSV: Ley de Movilidad y Seguridad Vial

LOPLELSP: Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla

LAMVLEP: Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla

### **Otros**

CAPAC: Colegio de Arquitectos de Puebla AC.

COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana

DOF: Diario Oficial de la Federación

JUGOCOPO: Junta de Gobierno y Coordinación Política

NNA: niñas, niños y adolescentes

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

## Resumen Ejecutivo

Este Reporte Legislativo se elabora con un espíritu de compromiso y servicio a la democracia. Su propósito es fortalecer la calidad democrática del funcionamiento del Honorable H. Congreso del Estado de Puebla. Por una parte, facilita el acceso del ciudadano a las actividades y realizaciones del H. Congreso, y por otra busca fomentar un funcionamiento siempre más democrático del H. Congreso, fortaleciendo las funciones clave de todo poder legislativo.

Para este ejercicio, se concentró la información sobre los trabajos realizados durante los tres años de la legislatura (2021-2024). A pesar de que la legislatura termina el 14 de septiembre del 2024, todos los indicadores reflejan el trabajo del 15 de septiembre del 2021 al 15 de julio del 2024, no se recolectó información del tercer periodo de receso (16 de julio al 14 de septiembre del 2024) para poder publicar este Reporte antes de que finalizara la LXI Legislatura.

## Principales hallazgos sobre la LXI Legislatura

### Elementos cuantitativos

- En el H. Congreso se presentaron 1864 iniciativas de proyecto o decreto de ley, de las cuales 484 (26 %) fueron aprobadas. Esta ineficiencia legislativa es preocupante. ¿Por qué no se legislaron las 1378 iniciativas restantes? ¿Acaso no son pertinentes o significativas? ¿O es que no hay tiempo suficiente para desahogarlas? Probablemente sea necesario crear procesos y mecanismos que permitan discriminar entre iniciativas procedentes y no procedentes, creando así una limitación y concentración mayor de iniciativas sobre las prioridades de la agenda de desarrollo del estado de Puebla.
- Del 100% de las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo estatal, el 90% de ellas fueron aprobadas, por lo que este poder cuenta con la tercera tasa de aprobación más alta entre todos los presentadores. Es decir, de las 1864 iniciativas, 102 fueron propuestas por el Poder Ejecutivo estatal y 92 de ellas fueron aprobadas. Además, las iniciativas que provienen del Poder Ejecutivo estatal tienen un promedio de aprobación de 31 días naturales, mientras que las que fueron propuestas por el Legislativo se aprobaron en un promedio de 242 días. Esto demuestra un sesgo del H. Congreso hacia las iniciativas que provienen del Poder Ejecutivo estatal en detrimento de las que él mismo elabora, prevaleciendo la lógica del Poder Ejecutivo estatal como «Gran Legislador».
- La cooperación en el trabajo de iniciativas es un factor importante en su desahogo legislativo, ya que las iniciativas presentadas de manera individual tendieron a no ser revisadas (82%). Las iniciativas que surgieron de comisiones o de la Junta de Gobierno tuvieron el 96.5% de aprobación, las que fueron trabajadas de mane-

ra conjunta por al menos dos legisladores, tuvieron el 36% de aprobación y las que se presentaron de manera individual tuvieron el 18% de aprobación.

- Los ámbitos donde el H. Congreso puso prioridad legislativa son: Justicia y Estado de derecho a nivel general; Finanzas Públicas, Patrimonio estatal y municipal; Justicia y Estado de derecho en temas relacionados con mujeres. Los temas no atendidos por el H. Congreso fueron: Agricultura, Ganadería y Pesca, Medios de comunicación. Los ámbitos que recibieron poca atención por parte H. Congreso son: Migración, Telecomunicaciones. Estos datos muestran el desinterés que existe para trabajar las problemáticas más importantes para la ciudadanía, como la Seguridad, Pobreza, Trabajo, Economía, Corrupción.
- Para las y los futuros legisladores, lograr el correcto funcionamiento y trabajo de las comisiones supone un reto evidente. Es indispensable que se reúnan de manera constante en sus comisiones, que las sesiones se realicen con la seriedad requerida y que cumplan con responsabilidad sus funciones legislativas, ya que los datos sobre el número de sesiones realizadas durante los tres años revelan una tendencia decreciente en el número de sesiones de las comisiones (ninguna cumplió lo marcado por la ley) y una duración poco congruente con la función parlamentaria y la importancia de las comisiones (11 comisiones tuvieron sesiones que en promedio duraban 15 minutos o menos).

### Elementos cualitativos

- Mediante una metodología de evaluación por expertos ('expert assesment methodology'), un grupo de académicos valoró la actividad legislativa del H. Congreso (2021-2024) sobre la base de la metodología establecida por la Unión Interparlamentaria, resultando con una calificación final de 1.80 (sobre un máximo de 5). La calificación se obtuvo como el promedio de cinco dimensiones: Representatividad del Parlamento (1.94); Control del Poder Ejecutivo estatal por parte del Parlamento (1.64); Capacidad Legislativa del Parlamento (2.20); Transparencia y accesibilidad del Parlamento (1.66); Obligación del Parlamento de rendir cuentas (1.54). Estos datos señalan un importante disfuncionamiento democrático del H. Congreso si se compara con otras cámaras internacionales.
- La calificación de 1.80 se explica por el hecho de que el H. Congreso tiene formas democráticas pero prácticas o funcionamientos partidistas. Hay una ausencia de actividad parlamentaria sustantiva.
- El *controlar* y *vigilar*, es la función legislativa con mayores áreas de oportunidad, aunque el H. Congreso de Puebla haya vigilado al Poder Ejecutivo estatal en la formalidad (por ejemplo, cumplir con las comparecencias), hace falta fortalecer su objetivo de ser un contrapeso (por ejemplo, en la selección de los nombramientos a cargo de los órganos constitucionales autónomos, prevalece el criterio político del Poder Ejecutivo estatal por encima del criterio técnico).

- Se reconoce que las y los legisladores han encontrado la forma de justificarse por sus incumplimientos de obligaciones, eludiendo las sanciones previstas en la ley. Es decir, no hay sanciones reales para ellas y ellos por no asistir a las sesiones, por pasar lista y no estar en las votaciones, por no convocar a sesiones de comisión, por no entregar sus memorias de trabajo, entre otros.

- Ha habido un incremento notable de la búsqueda de coherencia legislativa entre las leyes nuevas y la Constitución Federal y los tratados internacionales. Sin embargo, es necesario seguir mejorando el cuidado puesto en las propuestas y en sus discusiones para evitar casos de inconstitucionalidad y violación de derechos.

- Aunque ya se han alcanzado los niveles mínimos de igualdad y se han dado los primeros pasos hacia la igualdad sustantiva dentro del H. Congreso, es urgente reforzar y avanzar. Las legisladoras y los legisladores deben estar representados en los órganos de decisión en igualdad de condiciones (como en la Junta de Gobierno y Coordinación Política).

- En esta legislatura se han aprobado leyes que han contribuido de manera positiva a la lucha contra la violencia hacia las mujeres, como la violencia vicaria, la violencia psicológica, la tipificación de los ataques de ácido contra mujeres como tentativa de feminicidio, la privación de la patria potestad del progenitor que ha cometido feminicidio, entre otras.

- Hay una oportunidad en construir y establecer las condiciones para que se dé una representación real de los grupos indígenas y, mientras esas condiciones se institucionalizan, se pueden generar canales y diálogos para que las legislaturas trabajen representando a todos.

- Se reconoce el esfuerzo que se ha realizado para mejorar el acceso a la información del H. Congreso, pero en este acceso falta considerar a los distintos públicos y la brecha digital existente en la población.

- Se percibe que esta legislatura ha restringido de manera notable el acceso de los ciudadanos a las instalaciones del H. Congreso. Se sugiere revisar dichas restricciones y que en el diseño del nuevo edificio que se está construyendo se contemplen espacios para que los ciudadanos puedan estar presentes y vincularse con las y los diputados.

## Capítulo I. Funcionamiento del H. Congreso: Indicadores básicos cuantitativos<sup>2</sup>

### 1. Composición del Congreso

El H. Congreso del estado de Puebla se conforma por 41 legisladoras y legisladores. En la LXI legislatura estos representantes pertenecen a los 7 partidos políticos que contendieron en las elecciones de junio del 2021, como se observa en la tabla a continuación, y **por primera vez** en la historia de Puebla **este Congreso fue conformado por 21 mujeres legisladoras**. Durante el transcurso del tercer año legislativo, 5 diputados del PRI y 3 del PAN se declararon sin partido por lo que los grupos parlamentarios se reconfiguraron. Además, durante toda la legislatura hubo 21 diputados suplentes que rindieron protesta, tres de ellos a causa del fallecimiento del diputado propietario.

Gráfico 1: Composición del H. Congreso (inicio y final)



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

### 2. Sesiones

**Durante los tres años legislativos<sup>3</sup>, el H. Congreso de Puebla sesionó 196** veces, 120 de ellas correspondieron a sesiones ordinarias (\*de las cuales dos de ellas después de varias horas tuvo que suspenderse debido a la falta de quórum), 11 de manera extraordinaria, 8 solemnes y 56 de la Comisión Permanente. Durante toda la legislatura se ob-

<sup>2</sup> Todos los indicadores reflejan el trabajo de la LXI Legislatura del 15 de septiembre del 2021 al 15 de julio del 2024, a pesar de que la legislatura termina el 14 de septiembre del 2024 ya no se recolectó información del tercer periodo de receso (16 de julio al 14 de septiembre) para poder publicar este Reporte antes de que finalizara la LXI Legislatura.  
<sup>3</sup> No se contabilizó el periodo de receso del 16 de julio al 14 de septiembre del 2024.

tuvo un promedio de 31 minutos de retraso<sup>4</sup> en el inicio de las sesiones; al menos 12 de ellas tuvieron más de 45 minutos de atraso y 2 tuvieron más de 90 minutos de atraso.

**Tabla 1: Número de sesiones por año legislativo**

	Primer año	Segundo año	Tercer año
Ordinarias	42	39	39
Extraordinarias	4	4	3
Solemnes	4	2	2
Sin quórum	*	*	0
Comisión Permanente	24	20	12 <sup>[1]</sup>
Previa	1	N/A	N/A
<b>Total por periodo</b>	<b>75</b>	<b>65</b>	<b>56</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

[1] No se contabilizaron las sesiones de la Comisión Permanente del 16 de julio al 14 de septiembre 2024

Dentro de las 196 sesiones, en los órdenes del día se enlistaron un total de 3918 puntos a tratar, de los cuales se desahogaron 3821 puntos, es decir el 97.5% de lo que los legisladores pretendían abordar durante los tres años que dura la legislatura. La tabla siguiente muestra los puntos desahogados por año y por tipo de sesiones.

**Tabla 2. Número de puntos enlistados y abordados en las sesiones por año legislativo**

	Primer año		Segundo año		Tercer año	
	en lista	abordados	en lista	abordados	en lista	abordados
Ordinarias	988	908	948	931	998	998
Extraordinarias	24	24	44	44	25	25
Solemnes	28	28	14	14	20	20
Comisión Permanente	316	316	314	314	196 <sup>[1]</sup>	196 <sup>[1]</sup>
Previa	3	3	N/A	N/A	N/A	N/A
<b>Total</b>	<b>1,359</b>	<b>1,279</b>	<b>1,320</b>	<b>1,303</b>	<b>1,239</b>	<b>1,239</b>

<sup>4</sup> El retraso en el comienzo de las sesiones se calcula por la diferencia entre la hora programada de inicio y cuando la persona en la presidencia de la Mesa Directiva verifica el quórum y abre la sesión.

Puntos en el orden del día	Total en lista	Total abordados
Ordinarias	2,934	2,837
Extraordinarias	93	93
Solemnes	62	62
Comisión Permanente	826 <sup>[1]</sup>	826 <sup>[1]</sup>
Previa	3	3
<b>Total</b>	<b>3,918</b>	<b>3,821</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

[1] No se contabilizaron las sesiones de la Comisión Permanente del 16 de julio al 14 de septiembre 2024

### 3. Iniciativas y puntos de acuerdo presentados

Durante LXI Legislatura **se presentaron 1864 iniciativas con proyecto o decreto de ley, de las cuales 484 (26%) fueron aprobadas y 1378 iniciativas quedaron en calidad de pendientes.** Cabe destacar que **del 100% de las iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo del estado, el 90% de ellas fueron aprobadas, por lo que este poder cuenta con la tercera tasa de aprobación más alta entre todos los presentadores.** En cuanto a las iniciativas presentadas y que no fueron realizadas por legisladores o el Poder Ejecutivo del estado, se tiene un total de 39 elementos; dentro de éstos, se encuentran contemplados iniciativas o decretos presentados por Ayuntamientos y ciudadanos.

**Tabla 3: Iniciativas por tipo de presentador durante la legislatura**

Presentador	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	No aprobadas	Tasa de aprobación
Congreso de la Unión	6	6	0	0	100%
Comisiones	43	40	3	0	93%
Ejecutivo	102	92	10	0	90%
JUGOCOPO	14	14	0	0	100%
Otros <sup>[1]</sup>	39	19	19	1	49%
Conjunto <sup>[2]</sup>	77	28	49	0	36%
Individuales	1,583	285	1,297	1	18%
<b>Total</b>	<b>1,846</b>	<b>484</b>	<b>1,378</b>	<b>2</b>	<b>26%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

[1] Los otros proponentes fueron: diversos Ayuntamientos y ciudadanos.

[2] Las propuestas en Conjunto son las presentadas por dos o más legisladores, en diversas combinaciones de trabajo.

La tabla anterior también revela que **la cooperación en el trabajo de iniciativas es un factor importante en su desahogo legislativo**, ya que las iniciativas presentadas de manera individual tendieron a no ser revisadas (82%), mientras que las que surgen de comisiones o de la Junta de Gobierno y Cordinación Política tuvieron en promedio el 96.5% de aprobación. En el caso de las iniciativas que fueron trabajadas de manera conjunta por al menos dos legisladores, tuvieron una tasa de aprobación del 36% en comparación con el 18% de aprobación de las individuales.

Como se indicó en el Reporte 2022-2023, la proporción del 26% de iniciativas aprobadas y las 1378 que no fueron aprobadas, deja en evidencia un proceso de «pre» aprobación, político, opaco y que se presta a decisiones no democráticas en cuanto a qué iniciativas se dictaminan.

En relación al tiempo transcurrido entre la presentación de las iniciativas y su aprobación, durante los tres años se registraron desde 0 hasta 1008 días naturales, es decir, los legisladores aprobaron iniciativas en un promedio de 190 días naturales; en el caso de **las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo estatal, se tiene un promedio de aprobación de 31 días naturales, mientras que las que fueron propuestas por el legislativo se aprobaron en un promedio de 242 días.**

En el caso de las iniciativas que aprobaron en el momento en que fueron presentadas fueron temas urgentes presentados por las comisiones de Control, Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior del Estado, Gobernación y Puntos Constitucionales, Hacienda y Patrimonio Municipal, Inspectoría de la Auditoría Superior del Estado, Procuración y Administración de Justicia, y una del Poder Ejecutivo estatal para modificar la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula.

En cuanto al análisis cuantitativo de las iniciativas presentadas a partir de la representación de los partidos políticos dentro del Congreso (se tomaron en cuenta las iniciativas individuales y en conjunto de todos los grupos legislativos), se encontró que MORENA es el mayor proponente, seguido por el PAN en segundo lugar y con una diferencia de 381 iniciativas por encima del PRI; **en cuanto al mayor número de iniciativas aprobadas, en primer lugar se encuentra MORENA, en segundo el PAN y en tercero el PT.** La tasa de aprobación no indica la misma congruencia al presentar al PVEM en el primer lugar, al PSI en segundo lugar y a MORENA en el tercero, esto debe de considerarse con precaución ya que influyó la proporción de iniciativas aprobadas en relación a un número menor de iniciativas presentadas.

**Tabla 4: Iniciativas por partidos durante la legislatura**

	Presentadas	Aprobadas	No aprobadas	Pendientes	Tasa de aprobación
	569	89	1	479	15.64%
	616	131	0	485	21.27%
	175	37	0	138	21.14%
	188	35	0	153	18.62%
	35	5	0	30	14.29%
	12	4	0	8	33.33%
	7	2	0	5	28.57%
	39	2	0	37	5.13%
	1	0	0	1	0.00%
	2	2	0	0	100.00%
	2	1	0	1	50.00%
	1	0	0	1	0.00%
	1	1	0	0	100.00%
	1	0	0	1	0%
	2	0	0	2	0%
	1	0	0	1	0%
	1	0	0	1	0%
	1	1	0	0	100%
	3	2	0	1	66.67%
	1	1	0	0	100%
	1	0	0	1	0%
	1	0	0	1	0%
<b>Total</b>	<b>1,660</b>	<b>313</b>	<b>1</b>	<b>1,346</b>	<b>18,86%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024



Durante la legislatura **se presentaron 907 puntos de acuerdo, de los cuales 439 (48.4%) fueron aprobados**, y 467 (51.6%) permanecieron en calidad de pendientes. A diferencia de las tasas de aprobación de las iniciativas, la aprobación de los puntos de acuerdo suele ser mayor ya que son documentos que exhortan a diferentes actores, pero carecen de carácter obligatorio, por lo que su realización, y análisis para someterlos a aprobación suele implicar procesos más sencillos que la realización y dictaminación de iniciativas. La realidad es que conforme transcurre el tiempo es menos probable que éstos sean discutidos ya que muchos de ellos responden a temas coyunturales o situaciones con caducidad.

**Tabla 5: Puntos de Acuerdo por tipo de presentador durante la legislatura**

Presentador	Presentadas	Aprobadas	No aprobadas	Pendientes	Tasa de aprobación
JUGOCOPO	77	76	1	0	98.70%
Ejecutivo	13	12	0	1	92.31%
Comisiones	15	14	0	1	93.33%
Conjunto <sup>[1]</sup>	42	20	0	22	47.62%
Individuales	750	310	0	440	41.33%
Congreso de Puebla	1	0	0	1	0%
Mesa Directiva	1	1	0	0	100%
Otros	8	6	0	2	75%
<b>Total</b>	<b>907</b>	<b>439</b>	<b>1</b>	<b>467</b>	<b>48.40%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

[1] Las propuestas en Conjunto son las presentadas por dos o más legisladores, en diversas combinaciones de trabajo.

En la tabla siguiente se muestra la distribución de los 791 puntos de acuerdo, que fueron presentados en representación de los partidos políticos, donde los que más puntos de acuerdo presentaron fueron: MORENA, el PAN y el PT. **Los partidos que tienen una mayor cantidad de puntos de acuerdo aprobados, son: MORENA, el PAN, el PT y el PRI.** Pero de acuerdo a la proporción de las mayores tasas de aprobación, encontramos a los siguientes partidos: PRI, MORENA y PVEM.

**Tabla 6: Puntos de Acuerdo por partidos durante la legislatura**

	Presentados	Aprobados	Pendientes	Tasa de aprobación
	352	151	201	42.90%
	177	67	110	37.85%
	130	48	82	36.92%
	89	48	41	53.93%
	16	2	14	12.50%
	7	3	4	42.86%
	3	2	1	66.67%
	9	5	4	55.56%
	1	1	0	100%
	1	1	0	100%
	1	1	0	100%
	1	0	1	0%
	1	0	1	0%
	1	0	1	0%
	2	0	2	0%
<b>Total</b>	<b>791</b>	<b>329</b>	<b>462</b>	<b>41.59%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

#### 4. Temas abordados a través de las iniciativas presentadas y aprobadas

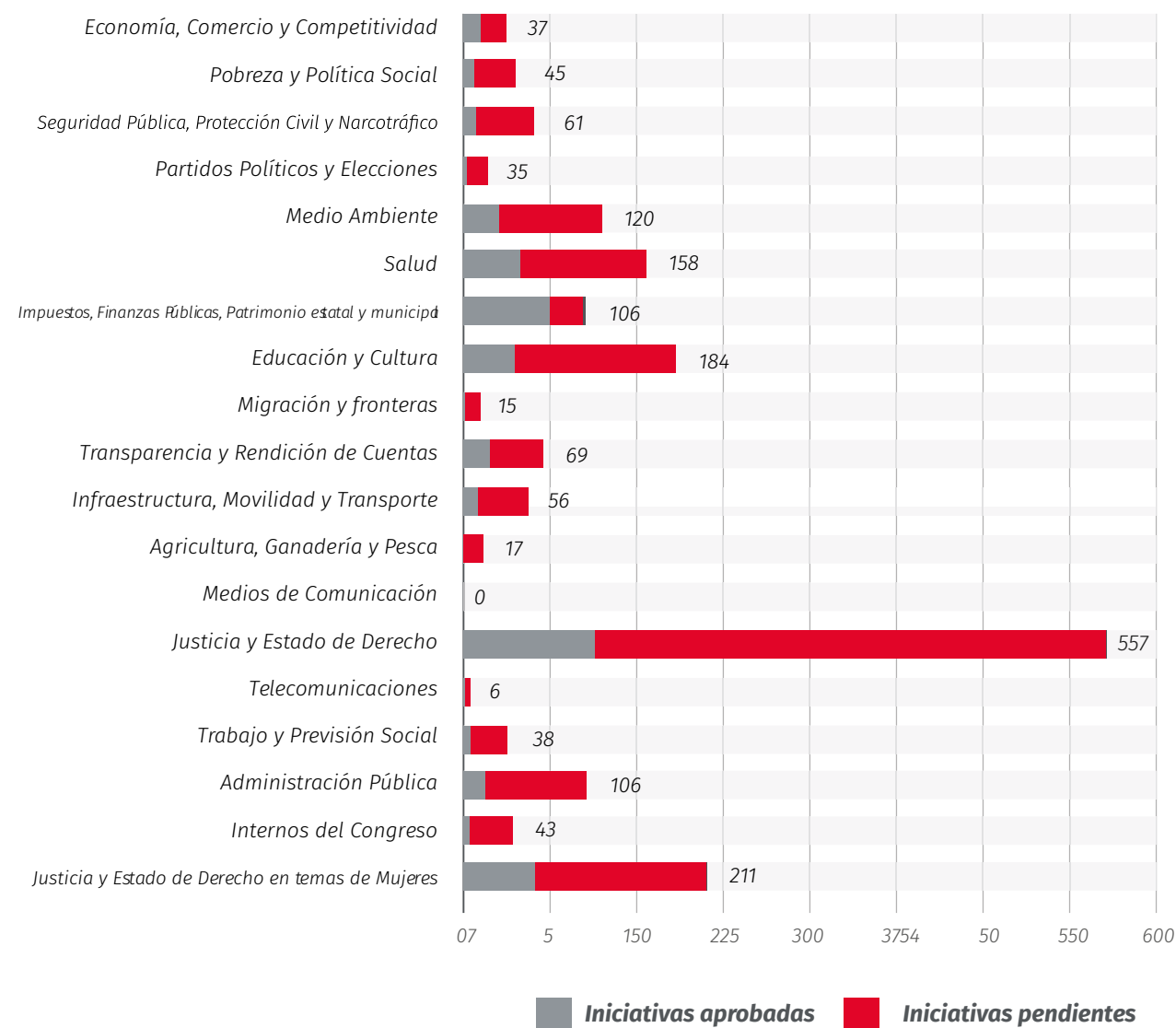
Dentro de las categorías de temas abordados en las iniciativas presentadas durante los tres años legislativos encontramos que los temas en los que más versaron las propuestas fueron Justicia y Estado de derecho a nivel general, Justicia y Estado de derecho en temas relacionados con mujeres y sobre Educación y Cultura (esta constante se mantuvo desde el primer año legislativo); mientras que **la mayor parte de las iniciativas aprobadas fueron sobre los temas de: primero Justicia y Estado de derecho a nivel general, segundo Impuestos, Finanzas Públicas, Patrimonio estatal y municipal, y como tercero Justicia y Estado de derecho en temas relacionados con mujeres** (durante el primer año legislativo se incluyó el tema de Medio ambiente y durante el segundo año se mantuvieron los temas mencionados para toda la legislatura).

Los temas que fueron poco abordados son los relacionados a Medios de comunicación, Política (en este rubro no se toman en cuenta temas de elecciones, ya que estos se contabilizan como tema aparte) y Telecomunicaciones, cabe destacar que dentro del

tercer año legislativo un aumento y recuperación de iniciativas en temas de Migración. **Los temas en los que a pesar de sí haber propuestas no se legisló nada, fueron sobre: Agricultura, Ganadería y Pesca.** Mientras que dejando a un lado los temas en los que no se legisló nada, el tema con menos iniciativas aprobadas, fueron: Migración y fronteras, y Telecomunicaciones.

La identificación de los temas más legislados (Impuestos, Finanzas Públicas, Patrimonio estatal y municipal, y Justicia y Estado de derecho a nivel general y en tema de mujeres) revela las prioridades reales de la mayoría de las y los legisladores, por lo que la no prioridad en legislar los temas señalados en el párrafo anterior, muestra un desinterés grave por problemáticas importantes para la ciudadanía.

**Gráfico 2: Temas abordados en las iniciativas durante la legislatura**



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

## 5. Legisladores: presencia, participaciones y trabajo individual.

A continuación, se presenta la lista de diputados y diputadas con el partido político con el que iniciaron sus funciones y al que pertenecen de acuerdo a la última actualización de la Gaceta legislativa julio 2024, con sus porcentajes de presencia y participación. La columna *Presencia* indica los porcentajes de asistencia<sup>5</sup> que tuvieron a las sesiones en Pleno durante toda la legislatura (sin incluir las sesiones de la Comisión Permanente).

**El único diputado propietario que asistió al 100% de las sesiones fue Rafael Alejandro Micalco Méndez**, mientras que las y los diputados suplentes que asistieron al 100% de las sesiones a las que debían asistir, fueron: Miriam Ávila Peralta, Abiud Castillo López, José Ambrosio Corona Carbarin, Pável Gaspar Ramírez, Jonathan Héctor Gutiérrez Reyes, Osvaldo Juárez Ortega, Patricia Murrieta Palomino, Lucía Morales Herrera, Mayra Estrella Tame Macías, José Miguel Espinosa de los Monteros Gil, Jorge Luis Vélez Pavia y Pablo Pérez Maceda; mientras que las y los legisladores que menos asistieron a las sesiones fueron: Fernando Morales Martínez, Mariano Hernández Reyes, Gerardo Hernández Rojas, José Antonio López Ruíz, Daniela Mier Bañuelos, María Yolanda Gámez Mendoza, Karla Victoria Martínez Gallegos, Carlos Alberto Evangelista Aniceto, Mónica Silva Ruíz, Jaime Natale Uranga, María Ruth Zárate Domínguez y Carlos Froylán Navarro Corro. Cabe destacar que los cálculos para las y los diputados que pidieron licencia solo contemplan el tiempo en el que fueron legisladores; en los casos de la legisladora Aurora Sierra Rodríguez, el legislador Mariano Hernández Reyes y el legislador Carlos Froylán Navarro Corro, se contempla solo el tiempo antes de su fallecimiento; en los casos de las y los legisladores suplentes solo se consideraron a partir del tiempo en que estuvieron en funciones.

En la columna *Participación* se encuentran los porcentajes de su trabajo legislativo en función a los votos que emitieron conforme a las votaciones que se llevaron a cabo durante la legislatura; de acuerdo a las actas de las sesiones se registraron 807 asuntos votados, de los cuales 676 fueron en sesiones con todas las y los diputados, 66 fueron en la Comisión Permanente<sup>6</sup>, 75 no pudieron ser contabilizados debido a las inconsistencias de las fuentes de información<sup>7</sup>, y hay dos votaciones inexistentes en actas y versiones estenográficas pero registrada en el apartado de Votaciones del portal del Congreso.

En esta ocasión **ninguno de las y los diputados propietarios alcanzó el 100% de participación**, aunque el que tuvo el mayor porcentaje fue el diputado Rafael Alejandro Micalco Méndez con el 97.5%. Las y los diputados suplentes que participaron en el 100% de las votaciones realizadas fueron: Miriam Ávila Peralta, Abiud Castillo López, José Ambrosio Corona Carbarin, Pável Gaspar Ramírez, Jonathan Héctor Gutiérrez Reyes, Osvaldo

<sup>5</sup> Existen sesiones en las que no se pudieron capturar las asistencias de los legisladores ya que hay inconsistencias entre el pase de lista de la Gaceta, el acta de la sesión, los votos registrados y las tablas de asistencia que se reportan en el portal del Congreso, todos estos casos se encuentran indicados en el apartado de Observaciones de este Reporte.

<sup>6</sup> No se contabilizaron las sesiones de la Comisión Permanente del 16 de julio al 14 de septiembre del 2024.

<sup>7</sup> Se encuentran en el apartado de Observaciones de este Reporte.

Juárez Ortega, Patricia Murrieta Palomino, Lucía Morales Herrera, Mayra Estrella Tame Macías y Pablo Pérez Maceda. Mientras que las y los diputados con menos del 85% de participación en las votaciones fueron: Gerardo Hernández Rojas, Pablo Pérez Maceda, Jaime Natale Uranga, Gabriel Oswaldo Jiménez López, Mariano Hernández Reyes, Karla Victoria Martínez Gallegos, José Antonio López Ruíz y Mónica Silva Ruíz.

**Tabla 7: Presencia y participación por legislador durante la legislatura**

Diputado	Partido	Presencia	Participación
Miriam Ávila Peralta [13]	PT	100,00%	100,00%
Abiud Castillo López [9]	MORENA	100,00%	100,00%
José Ambrosio Corona Carbarin [20]	PRI	100,00%	100,00%
Pável Gaspar Ramírez [7]	MORENA	100,00%	100,00%
Jonathan Héctor Gutiérrez Reyes [19]	Sin Partido	100,00%	100,00%
Oswaldo Juárez Ortega [17]	MORENA	100,00%	100,00%
Patricia Murrieta Palomino [12]	MORENA	100,00%	100,00%
Lucía Morales Herrera [16]	PT	100,00%	100,00%
Mayra Estrella Tame Macías [18]	MORENA	100,00%	100,00%
Jorge Luis Vélez Pavia [11]	PT	100,00%	100,00%
Rafael Alejandro Micalco Méndez	PAN	100,00%	97,53%
José Miguel Espinosa de los Monteros Gil [10]	PAN	100,00%	94,92%
Pablo Pérez Maceda [21]	PSI	100,00%	70,83%
Erika Patricia Valencia Ávila	PAN/Sin Partido	99,37%	98,04%
Eliana Angélica Cervantes González	MORENA	99,24%	99,47%
Azucena Rosas Tapia	MORENA	99,21%	97,15%
Lizette Minto García [5]	PAN/Sin Partido	98,53%	91,71%
Laura Ivonne Zapata Martínez	PRI/Sin Partido	98,28%	92,77%
María Isabel Merlo Talavera	PRI	98,10%	99,80%
Sergio Salomón Céspedes Peregrina	MORENA	98,10%	98,08%
Fernando Sánchez Sasía	MORENA	97,98%	95,28%
Karla Rodríguez Palacios	PAN	97,89%	97,37%
Iliana Jocelyn Olivares López [1]	MORENA	97,76%	96,18%
José Iván Herrera Villagómez	MORENA	97,17%	90,59%
Norma Sirley Reyes Cabrera	PRI/Sin Partido	96,80%	91,77%
Juan Enrique Rivera Reyes	PRI/Sin Partido	96,62%	93,80%
Tonantzin Fernández Díaz	MORENA	96,60%	88,40%
Edgar Valentín Garmendia de los Santos	MORENA	96,49%	96,04%
Eduardo Castillo López	MORENA	96,49%	97,71%
José Miguel Octaviano Huerta Rodríguez	PT	96,34%	95,72%
Adolfo Alatríste Cantú	PRI/Sin Partido	96,32%	91,72%
Roberto Solís Valles	MORENA	95,97%	93,02%
Eduardo Alcántara Montiel	PAN/Sin Partido	95,63%	95,81%
Xel Arianna Hernández García	MORENA	95,10%	95,82%
Nora Yessica Merino Escamila	PT	94,66%	87,81%
María Guadalupe Leal Rodríguez	PAN	94,24%	98,22%
Lidia Karely Ocaña Madrid [6]	PRI	94,12%	100,00%
César Enrique Hernández Mota [14]	MC	94,12%	98,31%
Javier del Valle Hernández [15]	Sin Partido	94,12%	96,61%
Rosalinda Toledo Castellano [8]	MORENA	94,12%	94,92%
Silvia Guillermina Tanús Osorio [3]	PRI/Sin Partido	93,75%	94,74%
Charbel Jorge Estefan Chidiac	PRI/Sin Partido	93,68%	88,21%
Roberto Bautista Lozano [2]	MORENA	93,60%	95,72%

Aurora Guadalupe Sierra Rodríguez †	PAN	93,45%	94,31%
Nancy Jiménez Morales	PAN	92,85%	93,36%
Olga Lucía Romero Garci Crespo	MORENA	92,50%	99,60%
Néstor Camarillo Medina	PRI	91,88%	92,76%
Mónica Rodríguez Della Vecchia	PAN	91,35%	88,13%
Guadalupe Yamak Taja	MORENA	91,03%	87,15%
Gabriel Oswaldo Jiménez López	PAN	90,80%	81,16%
Carlos Froylán Navarro Corro †	PSI	89,66%	92,17%
María Ruth Zárate Domínguez	MORENA	89,50%	88,82%
Jaime Natale Uranga	PVEM	89,28%	80,37%
Mónica Silva Ruíz	PT	88,82%	84,72%
Carlos Alberto Evangelista Aniceto	MORENA	87,57%	90,33%
Karla Victoria Martínez Gallegos	MORENA	86,42%	82,63%
María Yolanda Gámez Mendoza	MORENA	85,96%	85,84%
Daniela Mier Bañuelos	MORENA	85,84%	89,99%
José Antonio López Ruíz	PT	84,96%	83,18%
Gerardo Hernández Rojas [4]	PT	84,85%	67,45%
Mariano Hernández Reyes †	PT	82,03%	81,69%
Fernando Morales Martínez	MC	81,96%	87,09%

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

[#] Revisar anexo para conocer el tiempo en funciones.

Durante el segundo año legislativo 2022-2023, por primera ocasión se incluyó dentro del Reporte la presencia y participación de las y los legisladores que conformaron la Comisión Permanente, por lo que la tabla a continuación se incluye la Comisión Permanente que funcionó durante el primer, segundo y tercer periodo del segundo año legislativo y el primer y segundo periodo del tercer año legislativo. En el caso del segundo año legislativo, los diputados Jaime Natale Uranga y Roberto Solís Valles no participaron en ninguna de las votaciones llevadas a cabo; y las diputadas Ma. Ruth Zárate Domínguez, Laura Ivonne Zapata Martínez y Azucena Rosas Tapia participaron en menos del 70% de las votaciones realizadas. En el caso del tercer año legislativo el diputado Edgar Valentín Garmendia de los Santos no participó en ninguna de las votaciones del primer periodo, y las diputadas María Guadalupe Leal Rodríguez e Iliana Jocelyn Olivares López participaron en el 70% o menos de las votaciones realizadas.

**Tabla 8: Presencia y participaciones en la Comisión Permanente**

Comisión Permanente 1º periodo (2022)			
Diputado	Partido	Presencia	Participación
Néstor Camarillo Medina	PRI	100%	100%
Eduardo Castillo López	MORENA	100%	100%
Tonantzin Fernández Díaz	MORENA	100%	100%
María Yolanda Gámez Mendoza	MORENA	100%	100%
Norma Sirley Reyes Cabrera	PRI	100%	100%
Aurora Guadalupe Sierra Rodríguez	PAN	100%	100%
Xel Arianna Hernández García	MORENA	75%	100%
Jaime Natale Uranga	PVEM	75%	0%
Roberto Solís Valles	MORENA	75%	0%

### Comisión Permanente 2° y 3° periodo (2023)

Diputado	Partido	Presencia	Participación
Eduardo Castillo López	MORENA	100%	100%
Mónica Rodríguez Della Vecchia	PAN	100%	100%
Erika Patricia Valencia Ávila	PAN	100%	100%
Iliana Jocelyn Olivares López	MORENA	93.75%	100%
Edgar Valentín Garmendia de los Santos	MORENA	93.75%	73.08%
María Ruth Zárate Domínguez	MORENA	87.50%	57.69%
Azucena Rosas Tapia	MORENA	81.25%	69.23%
Laura Ivonne Zapata Martínez	PRI	81.25%	57.69%
Mónica Silva Ruíz	PT	75%	92.31%

### Comisión Permanente 1° periodo (2023)

Diputado	Partido	Presencia	Participación
Roberto Bautista Lozano	MORENA	100,0%	100,0%
Eduardo Castillo López	MORENA	100,0%	100,0%
Edgar Valentín Garmendia de los Santos	MORENA	66,7%	0,0%
Xel Arianna Hernández García	MORENA	100,0%	100,0%
Gerardo Hernández Rojas	PT	100,0%	100,0%
Juan Enrique Rivera Reyes	PRI	100,0%	100,0%
María Guadalupe Leal Rodríguez	PAN	100,0%	66,7%
Iliana Jocelyn Olivares López	MORENA	100,0%	100,0%
María Ruth Zárate Domínguez	MORENA	100,0%	100,0%

### Comisión Permanente 2° periodo (2024)

Diputado	Partido	Presencia	Participación
José Miguel Espinosa de los Monteros Gil	PAN	100%	100%
Edgar Valentín Garmendia de los Santos	MORENA	100%	100%
César Enrique Hernández Mota	MC	100%	100%
José Miguel Octaviano Huerta Rodríguez	PT	100%	100%
Lidia Karely Ocaña Madrid	PRI	100%	100%
Iliana Jocelyn Olivares López	MORENA	88.9%	70%
Azucena Rosas Tapia	MORENA	88.9%	100%
Rosalinda Toledo Castellano	MORENA	100%	100%
María Ruth Zárate Domínguez	MORENA	77.8%	90%

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

La tabla siguiente muestra el trabajo individual y en conjunto de las y los legisladores de acuerdo a las iniciativas presentadas durante la legislatura. Las y los **diputados** propietarios **con mayor número de** iniciativas presentadas son Nancy Jiménez Morales, Mónica Rodríguez Della Vecchia, Azucena Rosas Tapia y Karla Rodríguez Palacios; con más **iniciativas aprobadas se encuentran Mónica Rodríguez Della Vecchia, Nancy Jiménez**

**nez Morales, Azucena Rosas Tapia, Karla Rodríguez Palacios, Aurora Sierra Rodríguez y Nora Merino Escamilla.** Mientras que las y los diputados suplentes (con más de un mes y medio en funciones) sin ninguna iniciativa individual propuesta fueron Abiud Castillo López, Javier del Valle Hernández y Lucía Morales Herrera.

Nuevamente se señala que **no es recomendable medir o apreciar el trabajo de las y los legisladores únicamente a través del número de iniciativas presentadas**, ya que esto implicaría tener cierta parcialidad del trabajo legislativo que realizan. Es común que legisladoras y legisladores presenten una iniciativa que contemple diversas reformas o proyectos enteros de ley, y que esto implique mayor esfuerzo y tiempo dedicado; mientras que otros pueden dividir un proyecto de reforma a través de pequeñas reformas presentadas de manera individual, o diversas reformas que solo actualizan nombres de dependencias de gobierno y así incrementar su número de iniciativas presentadas.

**Tabla 9: Iniciativas por legisladores durante la legislatura**

Diputado	Partido	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Tasa de aprobación	Iniciativas presentadas en conjunto	Iniciativas aprobadas en conjunto
Mónica Rodríguez Della Vecchia	PAN	109	18	16.51%	8	3
Nancy Jiménez Morales	PAN	111*	14	12.61%	9	3
Azucena Rosas Tapia	MORENA	97	14	14.43%	2	2
Karla Rodríguez Palacios	PAN	94	13	13.83%	10	4
Aurora Guadalupe Sierra Rodríguez †	PAN	64	13	20.31%	9	3
Nora Yessica Merino Escamilla	PT	45	13	28.89%	11	4
Eduardo Castillo López	MORENA	26	11	42.31%	2	2
Roberto Solís Valles	MORENA	21	11	52.38%	5	4
Eliana Angélica Cervantes González	MORENA	47	10	21.28%	22	8
Gabriel Oswaldo Jiménez López	PAN	44	10	22.73%	10	3
Mónica Silva Ruíz	PT	39	9	23.08%	11	3
Erika Patricia Valencia Ávila	PAN/Sin Partido	70	8	11.43%	8	3
Carlos Alberto Evangelista Aniceto	MORENA	59	8	13.56%	19	7
José Antonio López Ruíz	PT	44	8	18.18%	9	2
Xel Arianna Hernández García	MORENA	29	8	27.59%	3	2
Karla Victoria Martínez Gallegos	MORENA	49	7	14.29%	2	2
María Yolanda Gámez Mendoza	MORENA	36	7	19.44%	17	7
Charbel Jorge Estefan Chidiac	PRI/Sin Partido	30	7	23.33%	23	11
Tonantzin Fernández Díaz	MORENA	25	7	28%	3	3
Guadalupe Yamak Taja	MORENA	17	7	41.18%	3	3
Fernando Sánchez Sasía	MORENA	27	6	22.22%	2	2
Rafael Alejandro Micalco Méndez	PAN	23	5	21.74%	10	3
Laura Ivonne Zapata Martínez	PRI/Sin Partido	54	4	7.41%	18	6
Norma Sirley Reyes Cabrera	PRI/Sin Partido	33	4	12.12%	18	6
Daniela Mier Bañuelos	MORENA	31	4	12.90%	20	8
Fernando Morales Martínez	MC	28	4	14.29%	4	3
María Guadalupe Leal Rodríguez	PAN	25	4	16%	17	4
José Iván Herrera Villagómez	MORENA	19	4	21.05%	21	8
Néstor Camarillo Medina	PRI	17	4	23.53%	17	7
Jaime Natale Uranga	PVEM	12	4	33.33%	5	2
Eduardo Alcántara Montiel	PAN/Sin Partido	21	3	14.29%	11	4
Iliana Jocelyn Olivares López [1]	MORENA	18	3	16.67%	3	3
María Isabel Merlo Talavera	PRI	17	3	17.65%	14	5
Edgar Valentín Garmendia de los Santos	MORENA	13	3	23.08%	5	4
Juan Enrique Rivera Reyes	PRI/Sin Partido	3	3	100%	16	6
Rosalinda Toledo Castellano [8]	MORENA	26	2	7.69%	0	0

Lizette Minto García [5]	PAN/Sin Partido	14	2	14.29%	1	0
Adolfo Alatraste Cantú	PRI/Sin Partido	13	2	15.38%	18	7
Olga Lucía Romero Garci Crespo	MORENA	10	2	20%	1	1
María Ruth Zárate Domínguez	MORENA	8	2	25%	6	2
Carlos Froylán Navarro Corro	PSI	7	2	28.57%	2	2
José Miguel Octaviano Huerta Rodríguez	PT	19	1	5.26%	9	3
Roberto Bautista Lozano [2]	MORENA	14	1	7.14%	2	2
José Miguel Espinosa de los Monteros Gil [10]	PAN	14	1	7.14%	0	0
Lidia Karely Ocaña Madrid [6]	PRI	13	1	7.69%	0	0
Vélez Pavia Jorge Luis [11]	PT	11	1	9.09%	3	1
César Enrique Hernández Mota [14]	MC	7	1	14.29%	0	0
Sergio Salomón Céspedes Peregrina	MORENA	6	1	16.67%	4	4
Miriam Ávila Peralta [13]	PT	6	1	16.67%	1	0
Gerardo Hernández Rojas [4]	PT	2	1	50%	3	1
Oswaldo Juárez Ortega [17]	MORENA	1	1	100%	0	0
Mayra Estrella Tame Macías [18]	MORENA	4	0	0%	0	0
Patricia Murrieta Palomino [12]	MORENA	4	0	0%	0	0
Silvia Guillermina Tanús Osorio [3]	PRI/Sin Partido	2	0	0%	2	1
José Ambrosio Corona Carbarin [20]	PRI	2	0	0%	0	0
Pável Gaspar Ramírez [7]	MORENA	2	0	0%	1	0
Mariano Hernández Reyes †	PT	1	0	0%	7	2
Abiud Castillo López [9]	MORENA	0	0	0%	0	0
Javier del Valle Hernández [15]	Sin Partido	0	0	0%	0	0
Lucía Morales Herrera [16]	PT	0	0	0%	1	0
Jonathan Héctor Gutiérrez Reyes [19]	Sin Partido	NA	NA	NA	NA	NA
Pablo Pérez Maceda [21]	PSI	NA	NA	NA	NA	NA

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

[#] Revisar anexo para conocer el tiempo en funciones.

En relación a los puntos de acuerdo presentados de manera individual, se muestra la siguiente tabla, destacando Nora Merino Escamilla, Daniela Mier Bañuelos, Eliana Angélica Cervantes González y Nancy Jiménez Morales como las diputadas que más acuerdos presentaron; mientras que las y los diputados que más puntos de acuerdo aprobados tienen son Guadalupe Yamak Taja, Eliana Angélica Cervantes González, Karla Rodríguez Palacios, Edgar Valentín Garmendía de los Santos, Karla Victoria Martínez Gallegos y Nora Merino Escamilla.

**Tabla 10: Puntos de Acuerdo por legisladores durante la legislatura**

	Partido	Puntos de acuerdo presentadas	Puntos de acuerdo aprobadas	Tasa de aprobación	P. de acuerdo presentados en conjunto	P. de acuerdo aprobados en conjunto
Guadalupe Yamak Taja	MORENA	22	16	72.73%	1	0
Eliana Angélica Cervantes González	MORENA	36	15	41.67%	2	1
Karla Rodríguez Palacios	PAN	34	15	44.12%	3	2
Edgar Valentín Garmendía de los Santos	MORENA	21	15	71.43%	2	0
Karla Victoria Martínez Gallegos	MORENA	19	15	78.95%	2	0
Nora Yessica Merino Escamilla	PT	47	14	29.79%	2	0
Norma Sirley Reyes Cabrera	PRI/Sin Partido	19	13	68.42%	22	14
Daniela Mier Bañuelos	MORENA	38	12	31.58%	4	1
Azucena Rosas Tapia	MORENA	23	12	52.17%	2	1

José Antonio López Ruíz	PT	19	12	63.16%	0	0
Fernando Sánchez Sasía	MORENA	31	11	35.48%	1	0
Aurora Guadalupe Sierra Rodríguez †	PAN	23	11	47.83%	4	1
José Miguel Octaviano Huerta Rodríguez	PT	18	11	61.11%	1	1
Mónica Rodríguez Della Vecchia	PAN	31	10	32.26%	6	1
Adolfo Alatraste Cantú	PRI/Sin Partido	17	10	58.82%	21	13
Gabriel Oswaldo Jiménez López	PAN	15	10	66.67%	3	1
Nancy Jiménez Morales	PAN	36	9	25%	7	2
María Ruth Zárate Domínguez	MORENA	24	9	37.50%	4	2
José Iván Herrera Villagómez	MORENA	34	8	23.53%	3	1
Xel Arianna Hernández García	MORENA	23	8	34.78%	1	0
Mónica Silva Ruíz	PT	18	7	38.89%	0	0
Laura Ivonne Zapata Martínez	PRI/Sin Partido	22	6	27.27%	20	12
Tonantzin Fernández Díaz	MORENA	11	5	45.45%	2	0
Eduardo Castillo López	MORENA	8	5	62.50%	2	1
María Yolanda Gámez Mendoza	MORENA	8	4	50%	1	0
Roberto Bautista Lozano [2]	MORENA	7	4	57.14%	0	0
María Isabel Merlo Talavera	PRI	6	4	66.67%	19	11
Carlos Alberto Evangelista Aniceto	MORENA	16	3	18.75%	4	2
Rafael Alejandro Micalco Méndez	PAN	9	3	33.33%	7	1
Jaime Natale Uranga	PVEM	7	3	42.86%	1	0
Sergio Salomón Céspedes Peregrina	MORENA	3	3	100%	1	0
Jorge Luis Vélez Pavia [11]	PT	13	2	15.38%	0	0
María Guadalupe Leal Rodríguez	PAN	5	2	40%	5	2
José Miguel Espinosa de los Monteros Gil [10]	PAN	5	2	40%	0	0
Roberto Solís Valles	MORENA	4	2	50%	1	0
Fernando Morales Martínez	MC	4	2	50%	1	0
Eduardo Alcántara Montiel	PAN/Sin Partido	3	2	66.67%	6	3
Carlos Froylán Navarro Corro †	PSI	3	2	66.67%	1	1
Néstor Camarillo Medina	PRI	2	2	100%	20	12
Juan Enrique Rivera Reyes	PRI/Sin Partido	2	2	100%	20	12
Rosalinda Toledo Castellano [8]	MORENA	9	1	11.11%	0	0
Miriam Ávila Peralta [13]	PT	7	1	14.29%	0	0
Gerardo Hernández Rojas [4]	PT	5	1	20%	0	0
Lidia Karely Ocaña Madrid [6]	PRI	4	1	25%	0	0
Erika Patricia Valencia Ávila	PAN/Sin Partido	3	1	33.33%	3	1
Mayra Estrella Tame Macías [18]	MORENA	2	1	50%	0	0
Silvia Guillermina Tanús Osorio [3]	PRI/Sin Partido	2	1	50%	1	1
Charbel Jorge Estefan Chidiac	PRI/Sin Partido	1	1	100%	20	12
Olga Lucía Romero Garci Crespo	MORENA	1	1	100%	1	0
Javier del Valle Hernández [15]	Sin Partido	1	1	100%	0	0
César Enrique Hernández Mota [14]	MC	12	0	0%	0	0
Lizette Minto García [5]	PAN/Sin Partido	7	0	0%	1	0
Pável Gaspar Ramírez [7]	MORENA	3	0	0%	0	0
Lucía Morales Herrera [16]	PT	3	0	0%	1	0
Iliana Jocelyn Olivares López [1]	MORENA	2	0	0%	0	0
Abiud Castillo López [9]	MORENA	2	0	0%	0	0
Oswaldo Juárez Ortega [17]	MORENA	0	0	0%	0	0
Patricia Murrieta Palomino [12]	MORENA	0	0	0%	0	0
José Ambrosio Corona Carbarin [20]	PRI	0	0	0%	0	0
Mariano Hernández Reyes †	PT	0	0	0%	0	0
Jonathan Héctor Gutiérrez Reyes [19]	Sin Partido	NA	NA	NA	NA	NA
Pablo Pérez Maceda [21]	PSI	NA	NA	NA	NA	NA

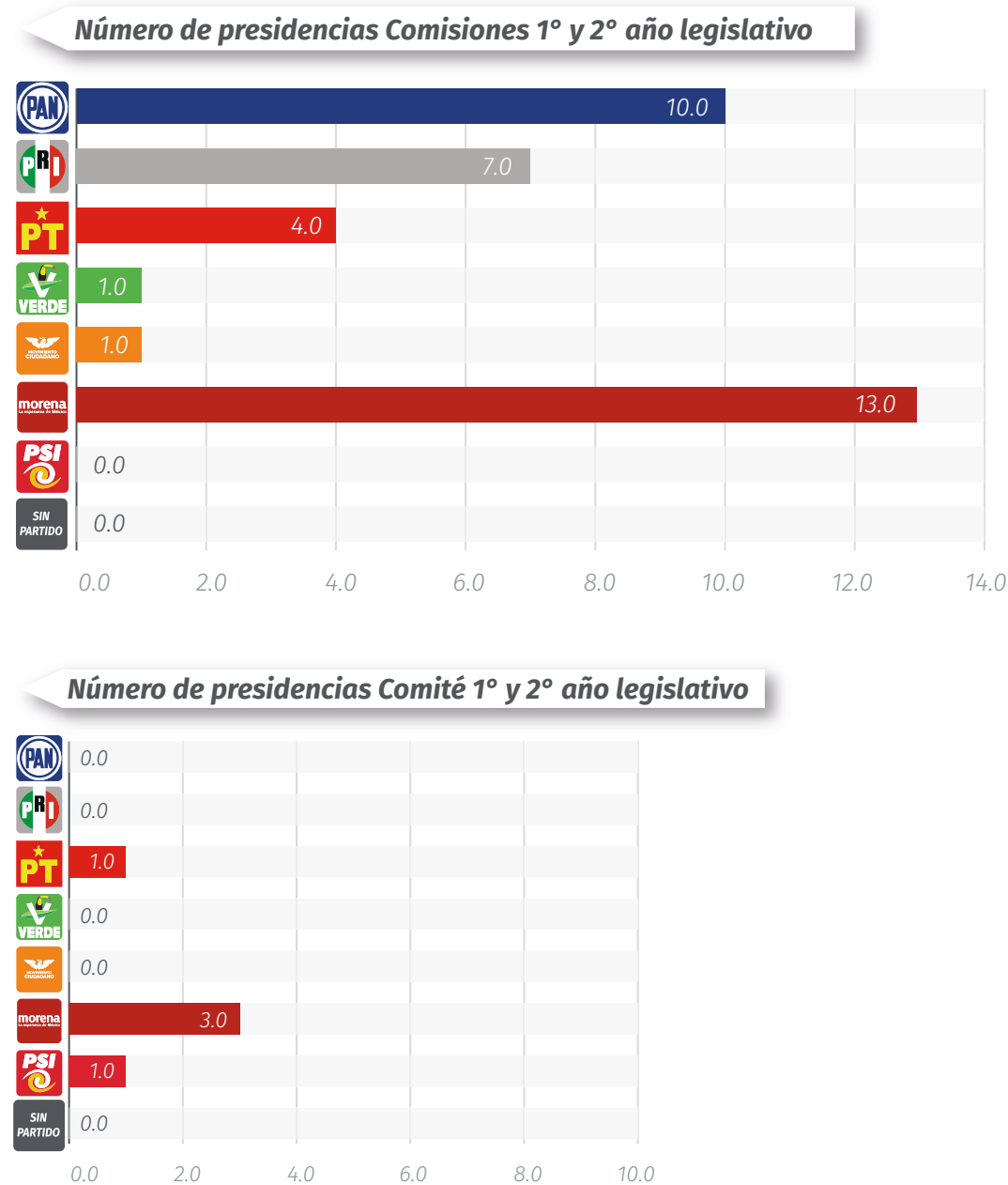
Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

[#] Revisar anexo para conocer el tiempo en funciones.

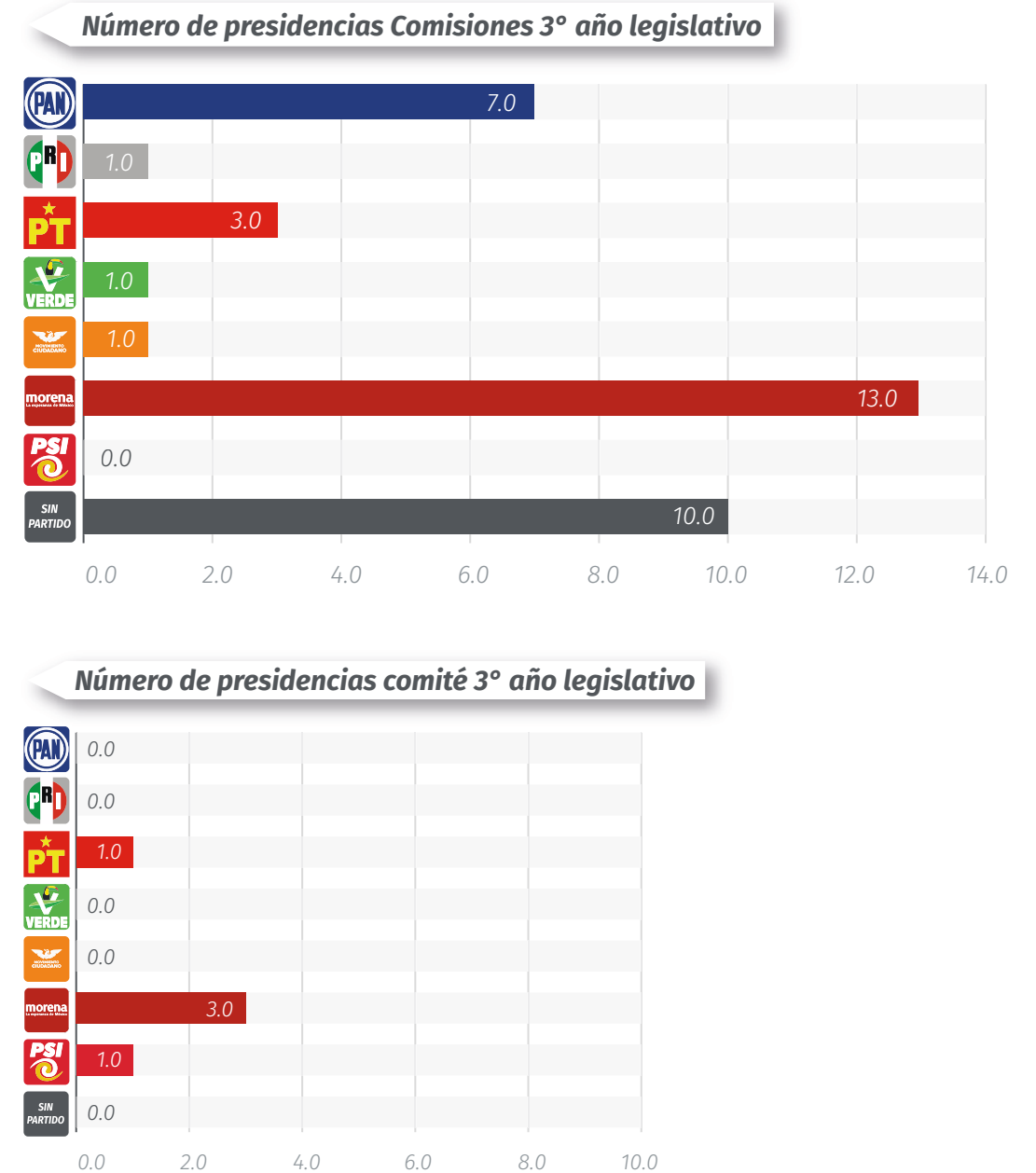
## 6. Comisiones y comités

Una de las funciones más importantes del Congreso es la deliberación, ya que a través de este proceso el órgano legislativo toma todas sus decisiones en nombre del pueblo (Cervantes, 2009)<sup>8</sup>. El Parlamento es el órgano deliberante por excelencia, (Hauriou, 2019)<sup>9</sup>, en este contexto, las comisiones legislativas están diseñadas para examinar, investigar y discutir asuntos específicos relacionados con la legislación o la política pública que les son asignados.

**Gráfico 3: Distribución de presidencias de comisiones y comités por partido**

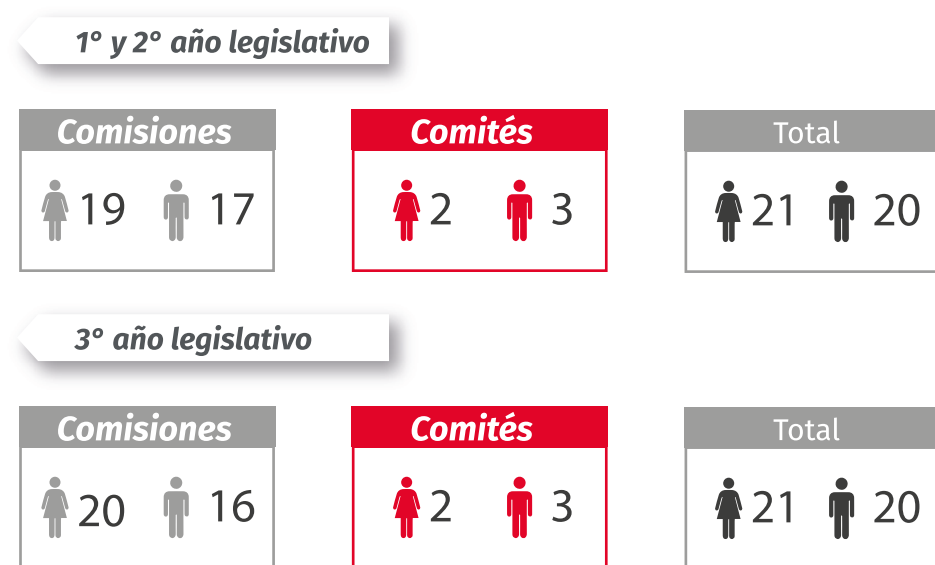


<sup>8</sup> Cervantes, J. (2009). *Función deliberativa de las Cámaras. Quórum legislativo*, (97), 159-183.  
<sup>9</sup> Hauriou, M. (2019). *Principio de Derecho Público y Constitucional*. (M. Ruiz, Trad.) Ediciones Olejnik (Trabajo original publicado en 1911).



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

**Gráfico 4: Distribución de presidencias de comisiones y comités por sexo**



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

Cada comisión trabaja en áreas específicas, lo que permite un análisis exhaustivo y especializado de los temas antes de que sean debatidos en el pleno del cuerpo legislativo. En el caso del Congreso de Puebla, **las comisiones generales y los comités están obligados a reunirse al menos una vez al mes**, o con la frecuencia necesaria según el caso, de acuerdo con el artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el artículo 54 del Reglamento Interno del Congreso. Esta normativa tiene como objetivo garantizar que los diputados y diputadas tengan las oportunidades regulares y adecuadas para llevar a cabo sus deliberaciones y análisis.

**Los datos sobre el número de sesiones realizadas durante los tres años de la LXI Legislatura revelan una tendencia decreciente en el número de sesiones de las comisiones.** En el primer año, se llevaron a cabo un total de 326 sesiones, lo que representa el punto más alto en el periodo estudiado. Sin embargo, esta cifra experimentó una disminución significativa en los años subsiguientes. El número de sesiones durante el segundo año legislativo disminuyó un 15.3%, con un total de 276. Por su parte, el último año legislativo alcanzó un total de 213 sesiones, con una disminución del 22.8% en comparación con el segundo año.

Entre el primer y el tercer año, el número total de sesiones disminuyó en un 34.7%. Esta reducción es relevante, no sólo porque plantea interrogantes sobre la efectividad de las comisiones y su capacidad para adaptarse a la carga de trabajo, sino que también refleja un incumplimiento de la normativa establecida para garantizar una frecuencia mínima de sesiones.

**Tabla 11: Sesiones de las comisiones por año legislativo**

	1°	2° año					3° año				
	Sesiones	Sesiones	Duración promedio	Iniciativas	Acuerdos	Otro	Sesiones	Duración promedio	Iniciativas	Acuerdos	Otro
Asuntos Metropolitanos	4	3	0:10	0	4	0	2	0:13	0	2	0
Asuntos Municipales	24	26	0:17	8	40	1	10	0:24	4	13	2
Atención a Personas con Discapacidad	5	7	0:13	1	2	4	10	0:15	4	2	4
Bienestar	8	2	0:33	2	0	1	2	0:53	0	1	1
Ciencia y Tecnología	7	3	0:12	0	0	4	6	0:16	1	2	5
Comunicaciones e infraestructura	5	2	0:12	0	2	1	4	0:13	2	1	1
Control, Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior	10	10	0:36	10	2	12	15	0:21	13	10	9
Cultura	9	6	0:19	6	0	4	6	0:31	3	3	3
De la Familia y los Derechos de la Niñez	7	8	0:32	8	2	4	6	0:18	5	1	1
Derechos Humanos	9	6	0:28	1	1	6	6	0:23	1	4	3
Desarrollo Económico	13	4	0:07	1	2	1	6	0:25	1	2	4
Desarrollo Rural	5	3	0:23	0	4	1	2	0:10	0	3	0
Desarrollo Urbano	8	8	0:39	4	4	8	7	0:14	3	2	3
Educación	9	14	0:27	9	11	4	13	0:18	6	12	2
Especial de Parlamento Abierto	3	1	-	0	1	0	1	-	0	0	1
Gobernación y Puntos Constitucionales	21	18	0:24	23	4	18	18	0:31	14	7	11
Grupos Vulnerables	5	5	0:09	7	0	1	1	0:03	1	0	1
Hacienda y Patrimonio Municipal	13	19	0:41	11	6	35	10	0:55	30	1	13
Igualdad de Género	11	9	0:32	8	7	2	5	1:00	1	5	6
Instructora	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Juventud y Deporte	10	5	0:09	2	2	1	5	0:10	3	0	3
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	11	7	0:11	2	6	8	6	0:56	5	6	4
Migración y Asuntos Internacionales	11	8	0:29	0	1	17	4	0:37	0	1	8
Organizaciones No gubernamentales	4	4	0:13	1	1	3	3	0:20	0	0	4
Participación ciudadana y combate a la corrupción	4	3	0:13	0	1	4	4	0:09	1	2	1
Presupuesto y Crédito Público	12	8	0:33	3	0	10	4	0:32	0	0	11
Procuración y Administración de Justicia	16	15	0:41	24	2	1	13	0:36	14	2	5
Protección Civil	6	7	0:43	1	10	1	1	0:31	0	3	1
Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas	9	8	0:14	0	3	5	7	0:16	2	1	5
Salud	12	13	0:14	4	20	3	10	0:14	6	6	3
Seguridad Pública	9	13	0:24	3	19	2	6	0:14	4	6	1
Trabajo, Competitividad y Previsión Social	9	6	0:30	1	1	5	6	0:09	2	5	0
Transparencia y Acceso a la Información	10	10	0:22	5	2	7	3	0:06	2	1	1
Transportes y Movilidad	11	10	0:35	2	7	10	6	0:18	3	4	4
Turismo	9	3	0:32	2	1	1	2	0:15	1	1	1
Vivienda	5	2	0:13	1	0	1	3	0:10	2	0	1

	Total				
	Sesiones	Duración promedio	Iniciativas	Acuerdos	Otro
Asuntos Metropolitanos	9	0:11	0	6	0
Asuntos Municipales	60	0:20	12	53	3
Atención a Personas con Discapacidad	22	0:14	5	4	8
Bienestar	12	0:43	2	1	2
Ciencia y Tecnología	16	0:14	1	2	9
Comunicaciones e infraestructura	11	0:12	2	3	2
Control, Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior	35	0:28	23	12	21
Cultura	21	0:25	9	3	7
De la Familia y los Derechos de la Niñez	21	0:25	13	3	5
Derechos Humanos	21	0:25	2	5	9
Desarrollo Económico	23	0:16	2	4	5
Desarrollo Rural	10	0:16	0	7	1
Desarrollo Urbano	23	0:26	7	6	11
Educación	36	0:22	15	23	6
Especial de Parlamento Abierto	5	Sin información	0	1	1
Gobernación y Puntos Constitucionales	57	0:27	37	11	29
Grupos Vulnerables	11	0:06	8	0	2
Hacienda y Patrimonio Municipal	42	0:48	41	7	48
Igualdad de Género	25	0:46	9	12	8
Instructora	2	0	0	0	0
Juventud y Deporte	20	0:09	5	2	4
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	24	0:33	7	12	12
Migración y Asuntos Internacionales	23	0:33	0	2	25
Organizaciones No gubernamentales	11	0:16	1	1	7
Participación ciudadana y combate a la corrupción	11	0:11	1	3	5
Presupuesto y Crédito Público	24	0:32	3	0	21
Procuración y Administración de Justicia	44	0:38	38	4	6
Protección Civil	14	0:37	1	13	2
Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas	24	0:15	2	4	10
Salud	35	0:14	10	26	6
Seguridad Pública	28	0:19	7	25	3
Trabajo, Competitividad y Previsión Social	21	0:19	3	6	5
Transparencia y Acceso a la Información	23	0:14	7	3	8
Transportes y Movilidad	27	0:26	5	11	14
Turismo	14	0:23	3	2	2
Vivienda	10	0:11	3	0	2v

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

Como segundo punto representativo, se encuentra el tiempo limitado destinado al desarrollo del debate legislativo. A pesar de que el artículo 64 del Reglamento Interno del Congreso establece que “no hay restricciones en las participaciones ni en el tiempo de las sesiones de trabajo de las Comisiones o Comités”, en la realidad, las comisiones suelen llevar a cabo sesiones muy breves. El Observatorio comenzó a registrar la duración de las sesiones del segundo y tercer año legislativo, encontrando que **11 comisiones tienen sesiones que en promedio duran 15 o menos minutos, 15 comisiones que sus sesiones duran en promedio de 16 a 30 minutos, 6 comisiones que sus sesiones duran en promedio de 31 a 45 minutos y solo 2 comisiones tienen sesiones que en promedio duran entre 46 y 50 minutos.** Esto puede perjudicar negativamente la calidad del debate porque no permite una discusión exhaustiva de los temas, y también puede perjudicar la capacidad de las comisiones para abordar adecuadamente la cantidad de proyectos legislativos que tienen a su cargo.

Es importante asegurarse de que las comisiones están dedicando el tiempo necesario para la deliberación. De no ser así, se estarían incumpliendo las normas del Congreso al trasladar las discusiones a espacios extra legislativos, lo que podría comprometer la transparencia y la calidad del debate.

Ambos escenarios —la cantidad y la calidad de las sesiones— resaltan la importancia de asegurar que las reuniones de las comisiones sean lo suficientemente extensas para permitir un análisis detallado y una deliberación profunda. Esto es esencial para garantizar un proceso legislativo más riguroso, efectivo y transparente, en el que se puedan tomar decisiones bien fundamentadas y reflexionadas.

Respecto a los comités, se recuerda que son los encargados del funcionamiento administrativo y operativo del poder legislativo, de acuerdo al artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla en el H. Congreso del Estado, se deben instalar 5 comités de trabajo. Los procedimientos mínimos establecen, según el artículo 129 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, que: “Los Comités deben sesionar cuando menos una vez al mes”.

**Tabla 12: Sesiones de los comités por año legislativo**

Comités	Primer año	Segundo año	Tercer año	Total
Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	2	0	0	2
Atención Ciudadana	3	1	1	5
Comunicación Social	4	1	1	6
Diario de Debates, Crónica Legislativa y Asuntos Editoriales	3	0	0	3
Innovación y Tecnología	2	0	0	2

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024



De acuerdo a la tabla se puede observar un incumplimiento de la ley, ya que ningún comité sesionó mensualmente, y ningún comité cumplió con el mínimo de sesiones, ni en total ni por año legislativo. Considerando lo que por ley se establece y lo que verdaderamente tuvo lugar este año legislativo, **los comités cumplieron un 10% lo que por ley se establece como mínimo**. Esto revela el desinterés político para mejorar el funcionamiento administrativo del poder legislativo, así como una falta de supervisión por parte de los legisladores de estos aparatos administrativo del H. Congreso.

## Capítulo II. Presupuesto legislativo

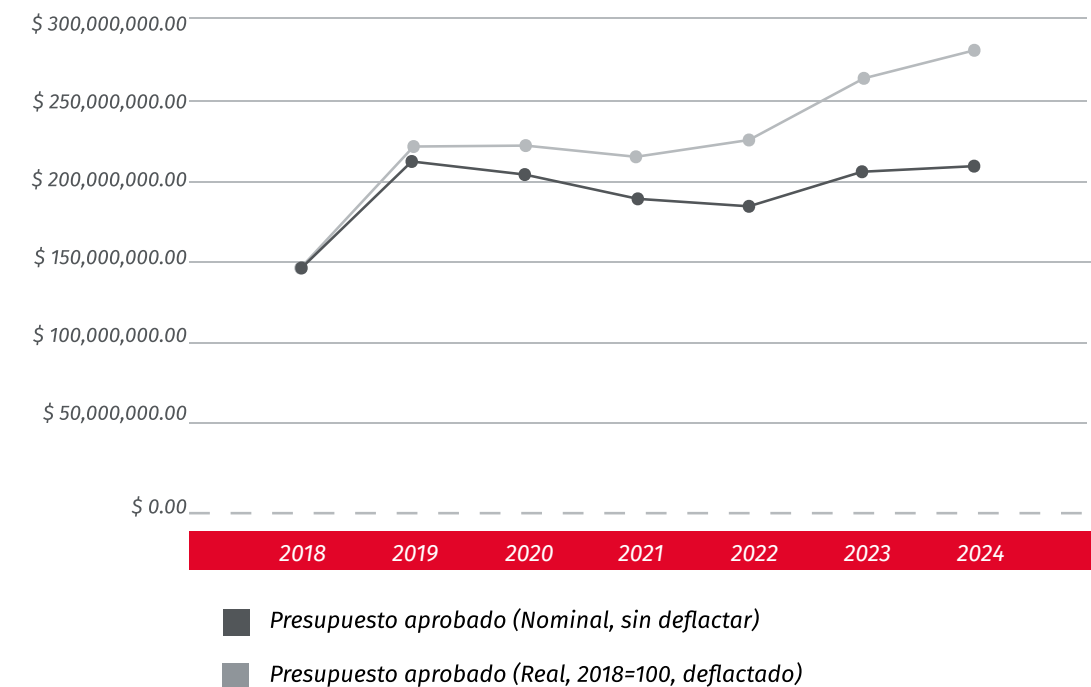
### 1. Presupuesto aprobado para el H. Congreso de Puebla

Los Congresos estatales reciben de manera anual una partida del presupuesto de egresos aprobado para cada entidad federativa, para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus labores y objetivos en materia legislativa. En la tabla y gráfica siguientes se pueden observar el monto en términos nominales y reales del presupuesto aprobado para el Congreso del Estado de Puebla del 2018 al 2024.

**Tabla 13: Presupuestos anuales del H. Congreso del Estado de Puebla**

Año	Legislatura	Presupuesto aprobado (Nominal, sin deflactar)	Presupuesto aprobado (Real, 2018=100, deflactado)
2018	LIX	\$149,844,698.00	\$149,844,698.00
2019	LX	\$224,052,514.00	\$214,841,031.73
2020	LX	\$224,265,646.00	\$205,115,097.04
2021	LX	\$216,900,000.00	\$190,004,823.27
2022	LXI	\$226,740,000.00	\$186,117,714.05
2023	LXI	\$266,493,531.00	\$208,389,844.22
2024	LXI	\$281,601,722.00	\$210,137,163.63

**Gráfico 5. Serie de tiempo del Presupuesto aprobado: Monto Nominal versus Monto Real**



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 15 de julio de 2024

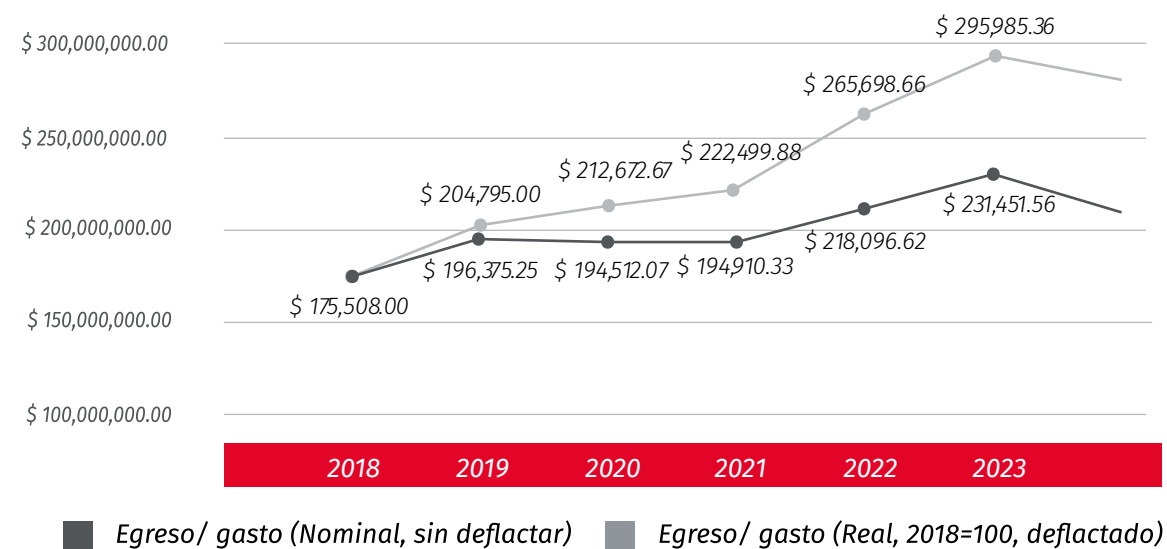
El Presupuesto aprobado en términos nominales hace referencia a la cantidad monetaria asignada sin tener en cuenta la inflación. Mientras que, el Presupuesto real ajusta el Presupuesto nominal para reflejar el poder adquisitivo constante del dinero. La inflación ha sido un factor importante en el incremento del presupuesto nominal, lo que subraya la importancia de analizar los presupuestos en términos reales para entender mejor su evolución y poder adquisitivo.

Acerca del Presupuesto aprobado nominal, se observa que hay un aumento en general año tras años, en algunos años con una ligera disminución o estabilización. Del año 2018 al 2020, se notó el incremento en el presupuesto y, en el 2021 (posiblemente por consecuencia de la pandemia) decreció. A diferencia del Presupuesto nominal, el Presupuesto real ajustado muestra fluctuaciones más notables, especialmente una disminución constante de 2020 a 2022, seguida de una recuperación en 2023 y un ligero aumento proyectado para 2024. En la gráfica reafirma lo analizado anteriormente, muestra una tendencia creciente tanto en el Presupuesto nominal como en el real. Sin embargo, **la magnitud de crecimiento del Presupuesto nominal es mucho mayor debido a la inflación que no está ajustada en estos valores.**

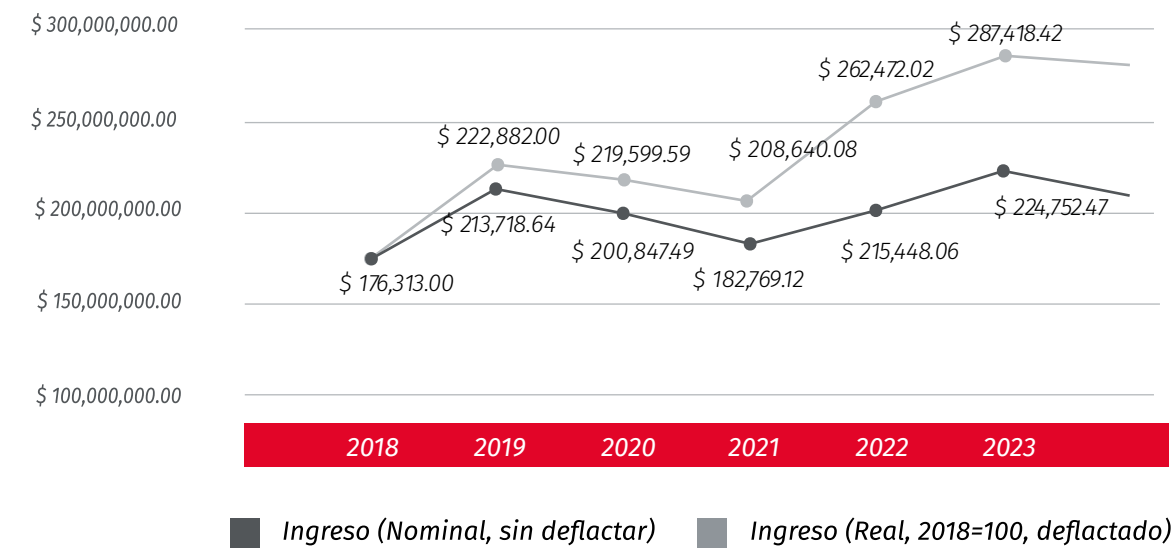
### 1.1. Ingresos y egresos

El presupuesto asignado al Congreso está en función de las leyes de ingresos y egresos de los ejercicios fiscales para cada año. En ciertas ocasiones los ingresos pueden ser mayor a lo que se presupuestó, por lo tanto, los gastos que tiene el Congreso tienden a ser mayores a lo que está autorizado, tal como es para el Estado de Puebla. Para la realización de un análisis más detallado, se recolectó la información presentada en el Portal Nacional de Transparencia sobre el Congreso del Estado de Puebla, el cual nos muestra los estados de actividades de cada año a partir del 2018.

**Gráfico 6: Finanzas Públicas del H. Congreso del Estado de Puebla (egreso)**



**Gráfica 7: Finanzas Públicas del H. Congreso del Estado de Puebla (ingreso)**



Fuentes: Elaboración propia con datos del artículo [LVI Fracción II de la Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2018-2024](#). (Información actualizada el 30 junio de 2024)

**Los ingresos nominales muestran un aumento significativo hasta 2023, alcanzando su punto máximo en \$287,418.42 millones de pesos.** Al ajustar estos valores por inflación, se observa una tendencia similar, con un incremento en los ingresos reales, pero con algunas fluctuaciones, particularmente notables en los años 2020 y 2021.

En cuanto a los egresos, tanto nominales como reales, se observa una tendencia creciente, aunque con algunas fluctuaciones. El aumento constante de los egresos resalta la necesidad de un control riguroso del gasto público para mantener la estabilidad fiscal.

La variación anual de ingresos y egresos muestra fluctuaciones importantes. Los ingresos nominales y reales experimentaron un crecimiento significativo en 2019 y 2022, pero también una disminución notable en 2020 y 2021. Los egresos, por su parte, han seguido un patrón de crecimiento con variaciones anuales menores, reflejando aumentos significativos en ciertos años. Para el 2024, la información se encuentra actualizada al 30 de junio de 2024, contando con un ingreso nominal de \$139,404.86 millones de pesos y un egreso devengado de \$120,942.33 millones de pesos.

### 1.2. Gastos de las Legislaturas del H. Congreso del Estado de Puebla

La estructuración del presupuesto de los Congresos locales de las diferentes entidades federativas debe estar dirigida al funcionamiento y el cumplimiento de las labores, así como de los objetivos planteados para el periodo legislativo en función. Para el análisis de los gastos primero se debe entender que las erogaciones del sector público se clasifican en *gasto corriente*, definido como todos aquellos repartos que no aumentan el patrimonio del ente público (gastos de consumo: contrataciones de capital humano,

adquisición de bienes, servicios para las funciones administrativas, etc.); y en *gasto en inversión* se conforma por todas aquellas erogaciones que contribuyen al aumento del capital del sector público y, por tanto, su patrimonio.

En el Congreso del Estado de Puebla aclara que este último no es una facultad que le compete, por lo que sólo se cuenta con la información del gasto corriente. Para el análisis se usó la información dada en la *Fracción XXXI Informes de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero*. Esta partida contable, de acuerdo con la Ley General de Contabilidad<sup>10</sup>, hace un seguimiento periódico del ejercicio de los egresos presupuestarios. En adición, se tomó como guía el clasificador por objeto del gasto<sup>11</sup> para el desglose del monto total y clasificación del egreso pagado del Congreso del Estado de Puebla en las Legislaturas LX y LXI. Se analizaron los segundos trimestres 2022<sup>12</sup>, 2023<sup>13</sup> y 2024<sup>14</sup>.

**Tabla 14: Gasto corriente de la Legislatura LXI, Congreso del Estado de Puebla**

Concepto	Legislatura LXI		
	2° trimestre de 2022	2° trimestre de 2023	2° trimestre de 2024
1. Servicios personales	\$38,449,999.16	\$42,560,867.17	\$42,560,867.17
2. Materiales y suministros	\$1,359,942.20	\$2,043,957.43	\$2,046,477.44
3. Servicios generales	\$32,866,561.49	\$58,606,970.48	\$58,863,730.63
4. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$304,856.38	\$2,864,447.00	\$767,442.19
5. Bienes muebles, inmuebles e intangibles	\$1,466,056.10	\$2,258,282.48	\$561,623.95
6. Inversión pública	\$0	\$0	\$0
7. Inversiones financieras y otras provisiones	\$0	\$0	\$0
8. Participaciones y aportaciones	\$0	\$0	\$0
9. Deuda Pública	\$0	\$0	\$0
<b>Total del gasto</b>	<b>\$74,447,415.33</b>	<b>\$108,334,524.56</b>	<b>\$119,960,271.93</b>

Fuente: Elaboración propia con de los Estados Analíticos del presupuesto de egresos segundos trimestres 2022, 2023 y 2024 publicados en la Fracción XXI: información financiera del portal de Transparencia del Congreso del Estado, y datos del artículo [LVI Fracción II de la Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Puebla](#).

Entre el segundo trimestre de 2022 y el segundo trimestre de 2024, los egresos pagados han mostrado una tendencia general de incremento. El gasto en servicios personales aumentó de \$38,449,999.16 en 2022 a \$48,717,877.42 en 2024, lo que representa un crecimiento constante debido probablemente a incrementos salariales y/o contratación de más personal. Este rubro ha tenido un incremento del 10.69% de 2022 a 2023 y del 14.45% de 2023 a 2024.

<sup>10</sup> La descripción detallada del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto puede encontrarse en la siguiente dirección [http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_09\\_002.pdf](http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_09_002.pdf)

<sup>11</sup> Clasificador por objeto del gasto [https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_02\\_006.pdf](https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf)

<sup>12</sup> Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos, 2° trimestre 2022 <https://cutt.ly/LBmARY2>

<sup>13</sup> Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos, 2° trimestre 2023 <https://cutt.ly/zwkt0jSI>

<sup>14</sup> Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos, 2° trimestre 2024 <https://cutt.ly/Kex3M2Mz>

El gasto en materiales y suministros también mostró un aumento significativo del 50.31% de 2022 a 2023, pero experimentó una reducción del 29.43% en 2024. Por otro lado, **el rubro de servicios generales casi se duplicó de 2022 a 2023, pasando de \$32,866,561.49 a \$58,606,970.48, y continuó creciendo un 16.83% en 2024, reflejando mayores gastos operativos y de mantenimiento.**

En cuanto a las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, se observó un incremento drástico de \$304,856.38 en 2022 a \$2,864,447.00 en 2023, seguido de una disminución del 73.21% en 2024, lo que podría estar relacionado con cambios en las políticas o necesidades de subsidios específicos. El gasto en bienes muebles, inmuebles e intangibles también aumentó considerablemente de 2022 a 2023, pero disminuyó en 2024, sugiriendo que las adquisiciones importantes ocurrieron en 2023 y no se repitieron en el siguiente año.

Finalmente, el gasto total en los segundos trimestres aumentó de \$74,447,415.33 en 2022 a \$108,334,524.56 en 2023, y a \$119,960,271.93 en 2024. Este incremento del 45.50% de 2022 a 2023 y del 10.74% de 2023 a 2024, destaca la necesidad de una planificación y gestión financiera cuidadosa para mantener la sostenibilidad fiscal. La falta de gasto en inversión pública, inversiones financieras, participaciones, aportaciones y deuda pública sugiere que estas áreas no han sido priorizadas en los periodos analizados, lo que podría requerir atención para asegurar un desarrollo equilibrado.

## 2. Presupuesto comparativo con los estados del país y su nivel de transparencia.

Al momento de hacer este Reporte, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) aún no ha publicado la información correspondiente al año 2024. Por lo tanto, se realizará un resumen de lo presentado el año pasado, con un enfoque especial en el estado de Puebla.

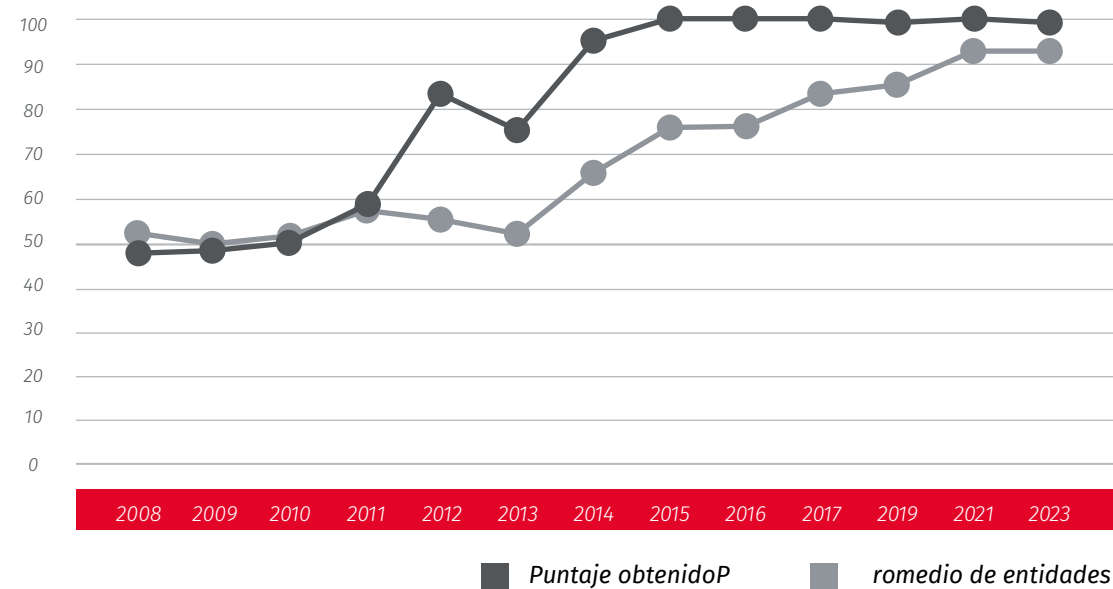
La transparencia en el presupuesto ayuda a garantizar que los gobiernos rindan cuentas, mejoren su capacidad de gestión y, en última instancia, brinden mejores bienes y servicios públicos a los ciudadanos. El IMCO evalúa la calidad y el nivel de transparencia de la información presupuestal de los gobiernos estatales a través del Barómetro de Información Presupuestal Estatal (BIPE).

En los últimos 15 años, la calificación promedio del BIPE ha aumentado del 53% al 93% en los dos últimos años. Sin embargo, entre 2022 y 2023, 13 entidades federativas experimentaron un retroceso en su nivel de transparencia presupuestal, incluyendo al Estado de Puebla, que tuvo una caída anual de 0.86%. Por otro lado, Zacatecas (-11.19%) y Sonora (-18.98%) presentaron las mayores disminuciones.

**Puebla ha mostrado un desempeño sobresaliente en el Barómetro de Información Presupuestal Estatal (BIPE) 2023, con un cumplimiento del 99.14%** en sus obligaciones presupuestales. Este puntaje casi perfecto refleja la solidez del estado en términos de gestión financiera, manteniendo un rendimiento superior al promedio nacional en

varias ocasiones. En términos de transparencia y acceso a la información, Puebla ha obtenido una calificación perfecta, lo que indica un compromiso significativo con la transparencia en la gestión de sus recursos. Además, el estado cumple con los estándares de armonización contable, facilitando así la comparación y el análisis de sus finanzas.

**Gráfico 8. Puntaje histórico en el Barómetro de Información Presupuestal Estatal (BIPE) de Puebla y el promedio de Entidades Federativas**



Fuente: el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), 2023

### 3. Costos de las y los diputados y personal

#### 3.1 Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos, y la Dirección General de Servicios Legislativos

La Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos es el área que depende de la Secretaría General del Congreso del Estado, donde su función es apoyar, asesorar y asistir a los Diputados y a los Órganos Legislativos del Congreso en las sesiones y reuniones. También se considera el área técnica y especializada en los asuntos jurídicos, análisis, estudios y proyectos legislativos<sup>15</sup>.

Mientras que, la Dirección General de Servicios Legislativos es el área que depende de la Secretaría del Congreso del Estado, teniendo la función de la prestación de servicios de asistencia a la Mesa Directiva y Junta de Gobierno y Coordinación Política, además de instrumentar las funciones correspondientes del Diario de Debates, la Gaceta Legislativa, y el Archivo y la Biblioteca<sup>16</sup>.

Se presenta la siguiente tabla con los cambios en el personal que hubo durante los trimestres analizados.

<sup>15</sup> Capítulo III de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos, Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla

<sup>16</sup> Capítulo II de la Dirección General de Servicios Legislativos, Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla.

**Tabla 15: Denominación o descripción del puesto por sexo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos, y de la Dirección General de Servicios Legislativos, segundos trimestres 2022, 2023 y 2024**

Denominación o descripción del puesto	Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos						Dirección General de Servicios Legislativos					
	2º trimestre 2022		2º trimestre 2023		2º trimestre 2024		2º trimestre 2022		2º trimestre 2023		2º trimestre 2024	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Director General	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Analista	1	1	1	1	1	1	1	3	1	3	1	4
Analista Especializado	2	2	2	3	3	3	1	0	1	0	1	0
Coordinador (a) de Confianza	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0
Coordinador(a) Regional	0	2	0	2	0	1	0	2	0	2	0	2
Jefe(a) de Departamento	3	0	2	0	2	1	0	1	0	1	0	1
Oficial "A"	1	2	0	2	1	1	4	1	4	1	0	0
Oficial "E"	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Oficial "I"	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3	1
Oficial "M"	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0
Oficial "R"	0	0	0	0	0	0	2	1	2	0	1	0
Supervisor "A"	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total por sexo	8	8	6	10	8	9	11	10	10	9	8	9
<b>Total</b>	<b>17</b>		<b>16</b>		<b>17</b>		<b>21</b>		<b>19</b>		<b>17</b>	

Fuente: el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), 2023

Entre el segundo trimestre de 2023 y el segundo trimestre de 2024, se produjeron algunos cambios en la distribución del personal por sexo en ambas direcciones generales. En la Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos, se observó un incremento en el número de mujeres en los puestos de Analista Especializado y Oficial "A", mientras que el número de hombres en estos cargos permaneció estable o disminuyó. Por otro lado, en la Dirección General de Servicios Legislativos, se produjo un aumento en el número de hombres en el puesto de Analista, mientras que las mujeres mantuvieron su presencia en los mismos cargos. Además, se incorporaron nuevos empleados en la categoría de Oficial "I", con una predominancia femenina.

**En cuanto a la brecha salarial por sexo, no se observan grandes variaciones entre los periodos analizados. Sin embargo, la incorporación de mujeres en puestos donde anteriormente solo había hombres, como en los Analistas Especializados y Oficiales "A", podría contribuir a reducir gradualmente las diferencias salariales si se mantiene esta tendencia de representación equilibrada en futuras reestructuraciones.**

Aunque hay esfuerzos para incluir a más mujeres en ciertos puestos, persisten disparidades en la remuneración, particularmente en los casos de Oficiales "I" y otros roles de nivel inferior. Además, **los puestos de mayor responsabilidad, como Directores Generales, siguen siendo predominantemente ocupados por hombres.** La situación en las jefaturas de departamento muestra una leve tendencia hacia la igualdad de género en 2024, pero todavía queda camino por recorrer para lograr una representación equitativa en todos los niveles y asegurar una igualdad salarial real.

### 3.2 Costo por las y los diputados

Dentro del apartado de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla en su artículo 77, fracción VIII se tendría que encontrar de manera fácil y clara la información pertinente a la remuneración bruta y neta de manera desglosada, de los niveles jerárquicos de los sujetos obligados en las distintas maneras de contratación, añadiendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, indicando la periodicidad de dicha remuneración.

A continuación, se muestra el costo total mensual, semestral y anual de las y los diputados para obtener un estimado del costo de las comisiones en los segundos trimestres del 2023 y 2024.

**Tabla 16: Costo por diputados mensual, semestral y anual del segundo trimestre de 2023 y segundo trimestre 2024**

Diputado(a)	2023			2024		
	Costo mensual	Costo semestral	Costo anual	Costo mensual	Costo semestral	Costo anual
Salario Bruto	\$61,724.46	\$370,346.76	\$740,693.52	\$61,724.46	\$370,346.76	\$740,693.52
Deducciones (A)	\$5,708.40	\$34,250.40	\$68,500.80	\$5,481.56	\$32,889.36	\$65,778.72
Salario Neto	\$56,016.06	\$336,096.36	\$672,192.72	\$56,242.90	\$337,457.40	\$674,914.80
Compensación	\$40,652.46	\$243,914.76	\$487,829.52	\$0	\$0	\$0
Aguinaldo	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Prima	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Total (1 diputado)	\$96,668.52	\$580,011.12	\$1,160,022.24	\$56,242.90	\$337,457.40	\$674,914.80
<b>Total (40 diputados)</b>	<b>\$3,866,740.80</b>	<b>\$23,200,444.80</b>	<b>\$46,400,889.60</b>	<b>\$2,249,716.00</b>	<b>\$13,498,296.00</b>	<b>\$26,996,592.00</b>
Diputado(a)	Costo mensual	Costo semestral	Costo anual	Costo mensual	Costo semestral	Costo anual
Salario Bruto	\$65,708.40	\$394,250.40	\$788,500.80	\$61,724.46	\$370,346.76	\$740,693.52
Deducciones (A)	\$5,708.40	\$34,250.40	\$68,500.80	\$2,777.30	\$16,663.80	\$33,327.60
Salario Neto	\$60,000.00	\$360,000.00	\$720,000.00	\$58,947.16	\$353,682.96	\$707,365.92
Compensación	\$44,636.40	\$267,818.40	\$535,636.80	\$0	\$0	\$0
Aguinaldo	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Prima	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Total (1 diputado)	\$104,636.40	\$627,818.40	\$1,255,636.80	\$58,947.16	\$353,682.96	\$707,365.92
<b>Total (41 diputados)</b>	<b>\$3,971,377.20</b>	<b>\$23,828,263.20</b>	<b>\$47,656,526.40</b>	<b>\$2,308,663.16</b>	<b>\$13,851,978.96</b>	<b>\$27,703,957.92</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la fracción VIII del artículo 77 del portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla

(A): Las deducciones se calcularon restando el salario bruto menos el salario neto

El análisis de los costos salariales para las y los diputados entre el segundo trimestre de 2023 y 2024 revela que, de un total de 41 diputados, hay una diputada en cada año que percibe significativamente más que el resto. En 2023, esta diputada tuvo un costo anual de \$1,255,636.80, mientras que en 2024, una diputada diferente ocupa esta posición con un costo anual de \$707,365.92. Aunque los salarios brutos son similares para todos, esta disparidad se debe a factores específicos de cada diputada que no se detallan en las tablas, como compensaciones adicionales o beneficios que podrían haberse aplicado.

Es importante destacar que, en el segundo trimestre de 2024, **la información sobre aguinaldos, primas y otras compensaciones no está disponible en el tabulador**, lo que limita la comparabilidad con los datos de 2023. Esta omisión subraya la necesidad de tener un registro completo y actualizado para entender mejor las variaciones en los costos salariales entre los diputados. La diferencia en los costos totales para las diputadas en 2023 y 2024 sugiere posibles cambios en la estructura salarial que requieren mayor transparencia y documentación.

### 4. Recursos aprobados por el H. Congreso del Estado 2022, 2023 y 2024

En primera instancia, el proyecto de egresos pasó de \$104,094,385,686 en 2022 a \$119,199,875,778 en 2023, lo que representa un aumento del 14.51%. Haciendo una revisión por rubros, el egreso que tuvo mayor aumento fue en el Poder Judicial, del 34.79%. En segundo lugar, fue el rubro Ramos Generales que tuvo un aumento del 27.25% anual. Mientras que, Órganos Autónomos fue el rubro de egresos con el menor aumento anual (0.73%).

En cuanto a el proyecto de egresos modificado de 2023 a 2024, aumentó un 1.90% pasando de \$119,199,875,778.00 a \$121,468,667,041.00 con una diferencia de \$2,268,791,263.00. Entre los rubros, las Dependencias registraron el mayor incremento porcentual (7.73%) con \$4,049,364,948.00 adicionales. Le siguen las Entidades Educativas con un aumento del 8.84% (\$921,551,735.00) y los Órganos Autónomos con un 4.88% (\$94,792,674.00). El Poder Legislativo subió un 2.94% (\$15,108,191.00) y el Poder Judicial un 0.54% (\$7,186,377.00). En contraste, las Entidades disminuyeron un 26.83%, representando una reducción de \$4,750,237,733.00.

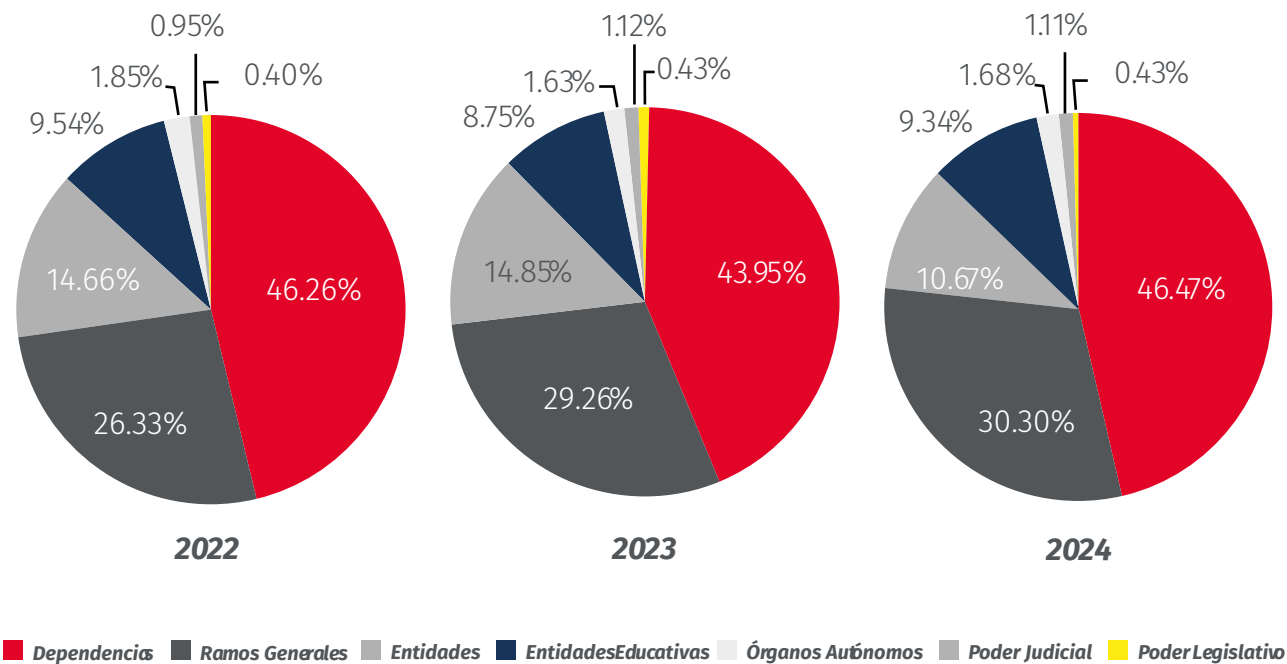
**Tabla 17: Anexo de reorientación de recursos aprobado por el H. Congreso del Estado 2022, 2023 y 2024**

Institución	Proyecto de egresos modificado			Porcentaje de incidencia			Cambio porcentual durante el periodo	
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022-2023	2023-2024
Poder Legislativo	\$ 420,462,533	\$ 513,216,064	\$ 528,324,255	0.40%	0.43%	0.43%	0.40%	0.43%
Poder Judicial	\$ 993,713,196	\$ 1,339,414,362	\$ 1,346,600,739	0.95%	1.12%	1.11%	0.95%	1.12%
Órganos Autónomos	\$ 1,929,555,253	\$ 1,943,718,237	\$ 2,038,510,911	1.85%	1.63%	1.68%	1.85%	1.63%
Dependencias	\$ 48,151,702,225	\$ 52,393,043,559	\$ 56,442,408,507	46.26%	43.95%	46.47%	46.26%	43.95%
Ramos Generales	\$ 27,407,370,340	\$ 34,875,359,292	\$ 36,806,384,363	26.33%	29.26%	30.30%	26.33%	29.26%
Entidades	\$ 15,258,931,100	\$ 17,705,735,692	\$ 12,955,497,959	14.66%	14.85%	10.67%	14.66%	14.85%
Entidades Educativas	\$ 9,932,651,039	\$ 10,429,388,572	\$ 11,350,940,307	9.54%	8.75%	9.34%	9.54%	8.75%
<b>Total</b>	<b>\$ 104,094,385,686</b>	<b>\$ 119,199,875,778</b>	<b>\$ 121,468,667,041</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla 2022, 2023 y 2024.  
 \*Nota. Para el 2022, las cantidades subrayadas son la suma del gasto etiquetado más el gasto no etiquetado. Mientras que, las no subrayadas solo son el gasto no etiquetado.

En el siguiente gráfico, se representa la distribución porcentual del Proyecto de Egresos Modificado en diferentes categorías para los años 2022, 2023 y 2024.

**Gráfico 9. Distribución porcentual del proyecto de egresos por rubro para los años 2022, 2023 y 2024**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla 2022, 2023 y 2024.

En 2022, las Dependencias representaban el 46.26% del gasto total, pero esta proporción disminuyó ligeramente a 43.95% en 2023. Esto indica que, en términos relativos, las Dependencias tienen menos peso en el gasto total en 2023 en comparación con 2022. La participación de los Ramos Generales aumentó de 26.33% en 2022 a 29.26% en 2023; esto sugiere un aumento en la importancia relativa de este rubro en el gasto total. En 2023, las Entidades Educativas lideraron con un 44.0% del presupuesto, seguidas por los Órganos Autónomos con un 29.3% y el Poder Judicial con un 14.9%. Para 2024, las Entidades Educativas aumentan su participación al 46.5%, y los Órganos Autónomos al 30.3%, mientras que el Poder Judicial baja al 10.7%. Las Entidades reducen notablemente su proporción del 1.6% en 2023 al 1.7% en 2024. Los Ramos Generales, las Dependencias y el Poder Legislativo muestran ligeros cambios o estabilidad en su participación. Estos **ajustes reflejan un mayor enfoque en las Entidades Educativas y los Órganos Autónomos en 2024, y una disminución en la asignación para el Poder Judicial.**

En el siguiente apartado, se examinará de manera breve los componentes de los Órganos Autónomos, Dependencias y Entidades.

**Tabla 18: Anexo de reorientación de recursos para Órganos Autónomos aprobado por el H. Congreso del Estado 2022, 2023 y 2024**

Institución	Proyecto de egresos modificado			Porcentaje de incidencia			Cambio porcentual durante el periodo	
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022-2023	2023-2024
Órganos Autónomos	\$ 1,929,555,253	\$ 1,943,718,237	\$ 2,038,510,911	100%	100%	100%	10.73%	4.88%
*Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	\$ 44,000,000	\$ 60,489,216	\$ 60,489,216	2.28%	3.11%	2.97%	37.48%	0%
*Instituto Electoral del Estado	\$ 347,970,600	\$ 368,587,480	\$ 405,418,408	18.03%	18.96%	19.89%	5.92%	9.99%
*Tribunal Electoral del Estado de Puebla	\$ 18,924,537	\$ 24,591,763	\$ 25,491,763	0.98%	1.27%	1.25%	29.95%	3.66%
*Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla	\$ 19,486,073	\$ 19,896,073	\$ 25,495,272	1.01%	1.02%	1.25%	2.10%	28.14%
*Fiscalía General del Estado	\$ 1,446,184,323	\$ 1,470,063,705	\$ 1,521,616,252	74.95%	75.63%	74.64%	1.65%	3.51%
*Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla	\$ 52,989,720	\$ -	\$ -	2.75%	0%	0%	-100%	-

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla 2022, 2023 y 2024.

**La Fiscalía General del Estado representó la mayor parte del gasto en Órganos Autónomos en los tres años.** En segundo lugar, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla aumentó su participación en el gasto total de Órganos Autónomos, pasando de 2.28% en 2022 a 3.11% en 2023; esto representa un aumento significativo en su importancia relativa en la categoría, además de que experimentó un incremento anual del 37.48% con respecto a 2022. En tercer lugar, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla experimentó un aumento en su participación en el gasto total de Órganos Autónomos, pasando de 0.98% en 2022 a 1.27% en 2023. Esto representa un cambio porcentual anual del 29.95%.

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla tuvo un aumento mínimo en su participación en el gasto total de Órganos Autónomos, pasando de 1.01% en 2022 a 1.02% en 2023, con un incremento anual del 2.10%. Y por último, el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla experimentó una disminución significativa en su participación, pasando de 2.75% en 2022 a 0.00% en 2023, lo que representa una disminución anual del 100%.

**Entre el 2023 y 2024, el Instituto Electoral del Estado y el Instituto de Transparencia experimentaron los mayores aumentos porcentuales, con incrementos del 9.99% y 28.14%, respectivamente.** Otros órganos, como la Comisión de Derechos Humanos y el Tribunal Electoral del Estado, mantienen su financiamiento con cambios menores.

Prosiguiendo con el análisis, se examinará los componentes de las Dependencias.

**Tabla 19: Anexo de reorientación de recursos para Dependencias aprobado por el H. Congreso del Estado 2022, 2023 y 2024**

Institución	Proyecto de egresos modificado			Porcentaje de incidencia			Cambio porcentual durante el periodo	
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022-2023	2023-2024
Dependencias	\$ 48,151,702,225	\$ 52,393,043,559	\$ 48,151,702,225	100%	100%	100%	8.81%	87.73%
*Ejecutivo del Estado	\$ 44,258,813	\$ 41,494,047	\$ 44,258,813	0.09%	0.08%	0.08%	-6.25%	7.49%
*Secretaría de Gobernación	\$ 483,468,695	\$ 418,120,674	\$ 483,468,695	1.00%	0.80%	0.80%	-13.52%	18.00%
*Secretaría de Seguridad Pública	\$ 3,661,464,494	\$ 4,220,548,704	\$ 3,661,464,494	7.60%	8.06%	8.06%	15.27%	0.85%
*Secretaría de Planeación y Finanzas	\$ 3,448,574,937	\$ 3,233,515,677	\$ 3,448,574,937	7.16%	6.17%	6.17%	-6.24%	-0.90%
*Secretaría de la Función Pública	\$ 160,808,955	\$ 156,309,469	\$ 160,808,955	0.33%	0.30%	0.30%	-2.80%	23.10%
*Secretaría de Educación	\$ 32,946,130,076	\$ 35,907,524,942	\$ 32,946,130,076	68.42%	68.53%	68.53%	8.99%	7.60%
*Secretaría de Bienestar	\$ 1,006,599,938	\$ 930,358,287	\$ 1,006,599,938	2.09%	1.78%	1.78%	-7.57%	24.96%
*Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial	\$ 140,303,311	\$ 174,925,598	\$ 140,303,311	0.29%	0.33%	0.33%	24.68%	34.43%
*Secretaría de Desarrollo Rural	\$ 1,282,547,572	\$ 1,460,122,197	\$ 1,565,895,836	2.66%	2.79%	2.79%	13.85%	7.24%
*Secretaría de Trabajo	\$ 82,339,216	\$ 82,263,939	\$ 101,231,438	0.17%	0.16%	0.16%	-0.09%	23.06%
*Secretaría de Economía	\$ 436,172,807	\$ 282,574,258	\$ 398,530,055	0.91%	0.54%	0.54%	-35.22%	41.04%
*Secretaría de Cultura	\$ 196,427,004	\$ 220,251,139	\$ 195,479,786	0.41%	0.42%	0.42%	12.13%	-11.25%
*Secretaría de Turismo	\$ 245,431,849	\$ 173,413,511	\$ 168,545,668	0.51%	0.33%	0.33%	-29.34%	-2.81%
*Secretaría de Infraestructura	\$ 2,875,868,850	\$ 3,835,159,263	\$ 4,644,022,835	5.97%	7.32%	7.32%	33.36%	21.09%
*Secretaría de Movilidad y Transporte	\$ 126,930,906	\$ 233,753,084	\$ 150,626,778	0.26%	0.45%	0.45%	84.16%	-35.56%
*Secretaría de Igualdad Sustantiva	\$ 98,740,956	\$ 94,787,956	\$ 95,173,207	0.21%	0.18%	0.18%	-4.00%	0.41%
*Secretaría de Administración	\$ 839,721,656	\$ 852,647,609	\$ 819,404,755	1.74%	1.63%	1.63%	1.54%	-3.90%
*Consejería Jurídica	\$ 75,912,190	\$ 75,273,205	\$ 78,353,561	0.16%	0.14%	0.14%	-0.84%	4.09%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla 2022, 2023 y 2024.

Nota. Para el 2022, las cantidades subrayadas son la suma del gasto etiquetado más el gasto no etiquetado. Mientras que, las no subrayadas solo son el gasto no etiquetado

**En el 2023 en comparación con 2022, la Secretaría de Movilidad y Transporte experimentó un aumento del 84.16%, la Secretaría de Infraestructura un aumento del 33.36% y la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial un aumento del 24.68%.** La Secretaría de Gobernación experimentó una disminución significativa con un decremento anual del 13.52%. La Secretaría de Economía experimentó el decremento más significativo con una caída del 35.22%, la Secretaría de Turismo experimentó un cambio porcentual del -29.34%, así como la Secretaría de Igualdad Sustantiva que experimentó un cambio porcentual del -4.00%.

El Anexo de Reorientación de Recursos en el rubro de Dependencias, aprobado por el H. Congreso del Estado de Puebla **para los años 2023 y 2024**, refleja un aumento del 7.73% en el presupuesto total asignado a estas dependencias, incrementándose una diferencia monetaria de \$4,049,364,948; aunque **varias dependencias experimentaron recortes, como la Secretaría de Movilidad y Transporte (-35.56%) y la Secretaría de Cultura (-11.25%)**. Por su parte, otras dependencias como la Secretaría de Infraestructura (21.09%) y la Secretaría de Bienestar (24.96%) recibieron aumentos significativos. La Secretaría de Economía lideró en términos de aumento porcentual con un 41.04%, la Secretaría de Educación, que representa la mayor parte del presupuesto con un 68.45%, también experimentó un incremento del 7.60%. Este reajuste general refleja una priorización de ciertas áreas estratégicas como infraestructura, bienestar y economía.

Y por último, se examinará los componentes de las Entidades.

**Tabla 20: Anexo de reorientación de recursos en el rubro de Entidades aprobado por el H. Congreso del Estado 2022 y 2023**

Institución	Proyecto de egresos modificado			Porcentaje de incidencia			Cambio porcentual durante el periodo	
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022-2023	2023-2024
Entidades	\$ 15,258,931,100.00	\$ 17,705,735,692.00	\$ 12,955,497,959.00	100%	100%	100%	16.04%	-26.83%
*Servicios de Salud del Estado de Puebla	\$ 11,190,923,781.00	\$ 12,943,512,960.00	\$ 8,239,796,820.00	73.34%	73.10%	63.60%	15.66%	-36.34%
*Carreteras de Cuota Puebla	\$ 510,076,401.00	\$ 509,869,140.00	\$ 510,044,606.00	3.34%	2.88%	3.94%	-0.04%	0.03%
*Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	\$ 375,647,567.00	\$ 411,207,572.00	\$ 446,992,909.00	2.46%	2.32%	3.45%	9.47%	8.70%
*Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Puebla	\$ 330,218,782.00	\$ 667,670,301.00	\$ 324,029,309.00	2.16%	3.77%	2.50%	102.19%	-51.47%
*Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla	\$ 1,118,507,807.00	\$ 1,414,671,307.00	\$ 1,424,595,402.00	7.33%	7.99%	11.00%	26.48%	0.70%
*Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos	\$ 994,734,065.00	\$ 1,066,703,031.00	\$ 1,298,160,604.00	6.52%	6.02%	10.02%	7.23%	21.70%
*Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Puebla	\$ 133,590,031.00	\$ 137,886,167.00	\$ 144,135,003.00	0.88%	0.78%	1.11%	3.22%	4.53%
*Coordinación General de Comunicación y Agenda Digital	\$ 130,638,440.00	\$ 129,742,068.00	\$ 133,964,259.00	0.86%	0.73%	1.03%	-0.69%	3.25%
*Sistema Estatal de Telecomunicaciones	\$ 75,093,357.00	\$ 73,376,130.00	\$ 76,936,161.00	0.49%	0.41%	0.59%	-2.29%	4.85%
*Museos Puebla	\$ 85,797,511.00	\$ 60,156,000.00	\$ 59,599,966.00	0.56%	0.34%	0.46%	-29.89%	-0.92%
*Ciudad Modelo	\$ 61,073,347.00	\$ 43,792,293.00	\$ 47,517,791.00	0.40%	0.25%	0.37%	-28.30%	8.51%
*Instituto Poblano de Asistencia al Migrante	\$ 47,888,107.00	\$ 45,022,975.00	\$ 44,914,715.00	0.31%	0.25%	0.35%	-5.98%	-0.24%
*Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas	\$ 38,868,155.00	\$ 38,364,117.00	\$ 39,285,463.00	0.25%	0.22%	0.30%	-1.30%	2.40%
*Agencia de Energía del Estado de Puebla	\$ 45,348,508.00	\$ 38,071,315.00	\$ 36,974,356.00	0.30%	0.22%	0.29%	-16.05%	-2.88%
*Fideicomiso Público para la Administración de Inmuebles y Ejecución de Obras Públicas en la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl	\$ 4,519,371.00	\$ 5,102,155.00	\$ 4,894,144.00	0.03%	0.03%	0.04%	12.90%	-4.08%
*Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	\$ 33,629,337.00	\$ 33,323,329.00	\$ 34,577,147.00	0.22%	0.19%	0.27%	-0.91%	3.76%

*Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción	\$ 21,820,943.00	\$ 25,017,706.00	\$ 25,633,059.00	0.14%	0.14%	0.20%	14.65%	2.46%
*Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla	\$ 24,167,750.00	\$ 23,761,244.00	\$ 23,833,801.00	0.16%	0.13%	0.18%	-1.68%	0.31%
*Fideicomiso Público Banco Estatal de Tierra	\$ 16,580,116.00	\$ 15,661,934.00	\$ 15,594,224.00	0.11%	0.09%	0.12%	-5.54%	-0.43%
*Instituto de la Discapacidad del Estado de Puebla	\$ 15,012,196.00	\$ 14,841,501.00	\$ 15,462,390.00	0.10%	0.08%	0.12%	-1.14%	4.18%
*Fideicomiso Público Denominado Comisión Estatal de Vivienda Puebla	\$ 4,795,528.00	\$ 5,047,113.00	\$ 5,523,410.00	0.03%	0.03%	0.04%	5.25%	9.44%
*Fideicomiso Público Fondo para el Fortalecimiento de la Microempresa	\$ -	\$ 2,935,334.00	\$ 3,032,420.00	0%	0.02%	0.02%	-	3.31%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla 2022, 2023 y 2024.

\*Nota. Para el 2022, las cantidades subrayadas son la suma del gasto etiquetado más el gasto no etiquetado. Mientras que, las no subrayadas solo son el gasto no etiquetado

El color gris indica las cifras que tuvieron un incremento y el color rojo las que presentaron decremento.

De las 22 instituciones/secretarías que conforman las Entidades, **del 2022 al 2023** sólo 9 de ellas tuvieron un incremento anual, señaladas en la tabla de color gris. **La Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Puebla fue la entidad con el mayor incremento anual de 102.19%**. En comparación con las otras 13 entidades que tuvieron un decremento anual, señaladas en la tabla de color rojo, los *Museos de Puebla* fue la entidad con el mayor decremento con una caída del 29.89%. Acerca sobre su porcentaje de incidencia del total del rubro de gasto de las *Entidades* en el 2023, la Secretaría de Salud tuvo una mayor incidencia, con el 73.10% del total; seguido del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla y Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos con el 7.99% y 6.02% respectivamente. Mientras que, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Puebla, Carreteras de Cuota Puebla y el Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad tuvieron un porcentaje de incidencia del 3.77%, 2.88% y 2.32% respectivamente. El resto de las entidades tuvieron un porcentaje de incidencia entre el 0.02% (como el Fideicomiso Público Fondo para el Fortalecimiento de la Microempresa) al 0.78% (como el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Puebla).

**Para el año 2024 se tuvo una significativa reducción del 26.83% en el presupuesto total asignado a las entidades**, lo que representa una diferencia monetaria de \$4,750,237,733.00. **Entre las entidades más afectadas está la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Puebla, que sufrió un recorte del 51.47%, y los Servicios de Salud del Estado de Puebla, con una disminución del 36.34%**. Sin embargo, algunas entidades experimentaron aumentos, como el Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos, que recibió un incremento del 21.70%, y el Fideicomiso Público Denominado Comisión Estatal de Vivienda, que aumentó un 9.44%. Además, la Ciudad Modelo y el Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública también registraron incrementos del 8.51% y 8.70%, respectivamente. Estos cambios reflejan una reorientación de los recursos hacia áreas específicas, mientras que otras han visto reducciones significativas en su financiamiento.

## Capítulo III. Análisis de las leyes principales del ejercicio legislativo

En este apartado se presenta una parte del trabajo más significativo de la legislatura, a través de breves análisis que realizaron académicos para considerar si la iniciativa aprobada abona o no a generar, mantener o impulsar dinámicas de bien común en Puebla. Cabe señalar que dichos análisis son en función de los textos legislativos y se valoran en cuanto a lo que se plasma por escrito. Procurando no ser repetitivos, al haber publicado los análisis del primer y segundo año legislativo en los dos Reportes anteriores, se expondrán los análisis correspondientes únicamente al tercer año legislativo<sup>17</sup>.

### 1. Reforma a los artículos 339, 340, 341, 342, Y 343 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla

Tema: Despenalización del aborto

Por: Agustín Antonio Herrera Fragoso

#### a. Exposición de motivos

La exposición de motivos tiene su justificación en los derechos sexuales y reproductivos, que a nivel constitucional se derivan del artículo 4º: "...Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos". Interpretación que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno y en salas en las diferentes acciones presentadas y referidas en la iniciativa. Así mismo se expone esos derechos sexuales y reproductivos de diferentes instancias internacionales en materia de derechos humanos (Soft Law). Precizando que si bien se deriva ese derecho de una interpretación, aún no es un derecho humano reconocido en un instrumento jurídico de Hard Law, por ser una antinomia de la primera característica de los Derechos Humanos, la Universalidad.

El establecer **los términos interrupción legal del embarazo, interrupción del embarazo y/o interrupción voluntaria del embarazo**, citadas indiscriminadamente en el proyecto que nos ocupa, **carecen de una definición o contenidos propios de una norma**, aun cuando se citan de manera común y corriente, pero sin reflexión o propio de la realidad y acorde con la Real Academia de la lengua, ya que dichos conceptos son un eufemismo<sup>18</sup>, toda vez que al establecer el término interrupción (acción y efecto de interrumpir) e interrumpir es cortar la continuidad de algo en el tiempo<sup>19</sup>, que para el caso es "una suspensión temporal del proceso que lleva el embarazo, debiendo continuar dicho proceso en otro momento más adelante, y esto, actualmente se actualiza con cualquier

<sup>17</sup> Se invita a consultar los análisis anteriores, disponibles en: [https://upaep.mx/biencomun/observatorio/Legislatura\\_LXI](https://upaep.mx/biencomun/observatorio/Legislatura_LXI)

<sup>18</sup> Manifestación suave o decorosa de ideas cuya recta y franca expresión sería dura o malsonante. Diccionario de la Lengua Española, RAE, vigésima edición, 2014, p. 982.

<sup>19</sup> Ídem., p. 1289.



intervención intrauterina, denominada Cirugía fetal abierta<sup>20</sup>, como es una cirugía de espalda bífida, megavejiga, transfusión intrauterina, etc., donde se interviene directamente en el feto, para interrumpir el proceso de embarazo en dicha intervención, y después se continúa con la gestación, casos específicos de la medicina, donde el feto ya es un paciente, atendiendo su salud, agregando la voluntad de la persona para su intervención o lo que se establezca en la norma jurídica, para un tratamiento proporcional a su necesidad.

Por lo que, el concepto adecuado con la realidad, es el aborto o terminación del embarazo, ya que se pone fin a la existencia del *naciturus* (producto de la concepción) independientemente del tiempo que lleva en el vientre de la mujer. Por lo que, no puede ser análoga una situación perfectamente identificable.

Se establece como término idóneo de realizar el procedimiento las 12 semanas de gestación, bajo el amparo de la falacia *ad hominem* de la corte, lo cual debe ser expuesta más bien sobre criterios basados en evidencia científica. **Se desconoce el derecho a la vida del ser humano en desarrollo (embrión y feto) fundamental a la vida como si fuera parte del cuerpo de la mujer o, una excrescencia o tumor**, de lo cual, las ciencias de la salud y la medicina tiene hasta especialidades en la materia (embriología, perinatología, etc.).

En virtud del derecho a la vida, es importante reiterar parte de una jurisprudencia emitida por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos: En virtud de este papel fundamental que se le asigna en la Convención, los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable, así como el deber de impedir que sus agentes o particulares atenten contra el mismo. El objeto y propósito de la Convención, como instrumento para la protección del ser humano, requiere que el derecho a la vida sea interpretado y aplicado de manera que sus salvaguardas sean prácticas y efectivas (*effet utile*)<sup>21</sup>. No así limitarlo o negarlo dentro de una ciencia que lo identifica intracorporea (embarazo) y extracorpóreamente (fertilización asistida).

Aunado a lo anterior ningún posicionamiento normativo debe ir en contra de la evidencia científica, mismo que la revista Nature en 2002, de forma contundente, señala que la vida humana inicia en la concepción<sup>22</sup>. En este particular, es propio acotar la realidad

<sup>20</sup> Ver: <https://swissfetus.ch/cirugia-fetal-abierta/>, Cirugía fetal, un nuevo procedimiento de esperanza - UNAM Global, se puede ver: <https://www.bing.com/videos/search?q=Cirug%C3%ada+fetal%2c+un+nuevo+procedimiento+de+esperanza&&view=detail&mid=B0BA5183DF94F42F86F2B0BA5183DF94F42F86F2&&FORM=VRD GAR>

<sup>21</sup> Corte Interamericana, Caso Masacres de Ituango c. Colombia, párr. 129 y Caso Zambrano Vélez y otros c. Ecuador, párr. 79.

<sup>22</sup> Nature volumen 418, páginas14-15 ( 2002): wwwNATURE|VOL 418 | 4 JULY 2002 |www.nature.com/nature, así como entre otras: Anatomía y embriología de los vertebrados. Hildebrand, Milton

México : Limusa, 1982 Elementos de embriología; embriología general. Dollander, Alexis

Fenart, Raphael México : Limusa, 1986 Embriología básica. Moore, Keith L.

Persaud, T. V. N. México : Interamericana : McGraw - Hill, 1995. Embriología básica.

Carlson, Bruce M. México : Interamericana : McGraw - Hill, 1995. Langman: embriología médica con orientación clínica. Sadler, T. W. (Thomas W.) Langman, Jan Buenos Aires : Editorial Médica Panamericana, 2004. 9a. ed. Biología del desarrollo/Scott F. Gilbert. Gilbert, Scott F.,

como lo señala la Corte IDH: Para efectos de la interpretación del artículo 4.1 (reconocimiento del derecho a la vida desde la concepción), la definición de persona está anclada a las menciones que se hacen en el tratado respecto a la *concepción* y al *ser humano*, términos cuyo alcance debe valorarse a partir de **la literatura científica**.<sup>23</sup>

Enfatizando que, no existen discrepancias en los datos genéticos, inmunológicos, bioquímicos, embriológicos, citológicos, fisiológicos o ecográficos, toda vez que todos coinciden en que una nueva corporeidad humana con vida empieza con la unión de los pronúcleos de los gametos de seres humanos (óvulo y esperma) y la aparición de un nuevo ADN, esta aseveración es un hecho científico perfectamente demostrado e identificado, por lo que negarlo, es perder el sentido de la realidad y reconocimiento de uno de nuestra familia humana en su inicio de su vida, en su situación más vulnerable.

### b. Ley

El fin de la Ley, es no criminalizar a la mujer de la realización de un aborto voluntario, sin embargo, se sigue sancionando posterior a la fecha señalada con prisión (art. 340), a lo cual se revictimiza, por no tener otras condiciones de atención en una situación difícil para la mujer y para la sociedad.

Artículo 343. El aborto no es sancionable en los siguientes casos:

...IV. Cuando a juicio de un médico especialista exista razón suficiente para diagnosticar que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas que puedan dar como resultado daños físicos o mentales en el mismo, siempre que se determine mediante dictamen médico y se tenga el consentimiento de la mujer o persona gestante.

Sobre este párrafo, no se puede proponer que se realice el aborto, por enfermedades genéticas y congénitas. **Los médicos podrán enfrentar presiones para recomendar estudios genéticos prenatales e incluso el mismo aborto**, ya que son quienes pueden determinar las probabilidades de defectos congénitos del *naciturus* en sus primeras semanas de desarrollo, estos estudios que no dejan de ser probabilísticos, combinados con la posibilidad de abortar libremente en determinada semana, generan una nueva problemática de presión sobre el médico para recomendar el aborto ante el mero riesgo de un error diagnóstico. Entre el aborto permitido, las probabilidades de los diversos estudios prenatales de la situación de salud de su hijo y los estándares sociales del hijo deseable biológicamente (eugenesia), se ve una presión ante los padres o mujer gestante y más aún los médicos bajo una supuesta mal praxis dentro del denominado «wrongful birth» (nacimiento equivocado), reprochándole al médico, que al no haber recomendado el estudio genético prenatal, los padres perdieron la oportunidad de abortar al *naciturus*, que ha nacido con malformaciones, como fue el caso Perruche en Francia.

Buenos Aires ; Madrid : Editorial Médica Panamericana, c2005. 7a ed.

<sup>23</sup> Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Caso Artavia Murillo y Otros ("Fecundación in Vitro") vs. Costa rica, de 28 de noviembre de 2012, párrafo 176.

El que se elimine o discrimine una persona previo a su implantación, con síndrome de Down (trisomía 21), con síndrome de Turner (monosomía X), o Klinefelter (trisomía XXY), donde la mayoría de los pacientes llevan una vida normal y productiva ; más aún, los grandes humanistas Nicholas James Vujic y Hirotada Ototake, con el síndrome de Tetra-Amelia, nacieron sin piernas y brazos, y según la ideología de perfección, serían candidatos perfectos para el aborto; sin embargo y a contrario sensu, siguiendo la *lex artis ad hoc*, se deben de brindar los tratamientos y apoyos necesarios para su inclusión.

**Aceptar el aborto por el riesgo de una futura discapacidad, supone la regresión a una concepción de la discapacidad anacrónica y, sobre todo, discriminatoria, dando la apertura a la eugenesia.**

Al respecto, es importante retomar lo referido por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), que emitió una toma de posición respecto a la regulación de los abortos en relación a la discapacidad.<sup>24</sup> En sus declaraciones, recuerda al Legislador la recomendación a España por el Comité de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas que en su Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 35 de la Convención, expresamente indica: “18. El Comité recomienda al Estado Parte [España] que suprima la distinción hecha en la Ley Nº 2/2010 en cuanto al plazo dentro del cual la ley permite que se interrumpa un embarazo por motivos de discapacidad exclusivamente”<sup>25</sup>.

Por último, en algunas partes queda tan ambiguo que viola el principio de taxatividad penal.

### c. Comentarios

**No se aprecia otra postura en la decisión de libertad por parte del Poder Legislativo para apoyos a quien desee tener a su hijo, imponiendo como única opción el aborto** y sin elección no hay libertad o «**derecho a decidir**». Hay que garantizarlo exponiendo en la ley y referirlo en el transitorio para el Poder Ejecutivo estatal.

Por último, se debe buscar los mecanismos para que los Estados actúen con la debida diligencia y prontitud para prevenir, investigar y enjuiciar actos de violencia sexual, ya sean perpetrados por agentes estatales o por particulares. Las mujeres que hayan sufrido cualquier forma de violencia tienen derecho a reparación y rehabilitación adecuadas que comprendan su salud física y mental e incluso prevenir la trata de personas, como está redactado el proyecto.

Faltando también todos los estándares en la Ley de salud que no se expidió.

<sup>24</sup> CERMI. Documento de posición del CERMI respecto a la regulación legal de la interrupción voluntaria del embarazo o abortos de los abortos en los aspectos que guardan relación con la discapacidad. 2009, [www.sindromedown.net/carga/adjuntos/cNoticias/12\\_1\\_cermi\\_0.pdf](http://www.sindromedown.net/carga/adjuntos/cNoticias/12_1_cermi_0.pdf).

<sup>25</sup> Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD). Observaciones finales del sexto período de sesiones: 19 a 23 de septiembre de 2011. ONU, septiembre de 2011. Informe de la CRPD.

## 2. Ley de Voluntad Anticipada para el Estado de Puebla

Por: Agustín Antonio Herrera Fragoso

### a. Exposición de motivos

De forma general, se expone morir con dignidad, sin embargo, es una expresión errónea, en razón que la muerte es el final del *ser*; más bien, es contar con los medios idóneos para paliar el sufrimiento durante toda la vida.

Así mismo y de forma reiterativa, se vislumbra el tema de eutanasia y suicidio asistido y que sigue en debate. Lo cual es un tema totalmente antinómico a la ley y reforma de cuidados paliativos, toda vez que los cuidados paliativos, es el trato humano y proporcional de atención terapéutica sin producir intencionalmente la muerte de los pacientes-como es la sedación paliativa- y, la voluntad anticipada, es un instrumento jurídico que consciente la utilización de actos curativos o no, que se evitan situaciones fútiles y/o obstinación terapéutica con conocimiento de causa bajo el amparo de un fedatario público (notario) o con personal de salud de la institución.

Es preocupante que en la página 6 punto IV de la exposición de motivos refiere que: “... el Sistema de salud Estatal no considera a los cuidados paliativos como servicios básicos de atención médica.” Toda vez que la reforma a la Ley general de salud, data del 2009 y después de 15 años se adecua la norma local.

Por último, se cita una norma de *Soft Law*, misma que no es vinculante para México como es la “Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes” y no se refiere a una norma de *Hard Law*, como es **Convención Interamericana** sobre la Protección de los **Derechos Humanos de las Personas Mayores**<sup>26</sup>, misma que, el 10 de enero del 2023<sup>27</sup> se publicó la ratificación del Senado de la República. Al efecto, los **cuidados paliativos suben su estándar de cumplimiento como derecho humano** derivado de un tratado internacional en la materia, por lo que es una responsabilidad del Estado Mexicano en el ámbito interno e internacional, situación que no se ve reflejada en la Ley de mérito, donde se establece en su artículo segundo:

“...Cuidados paliativos: **La atención y cuidado activo, integral e interdisciplinario de pacientes cuya enfermedad no responde a un tratamiento curativo o sufren dolores evitables, a fin de mejorar su calidad de vida hasta el fin de sus días. Implica una atención primordial al control del dolor, de otros síntomas y de los problemas sociales, psicológicos y espirituales de la persona mayor. Abarcan al paciente, su entorno y su familia. Afirman la vida y consideran la muerte como un proceso normal; no la aceleran ni retrasan.**”

Por lo referido, es de señalar que la exposición de motivos es muy importante en la expedición o reforma de una ley, por ser una fuente de interpretación.

<sup>26</sup> Se puede consultar en: [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf) fecha de consulta: 04/09/2023.

<sup>27</sup> Se puede consultar en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5676647&fecha=10/01/2023#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5676647&fecha=10/01/2023#gsc.tab=0) fecha de consulta: 04/09/2023.

## **b. Ley**

Se señala que hay dos formatos que puede contar la persona, uno es ante un notario con sus formalidades respectivas y el otro, cuando el enfermo en situación terminal se encuentre imposibilitado para acudir con el notario, lo realice con el personal de salud correspondiente y dos testigos, mismos que pueden ser revocados en cualquier momento. Dichos documentos serán resguardados por la Coordinación especializada referida.

Al respecto y para su garantía, se expedirá reglamento y lineamientos, como se establecen en los transitorios respectivos, lo que se espera de dicha reforma es que sea asequible a toda la ciudadanía, ya que los costos del mismo ante notario, será un impedimento para la gran mayoría de la población del Estado.

## **c. Comentarios**

**La Ley de Voluntad Anticipadas, es una reforma importante para la atención médica en enfermos terminales, que se espera su eficiente acceso y asequible a toda la población.**

Los cuidados paliativos deben realizarse en toda la población y no sólo en personas terminales.

## **3. Ley de Desarrollo Sustentable para el Estado de Puebla**

Por: Antonio Sánchez Díaz de Rivera

### **a. El objeto de la Ley**

La ley establece veintitrés objetivos en su artículo 5. Si bien sería adecuado formular la finalidad de la ley en un párrafo para saber su propósito de manera sintética, se prefirió dividirla en varios objetivos, ya que busca contemplar todos los aspectos que debe contener una ley de desarrollo económico sostenible.

Al consultar el dictamen de la ley en cuestión, podemos ver lo que se añadió en relación con la ley de 2015, que fue derogada. En esta se pretende impulsar el desarrollo y la consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas. Se introduce la figura del clúster para generar la competitividad de la industria o sector e incentivar el desarrollo de las empresas, sin descuidar el medio ambiente.

### **b. Evaluación general**

**La ley en cuestión supera a la anterior al apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas, y a la economía social,** y al introducir la figura de los clústers. Es reiterativa en lo que respecta al cuidado del medio ambiente, algo que no está de más, dado que hace hincapié en lo sustentable. Considera a la persona como protagonista y beneficiaria principal del desarrollo económico. Además, señala que dicho desarrollo debe orientarse hacia el humanismo y la sustentabilidad e incluye a todos los agentes económicos y sus regiones.

Nos parece que fue una iniciativa de ley consensuada con las diferentes fracciones parlamentarias al optar por el método de acumulación. También observamos que, en su contenido, hubo participación de las organizaciones empresariales y sindicales, así como de parte de las universidades, participación necesaria en todo proceso legislativo. Cabe mencionar que, el día que se aprobó, hubo entusiasmo tanto por parte de las diputadas y los diputados como de los invitados a la sesión que habían participado en la consulta.

## **c. Las cinco dimensiones normativas de un proceso de bien común**

### **Libertad de agencia.** (Valoración positiva)

La ley reconoce la participación de los diversos actores: sindicatos, empresas, universidades, clústers, cámaras empresariales, tecnológicos, centros de investigación y colegios de profesionistas. También incluye a los municipios, señalando que habrá coordinación, respetando su autonomía.

### **Justicia.** (Valoración positiva)

El apoyo a las Mipymes, el fomento y el desarrollo de la economía social contribuyen positivamente a la justicia y a la disminución de las diferencias para lograr un desarrollo más equilibrado. Se habla de generar las condiciones necesarias para garantizar la integridad de los trabajadores, de sus familias y de sus bienes. También se trata de establecer las condiciones mínimas necesarias para que tengan una vida digna.

### **Estabilidad.** (Valoración positiva)

El objetivo de alcanzar un desarrollo sustentable mediante el cuidado del medio ambiente, así como de impulsar las energías limpias y la electromovilidad, implica una visión a largo plazo para resolver una realidad que ya nos ha alcanzado. El objetivo es atraer inversión productiva y mantenerla para crear empleos de calidad según la vocación regional. Para ello, el Gobierno se compromete a crear infraestructura y a ofrecer incentivos a las empresas que cumplan con los requisitos que establece la ley. También se constituirán fondos de fomento y/o garantía según la disponibilidad presupuestaria.

### **Gobernanza.** (Valoración positiva)

La ley establece las atribuciones y funciones que corresponden a cada participante en el desarrollo económico, empezando por el propio gobierno. Cabe resaltar que se tiene en cuenta la colaboración público-privada y la vinculación de la Secretaría de Economía con todos los actores económicos.

Se detallan los requisitos para recibir los incentivos mencionados, así como las infrac-

ciones y sanciones en caso de incumplimiento. También se especifican las responsabilidades de los funcionarios públicos. Se tienen claras las consecuencias legales de no cumplir lo establecido, tanto por parte de la esfera privada como de la gubernamental, e implica que se deberá manejar con transparencia la información generada por la Secretaría mencionada, así como que se mantendrá la confidencialidad de la recibida por las empresas.

**Humanidad.** (Valoración positiva)

Los tres primeros objetivos del artículo 5 nos parecen fundamentales. En el Instituto Promotor del Bien Común (IPBC) hemos hablado de lograr un humanismo con tecnología y dignidad. Aquí se establece la orientación del desarrollo económico del Estado hacia el humanismo y la sustentabilidad. En el segundo objetivo, se reconoce el papel de la persona como protagonista y beneficiaria principal del desarrollo económico, y en el tercero, se privilegia la protección del medio ambiente. Se busca desarrollar el capital humano y diseñar políticas públicas encaminadas a la mejora de los negocios en Puebla. Se trata de impulsar una cultura emprendedora, laboral y empresarial; la ley contempla el fomento de la industria creativa (cultura) y la economía del conocimiento (tecnología).

Tras analizar la ley, consideramos que es positiva en cuanto a las dimensiones de bien común. Deseamos que su aplicación sea la adecuada para que logre su propósito.

#### 4. Ley de Desarrollo Sustentable para el Estado de Puebla

Por: Verónica Lorena Orozco Velázquez y Octavio Flores Hidalgo

El Congreso aprobó una nueva Ley de Movilidad y Seguridad Vial (LMSV) y se publicó el martes 5 de diciembre del 2023 ley en el DOF, con ello **se ha dado un paso importante para dar una visión renovada al modo en cómo se debe regular la movilidad en nuestro estado** y que sirve de punta de lanza para la actualización de las normas y reglamentos, tanto al interior de estado como referente en los demás estados de la República.

Es importante por lo tanto que las normas y la planeación territorial estén debidamente engarzadas para que los lineamientos de esta LMSV realmente tengan su implementación, vigilando y señalando la actualización señalada de que en un plazo no mayor a 180 días los 217 ayuntamientos del estado de Puebla tengan ya las adecuaciones correspondientes, desconociendo si esto se ha cumplido.

El reglamento de la ley anterior es el vigente (Reglamento de la Ley de Vialidad, 17 julio 2013) tuvo una reforma en mayo del 2021 lo que requiere una actualización a la luz de esta ley; faltaría además verificar si está considerada esta ley en el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial Estatal de Puebla que está por publicarse.

Por otro lado, nos encontramos en un momento coyuntural de cambio de administración a nivel estatal, municipal y del legislativo, esto va a exigir que dentro del periodo estimado de 365 días, que el titular de la Secretaría de Movilidad y Transporte y de Seguridad Pública, concrete el proyecto del Sistema Estatal de Movilidad y Seguridad Vial y formalice los trabajos del Observatorio Estatal de Movilidad y Seguridad Vial.

Esta ley, conocida también como Ley Manu, tiene un fuerte impulso por la sociedad, donde expertos y asociaciones como Armando Pliego, Alfonso Vélez, COPARMEX, CAPAC, entre otros que se mencionan en los alegatos, han alzado la voz y demostrado la necesidad de humanizar la movilidad, y que sucesos trágicos que ocurren de manera frecuente, sean cada vez menos y de muy bajo impacto.

La LMSV tiene una extensión y complejidad tal, que ha logrado tener una consideración amplia de las demandas, resultado de las consultas públicas, de la participación de expertos, colectivos y asociaciones, teniendo varios atributos, como es el antecedente de los retos de los ODS y el cambio climático, que respalda el espíritu del respeto al derecho a la movilidad, la inclusión asequible, segura, eficiente, confort y regulación, más desde la humanización del espacio público que de la especialización y segregación que hasta el momento ha predominado.

El reto de la implementación y los indicadores del cumplimiento de lo establecido en esta ley respaldada por la normativa que de ella emane, de la articulación con el sistema de planeación y de los organismos que lo vigilen es muy alto, exige de una gran voluntad política, calidad técnica, impacto económico y responsabilidad social.

En la revisión del documento de ley se hacen las siguientes precisiones a considerar:

**No es un instrumento que garantice las condiciones de igualdad, equidad y de bien común y de dignidad, tan necesarias para romper con la visión utilitaria y mercantil de la ciudad y su espacio público,** siendo la calle el espacio público de la cotidianidad por excelencia.

Se debe tener claro que es un tema transversal en el sistema de planeación estatal, tanto en ordenamiento territorial, riesgo ecológico y económico, principalmente.

Es de resaltar que el documento considera evitar colocar obstáculos en el art. 23 IV, que impidan el tránsito peatonal, sin embargo, deberá establecerse una categorización de dichas barreras que van desde puestos ambulantes, mobiliario urbano, anuncios y postes, hasta una banqueta mal diseñada, provocando impedimentos importantes en la movilidad peatonal no solo de grupos vulnerables, sino de la población en su totalidad.

En el art. 25 referente a las personas ciclistas, por la pérdida de la sensibilidad de la

sociedad a este sector, se ignoran y minimizan las grandes ventajas de movilizarse en bicicleta, incluso los ciclistas desconocen la forma en cómo deben circular de manera segura y respetuosa, en portar indumentaria y equipo, de las señales que deben implementar durante su circulación, motivo para desarrollar toda una estrategia para incrementar la infraestructura, difusión, formación, impulso de colectivos, etc.

Es conveniente la vinculación de la LMSV con normas ambientales que regulen y sancionen el ruido, así como la regulación de la contaminación visual que altera la dinámica de la movilidad eficiente y segura; impulsar el manejo adecuado y abundante de flora en el espacio público con el sentido de bienestar y confort ambiental, con acciones que favorezcan la recarga del acuífero, la disminución de las islas de calor principalmente, requiriendo el respaldo por esta ley, de políticas públicas sólidas para su implementación.

Esto aunado a un control real y efectivo de las emisiones de gases efecto invernadero en la ciudad provocado por la combustión de los vehículos motorizados, ya que no todos cumplen con la regulación de sus emisiones, evitando caer en la conversión de autos eléctricos que en la actualidad están demandando insumos que dependen de incrementar la combustión de materia fósil para generar energía eléctrica y explotación cada vez mayor de minerales escasos, siendo que se debería optar por ampliar la red de transporte público de calidad y asequible, y el control de la expansión urbana buscando territorios urbanos compactos, bien articulados que faciliten la diversidad de formas de movilidad y el mantenimiento de su red vial, modelo dirigido a lograr ciudades más sostenibles y humanas, que permitan garantizar el bien común de su población.

Es necesario que lo dispuesto en el art. 34 tenga una forma de garantizarse e implementarse en el corto plazo por todas las autoridades competentes, liderada por el gobierno estatal y dirigidas por los gobiernos municipales, manifiesto en los planes estatales y municipales, y normas pertinentes.

**Uno de los grandes temas aún por discutir y que implica un fuerte trabajo de gestión, es la ocupación y manejo de la vía pública para el estacionamiento tanto de unidades de bicicleta, motocicleta, vehículo privado, transporte público, de carga, servicios, etc., que no afecten al bien común** con el abuso y privatización del espacio público y que no sean limitantes de la movilidad incluyente, que sean espacios seguros, accesibles, considerando unidades de transferencia, estacionamientos públicos, paraderos, multimodalidad, con proyectos de la mano de expertos que porten las credenciales suficientes para concretar proyectos de alta calidad y viables.

El art. 44, referente al Sistema Estatal de Movilidad es de observar, que en el caso de que no todos tengan voto en las decisiones, o que sea solo implementado desde las autoridades del estado y municipios, sin contar con un contrapeso de la ciudadanía, puede correr el riesgo de ser parcial, caer en simulaciones, e incluso dispersarse los objetivos que la LMSV busca.

Uno de los criterios que se puede tener para poder tener confianza en la dirección de

las acciones de esta ley es la constante evaluación de las metas y acciones que se plantean en su implementación, mediante plataformas de difusión del o los Observatorios, estatales, metropolitanos o municipales que se constituyan, dando certeza a la implementación y seguimiento de la LMSV y la normativa que de esta se desprende.

El art. 55 presenta un postulado ideal de la ciudad compacta, incluso puede promover ciudades, territorios de los 15 minutos, dinámicas de participación ciudadana, sin embargo, la política territorial sigue favoreciendo el crecimiento expansivo, generando una contradicción al espíritu que la ley presenta, incluso provocado inversiones en materia industrial en periferias, corredores industriales y polos de desarrollo que incrementan la movilidad estatal.

A la luz de los sucesos cada vez más recurrentes provocados por el cambio climático, han puesto en evidencia la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y la calidad de las vías de comunicación y de la articulación regional, por los deslaves, inundaciones, deterioro por erosión, que ponen en riesgo la capacidad de la movilidad eficiente, es necesario considerar estrategias emergentes de movilidad ancladas a la LMSV.

La debilidad de algunos municipios en cuanto a la capacidad técnica, disponibilidad de recursos económicos, de gestión social, y de bases de datos, presenta un gran reto para poder concretar la implantación de la Ley, alinear la planeación y generar la normativa correspondiente.

El art. 87 tiene un alto aporte para el diseño y consideraciones para calles y sobre todo mejorar la movilidad en todos los sentidos, que de implementarse tendríamos un espacio público con visión de comunidad y de alta responsabilidad ambiental, destacando la necesidad de mejorar y ampliar la banqueta con un diseño respaldado por manuales como el de Calle Completa de la SEDATU.

**En la lectura general del texto de la ley aparece sin ser mencionada con énfasis la motocicleta, y debe tener un mayor peso al tener un alto repunte en su comercialización y demanda por la sociedad, y sobre todo su regulación.**

Lejos de fomentar o legitimar el uso de transporte automotor privado, se deberán establecer mayores regulaciones a la venta de vehículos, potencia del motor, dimensiones, uso consciente, y con ello establecer los indicadores de eficiencia e impactos que estos ofrecen al usuario como al entorno que impactan, reiterando la necesidad de formar especialistas en el tema para la evaluación y generación de estrategias de ser necesario.

Aunado a ello, el incrementar el rigor de la evaluación y seguimiento en la capacitación de los conductores de todo tipo de vehículo, que dé cierta garantía de construir una mayor responsabilidad social en la operación y circulación en la red vial, y sanciones ejemplares en caso de no cumplir con las normas y la LMSV, incluso sanciones a las autoridades que no la implementen parcial o en su totalidad.

En general la LMSV se puede afirmar que conforma un paraguas amplio que dará certeza legal y favorece la construcción de normas y políticas en beneficio de toda la sociedad, ello impacta claramente en un beneficio colectivo que requiere tener un seguimiento

imparcial y transparente que garantice el bien común y que permita transitar de un modelo basado en el automóvil, a uno basado en el peatón siendo más humano y regenerar el medio ambiente.

Resulta de gran valía tener la posibilidad de contar con un sistema de medición y evaluación constante, así como un proceso de formación, pero habrá que reforzar la posibilidad de acceder a recursos técnicos y económicos para poder implementar y dar seguimiento a la LMSV.

## Capítulo IV. La Agenda de Género en la LXI Legislatura

### La necesidad de lograr la igualdad sustantiva en el proceso legislativo

La paridad como principio constitucional fue adoptada en los instrumentos normativos para equilibrar la integración y representación igualitaria en cada espacio público. La igualdad sustantiva, por otro lado, implica que hombres y mujeres sean tratados de la misma forma y tengan las mismas oportunidades de participación. En tal sentido, una distribución inequitativa en los órganos de gobierno del Congreso del Estado, así como en la integración y presidencias de las comisiones limita la posibilidad de alcanzar la igualdad sustantiva en el proceso legislativo.

La Junta de Gobierno y Coordinación Política, órgano colegiado que preside las sesiones y posibilita el logro de consensos, propone a quienes presidirán e integrarán las comisiones generales, conforme a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla (LOPLELSP), mismas que deben conformarse de manera paritaria (Art. 95 y 100 fracción I). En este órgano de gobierno de la LXI Legislatura fue observado este principio.

Las comisiones son cargos clave en el proceso legislativo, de acuerdo con la LOPLELSP deben instalarse 36 comisiones legislativas, pero faltó instalar la de *Agenda 2030 y convenios o acuerdos que se determinen en el ámbito internacional para mejorar las necesidades de toda la población* (Art. 123 fracción XXXVI, LOPLELSP).

No obstante, los temas que en ellas se resuelven marcan la diferencia, pues mientras unas abordan cuestiones relativas a la inversión y distribución de los recursos públicos e involucran aspectos de ejercicio del poder y por ello se consideran *estratégicas o relevantes* (Gobernación y Puntos Constitucionales, Presupuesto y Crédito Público, Desarrollo Económico, Hacienda y Patrimonio Municipal, etc.); las otras se consideran no relevantes, al tratar temas que implican cierto grado de sensibilidad: Igualdad de Género, Familia y Derechos de la Niñez, Atención a Personas con Discapacidad, Pueblos y Comunidades Indígenas, Juventud y Deporte, etc.

De acuerdo a la última información presentada en el portal del Congreso, 20 diputadas presiden comisiones, las cuales son: Asuntos Metropolitanos; Atención a Personas con Discapacidad; Ciencia y Tecnología; Control, Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior del Estado; Cultura; Familia y Derechos de la Niñez, Derechos Humanos, Desarrollo Económico, Desarrollo Urbano, Educación, Gobernación y Puntos Constitucionales, Igualdad de Género, Instructora, Protección Civil, Transparencia, Transportes y Movilidad; Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, ONG's, Migración, Salud. **Se han dado pasos importantes, tanto en la integración, como en las presidencias de las comisiones, porque a diferencia de todas las legislaturas anteriores, en las que se veía un dominio masculino en todas aquellas que trataban temas estratégicos, actualmente las diputadas presiden gran parte de ellas**, lo que refleja avances hacia la igualdad

sustantiva.

Los diputados, por su parte, presiden 16 comisiones: Presupuesto y Crédito Público, Asuntos Municipales, Bienestar, Comunicaciones e Infraestructuras, Hacienda y Patrimonio Municipal Especial de Parlamento Abierto, Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción, Desarrollo Rural, Procuración y Administración de Justicia, Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción, Seguridad Pública, Turismo, Trabajo, Vivienda, Medio Ambiente, Juventud y Deporte, y, Grupos Vulnerables, al menos estas dos últimas abordan temas considerados de sensibilidad, es decir, no estratégicos.

Por lo que respecta a la integración de las comisiones, 17 se integran de forma paritaria, al estar conformadas en fórmulas de 4-3, por hombres y mujeres, y viceversa. En cambio, las otras se integran de manera desproporcionada. **Las comisiones con mayor desequilibrio son Transportes y Movilidad, Atención a Personas con Discapacidad, y, De la Familia y los Derechos de la Niñez (6 mujeres-1 hombre)**. Las demás están integradas en fórmulas de 5-2 por hombres y mujeres, o viceversa; entre estas destacan Desarrollo Urbano, Presupuesto y Crédito Público, Especial de Parlamento Abierto, Instructora, Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción e Igualdad de Género. Esto da cuenta de que es recomendable lograr el equilibrio en la integración de todas las comisiones, a fin de que el proceso legislativo se refleje en la productividad de una forma menos diferenciada.

Las comisiones que sesionaron más veces fueron: Asuntos Municipales (60), Gobernación y Puntos Constitucionales (57), Hacienda y Patrimonio Municipal (44), Procuración y Administración de Justicia (44), sin embargo, en general, **los datos reflejan una mayor asistencia de mujeres que participaron en el 100% de las sesiones**. En cuanto al personal de las direcciones se observa cierto desequilibrio en la planilla de integración, lo que plantea la necesidad de que estos cargos también se distribuyan en forma paritaria.

### **Productividad legislativa**

**Las mujeres son quienes presentaron mayor número de iniciativas en el periodo, predominan como parte de la productividad legislativa temas de Violencia** contra las Mujeres, Justicia, Igualdad entre Hombres y Mujeres, Perspectiva de Género, Salud Sexual y Reproductiva, Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, Participación Política de las mujeres y Corresponsabilidad de la Vida Familiar, estos son los principales temas que configuran la agenda de género.

#### **1. Violencia contra las mujeres**

**1.1. Se tipifican (primera vez) los ataques de ácido contra mujeres como tentativa de feminicidio** lo que implicó diversas reformas a la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla (LAMVLVEP), esto representa un avance en materia penal al incluir una conducta que no estaba prevista literalmente (Ley Ácida). La desventaja para las víctimas es que deben demostrar antecedentes de violencia y el vínculo de parentesco (Artículos 284

Bis y 284 Ter, Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, CPELSP). **Privación de la patria potestad del progenitor feminicida** (adición de párrafo a Art. 338 Quinquies del CPELSP) **como protección a los menores** (Ley Monzón). La reforma establece criterios relativos a la pérdida, suspensión y modificación de la patria potestad en los casos de feminicidio y también por cometer delito de violencia familiar. El incremento de la pena (50-70 años de prisión) procede cuando se comete feminicidio frente a la hijas o hijos de la víctima directa. Se considera de alta relevancia al tipificar conductas que victimizan a las mujeres marcándolas de por vida y al estar en concordancia con el *interés superior del menor* como principio jurídico protector (reformas y adiciones a los Artículos 627, 628, 629, 633 y 634, del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla (CCP).

**1.2.** Se amplía el concepto de violencia económica y se suma el de abuso económico contra las mujeres (Artículos 10 y 11, LAMVLVEP). Se considera *violencia económica cualquier acción u omisión del agresor que implique control financiero afectando el empoderamiento y desarrollo económico de las mujeres y que constituya un abuso económico y financiero con situación de violencia hacia la víctima*.

**1.3.** Se crea el *Padrón de Orfandad por Feminicidio*: Padrón de niñas, niños y adolescentes (NNA) en orfandad por feminicidio del Estado de Puebla (Art. 5 frac. XXI Bis de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla y otras disposiciones reformadas), lo cual era importante para proteger a los hijos e hijas de las víctimas.

**1.4.** Se crea la instancia municipal de la mujer, órgano especializado en la instrumentación de la política municipal en materia de igualdad sustantiva que realiza *acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres*; así como las acciones que les correspondan a los Ayuntamientos (medidas de atención, prevención y erradicación, aplicación de alerta de violencia de género, albergues de refugio para víctimas). Iniciativa aprobada impulsada por el Titular del Poder Ejecutivo estatal que tuvo impacto en reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal y de la LAMVLVEP.

**1.5. Se amplía la protección a las víctimas de violencia familiar mediante las órdenes de protección de emergencia** que ahora incluyen la *custodia personal y/o domiciliaria a la víctima*, a cargo de los cuerpos policiacos adscritos a la Fiscalía General del Estado, o con apoyo en las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, medida que se aplicará bajo la responsabilidad del Ministerio Público, (reforma a la fracción IV y adición de la fracción V al Art. 26 de la LAMVLVEP).

**1.6.** Para coadyuvar a erradicar la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, los Poderes Legislativos (federal y locales) considerarán tipificar el delito de violencia familiar, el de violencia vicaria, así como establecer la violencia familiar y la violencia vicaria como causales de divorcio, de pérdida de la patria potestad

y de restricción para el régimen de visitas, además esto impedirá a los victimarios para la guarda y custodia de NNA. Incluso podrán perder la patria potestad al cometer los delitos de violencia familiar, violencia vicaria, incumplimiento de obligaciones alimentarias o de crianza, misma que no podrán recuperar (se adiciona el Art. 12 Bis, LAMVLVEP).

**1.7.** Se establece que la violencia sexual, como acto que degrade, dañe o lesione el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima es una expresión de abuso de poder que puede ocurrir *en el espacio público o privado* (reforma a fracción VI del Art. 10 y se adiciona la fracción XXXV al Art. 6, LAMVLVEP).

**1.8.** Ampliación de las medidas de protección a las mujeres en caso de riesgo, pues las órdenes de protección se consideran *actos de urgente aplicación y cumplimiento* (pueden ser precautorias o cautelares y se otorgan de oficio o a petición de parte), son ordenadas por autoridades administrativas, Ministerio Público o los órganos jurisdiccionales una vez conocido el hecho de violencia que ponga en riesgo la integridad, libertad o la vida de mujeres o niñas, para evitar que la persona agresora, o a través de algún tercero, contacte por cualquier medio a la víctima. No procede defensa o recurso en contra de las medidas y órdenes de protección (reforma a primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo al Art. 24, LAMVLVEP).

**1.9.** Impulso a programas de emprendimiento, innovación, capacitación, educación financiera y uso de herramientas digitales, para mujeres víctimas de violencia y discriminación (reforma a las fracciones XII y XIII y se adiciona la fracción XIV al Art. 35, LAMVLVEP).

**1.10.** Ampliación de tipos de violencia en la comunidad, considera ahora como aquella que se ejerce en espacios públicos o medios de transporte público, a través de *conductas físicas o verbales de naturaleza sexual o lasciva*. Para ello el gobierno estatal y municipal, en forma coordinada con las empresas concesionarias del transporte, deberán diseñar campañas para erradicar *cualquier forma de intimidación y hostilidad* que pudieran sufrir las mujeres en los espacios públicos (Art. 17 Bis y se adiciona un segundo párrafo al Art. 17, LAMVLVEP).

**1.11.** Ampliación de atribuciones de los Ayuntamientos para proteger a mujeres en riesgo: *contar al menos con un albergue, casa de medio camino o refugio*, también deberán asignar anualmente una partida presupuestaria para garantizar su operación (reforma a fracciones XII y XIII y se adiciona la XIV al Art. 49, LAMVLVEP).

**1.12. Se tipifica y amplía el concepto de violencia vicaria** o a través de *interpósita persona como cualquier acto u omisión intencional que para perjudicar o dañar a las mujeres, se dirige contra hijas y/o hijos, familiares o personas allegadas (existiendo o habiendo existido matrimonio, concubinato o relación afectiva o sentimental de pareja con la persona agresora), para ello se considerará la interseccionalidad, interculturalidad y el enfoque diferenciado* (reforma a diversas

disposiciones de la LAMVLVEP, del CCELSP y del CPELSP; se adiciona el Art. 284 Bis al CPELSP).

## 2. Justicia

**2.1. Se crea el Registro Estatal de Personas Agresoras Sexuales** (a cargo de la Secretaría de Gobernación), para concentrar la información de personas sentenciadas por los *delitos de corrupción de menores, pornografía de menores e incapaces, contra la intimidación sexual, estupro, violación, abuso sexual, hostigamiento sexual, acoso sexual y feminicidio* (reformas y adiciones a disposiciones del CPELSP, LAMVLVEP y la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, LDNNAEP).

**2.2. Se propone la configuración de varios ciberdelitos relativos al uso de dispositivos móviles**, de almacenamiento de imagen, videos, textos o audios sin autorización del titular para divulgar contenido íntimo o sexual sin consentimiento y otras conductas punitivas que dañen o se cometan para obtener beneficio: *a) violación a la intimidación sexual, b) delito de ciberabuso, c) ciberacoso sexual, d) sexting, e) delito de chantaje, extorsión y/o violencia sexual cibernética, f) violencia digitalizada* (se derogan los Artículos 225 y 225 Bis y adicionan los Artículos 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488 y 489, CPELSP).

**2.3.** Otra de las iniciativas plantea que también son actos de acoso, hostigamiento, amenazas, intimidación, exhibición *aquellos en los que se elabore, exponga, distribuya, difunda, exhiba, transmita, comercialice, oferte, publique intercambie o comparta* publicación de fotografías, videos, impresiones gráficas o sonoras, verdaderas, falsas o alteradas, de contenido violento, erótico o sexual, que se realice sin el consentimiento, aprobación o autorización de una persona,... o las que dañen psicológica o emocionalmente, en cualquier ámbito privado o en su imagen propia (reforma al Art. 23 Bis, LAMVLVEP).

**2.4. Se incorpora el concepto de violencia mediática**, delito que consiste en publicar o difundir mensajes e imágenes estereotipados (mass media o redes sociales), que injurie, difame, discrimine, deshonre, humille, atente contra la dignidad o promueva la explotación de las mujeres, generando desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres (adición del Art. 17 Ter, LAMVLVEP).

## 3. Igualdad entre Hombres y Mujeres

**3.1.** Se adecúa el concepto de igualdad entre mujeres y hombres, mismo que también implica *la efectiva accesibilidad de ambos para ejercer sus derechos y la eliminación de toda forma de discriminación...* que se genere por pertenecer a cualquier sexo o por los *estereotipos de género* (Art. 6 de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Puebla, LGIMH).



**3.2. Generación de condiciones para la igualdad en el trabajo:** el Sistema Estatal deberá impulsar la certificación en los centros de trabajo públicos y privados (de la entidad) conforme a la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, o la que se encuentre vigente, (reforma a fracciones X y XI y adición a fracción XII al Art. 21, LGIMH).

**3.3.** Deber de la autoridad de promover *la información y cultura de respeto* a los derechos humanos de las mujeres, de educar y capacitar en materia de derechos humanos a servidores públicos encargados de tareas de administración y procuración de justicia, seguridad pública, etc., (reforma a fracciones I, III y VI del Art. 35, LAMVLEP).

**3.4.** Impulso a condiciones de trabajo libres de acoso y hostigamiento laboral y sexual, por medio de la *elaboración, difusión y aplicación de protocolos, capacitaciones y mecanismos o acciones de formación y atención para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia laboral contra las mujeres*, así como la implementación de estrategias que garanticen la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia y discriminación contra las mujeres en el ámbito laboral (reforma a fracciones XII del Art. 32, V y VI del 36, y VI y VII del 38; y adición de la fracción VII al Art. 36, LGIMH).

**3.5.** Se complementan los criterios relativos a la igualdad, al señalar la diferenciación entre igualdad formal, *real y de oportunidades, así como la necesidad de que las mujeres ejerzan no solo su libertad, sino la autonomía* (reforma a las fracciones I y V del Art. 5, LAMVLEP).

**3.6.** Se establece la responsabilidad del gobierno del Estado de generar las medidas necesarias e implementar acciones para garantizar *el derecho a la igualdad salarial entre mujeres y hombres, para coadyuvar a la integración laboral y económica plena de las mujeres* (reforma a las fracciones XI, XII, XIII, XIV y adición a la fracción XV del Art. 8, LGIMH).

#### 4. Salud sexual y reproductiva

**4.1. Se establece claramente el derecho de la mujer embarazada y del hijo no nato a recibir alimentos**, reconociendo su situación vulnerable y la necesidad de protección y seguridad alimentaria durante esta etapa (párrafo segundo y adición a párrafos tercero y cuarto del Art. 497, CCELSP).

**4.2.** Se suman criterios respecto a la planificación familiar, misma que debe incluir información y orientación educativa *sobre salud sexual, derechos reproductivos, maternidad y paternidad responsables, anticoncepción y riesgos de embarazos tempranos*.

**4.3. Reformas relativas al delito de aborto. Sanciones impuestas por cometerlo.** (Artículos 339, 340, 341, 342 y 343, CPELSP).

**4.4.** Incremento de la pena relativa al abandono de una mujer embarazada sin causa justificada, por incumplir obligaciones de asistencia económica y alimentos durante el embarazo o ya nacido el hijo o hija: imposición de **uno** a seis años de prisión, reparación del daño y pago de alimentos para madre y recién nacido (primer párrafo del Art. 347 de CPELSP).

**4.5. Reforma sobre embarazo de adolescentes y jóvenes convertidos en padres, que establece la flexibilidad por parte de las autoridades educativas estatales para que puedan concluir sus estudios** (Art. 7 de la Ley de Educación del Estado de Puebla).

**4.6.** Incremento de conductas consideradas discriminatorias, sea en forma enunciativa y no limitativa: cuando se niegue o limite la información, la atención y el derecho al duelo en casos de muerte neonatal o perinatal (adición de la fracción VII Bis).

**4.7. Se amplía la capacidad de ejercer los derechos sexuales y reproductivos**, al establecer que *la violencia contra la libertad reproductiva implica acciones u omisiones que limiten, vulneren o impidan a las mujeres decidir libre y voluntariamente acerca de su función reproductiva, número y esparcimiento de hijas e hijos, acceder a métodos anticonceptivos, decidir la maternidad o cuando la pareja de la mujer se niegue a usar preservativos, métodos anticonceptivos, o impida que ella los use*; además cuando se niegue una mujer, por parte de una institución de salud pública, el asesoramiento y dotación de métodos anticonceptivos (adición de la Sección Tercera Ter al Capítulo II del Título Segundo, LAMVLEP).

#### 5. Perspectiva de Género

**5.1.** Reforma que incorpora la perspectiva de género como aspecto que deberán asumir los órganos del Poder Judicial del Estado al impartir justicia (Artículos 86 y 87, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla). La integración de los órganos del Poder Judicial contrasta con el principio de paridad lo que implica la necesidad de adoptar medidas afirmativas para que las mujeres participen en la carrera judicial, a fin de cumplir con el principio de igualdad de oportunidades.

**5.2.** Se asume la necesidad de que el Programa Estatal esté basado en acciones con perspectiva de género, cuyos objetivos serán, además de otros, promover programas de emprendimiento, innovación, capacitación, educación financiera y uso de herramientas digitales para mujeres víctimas de violencia y discriminación (reforma a la fracción XIV del Art. 35, LAMVLEP).

#### 6. Violencia política contra las mujeres en razón de género

**6.1. Obligatoriedad de los partidos de contar con una Unidad de Atención, Prevención y Erradicación de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género**, que, entre otras tareas, imparta cursos de capacitación a las y los integrantes del

partido, elabore protocolos internos de atención, prevención y erradicación de la violencia política en razón de género, atienda y dé trámite a las denuncias presentadas en la Unidad (Art. 36 Quáter, Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, CIPEEP).

**6.2.** Se agrega una nueva causal de nulidad de elección: *cuando se acredite violencia política en razón de género* (Art. 378 Bis, CIPEEP).

## **7. Participación política de las mujeres**

**7.1. Obligatoriedad de los partidos de destinar hasta 3% (financiamiento anual) para capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres** (Art. 36 Ter, CIPEEP).

## **8. Corresponsabilidad de la vida familiar**

**8.1.** Obligatoriedad de que el gobierno del estado establezca programas, medidas y acciones que promuevan la corresponsabilidad entre las mujeres y hombres en el núcleo familiar, en la sociedad, en el cuidado y en la redistribución de actividades, mediante un sistema que garantice el derecho al cuidado digno (reforma a la fracción XIII del Art. 8 de la LGIMH).

## **9. Género**

**9.1.** Se considerará *violación a la intimidad, el condicionar, presionar u obligar a una niña, niño o adolescente, a determinar cierta identidad de género como suya, sin su consentimiento, o sin estar previamente segura o seguro de ello.* Adición de segundo párrafo al Art. 77 de la Ley de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla (LDNNAEP).

**9.2.** Los miembros de la familia, especialmente NNA tienen derecho a que los demás integrantes miembros *respeten su integridad física y psíquica, así como su orientación sexual y, en su caso, su identidad de género* autopercebida (reforma a fracciones III y IV del Art. 291, primer y tercer párrafo del Art. 208, CCELSP).

**La agenda de género estuvo enfocada, sobre todo, en mejorar las condiciones de las mujeres en la entidad,** al legislar temas que les afectan en los espacios públicos y privados; en la comunidad, en la situación laboral, económica, familiar, en el transporte público, en las instituciones de salud, en el trato, etc. Aumentan las obligaciones de los Poderes Locales y de las autoridades públicas para garantizar aspectos como la protección a las mujeres, sus hijos e hijas; las obligaciones de los partidos para erradicar la violencia política en razón de género; la tipificación de tipos de violencia.

Aunado a ello, los avances en salud sexual y reproductiva, así como en corresponsabilidad de la vida familiar, dan cuenta, tanto de la ampliación de libertades, como de la necesidad de equilibrar las tareas que derivan de la maternidad y paternidad, lo que reitera la importancia que tienen las familias en Puebla.

A diferencia de la productividad legislativa que beneficia a las mujeres, las iniciativas tuvieron escaso impacto en el género, lo que obliga a destacar la necesidad de que se legisle con un sentido más incluyente.

**Sin duda, la integración del Congreso es acorde al principio de paridad y se avanzó en la integración de los órganos de gobierno, aunque es evidente la necesidad de seguir dando pasos para alcanzar la igualdad sustantiva, lo que obliga a considerar la integración de las comisiones a partir de la LXII legislatura.**

## Capítulo IV. Evaluación por expertos de la calidad del trabajo de H. Congreso del Estado de Puebla

Esta sección del Reporte Legislativo busca agregar elementos de valoración cualitativa a la valoración cuantitativa de la actividad del Honorable Congreso del Estado de Puebla. Los elementos de los primeros apartados toman como base el marco jurídico aplicable al funcionamiento del Congreso, así como el cumplimiento de esta normatividad; sin embargo, como parte de la discusión sobre la medición del desempeño legislativo en una transición democrática, se planteó la necesidad de incorporar elementos que permitan valorar la calidad del trabajo legislativo con una propuesta metodológica que permita comparar el trabajo del Congreso Legislativo, por una parte, con las normas y criterios de una ética democrática, y por otro, con los problemas más apremiantes y que requieren el Estado de Puebla, criterios que derivan a su vez de una *ética del desarrollo*. Ante este reto, desde el Reporte 2021-2022 se planteó, de manera todavía experimental, la metodología que tenía por objeto clasificar el desempeño parlamentario en función del nivel de evolución política de las iniciativas promovidas por las y los representantes parlamentarios; desde la edición 2022-2023 se logró concretar y madurar la metodología de evaluación.

Por lo general, las propuestas metodológicas para medir el desempeño legislativo son de carácter cuantitativo y se centran en la construcción de distintos tipos de indicadores que no permiten un análisis más profundo sobre la relevancia y el impacto de las decisiones públicas en el cuerpo parlamentario. Atendiendo dicha insuficiencia metodológica, se propone un instrumento de medición que permita capturar esta calidad del trabajo legislativo, a partir de una metodología de evaluación por expertos (*'expert assesment methodology'*).

Ante lo anterior, un grupo de politólogos de las principales universidades del estado de Puebla realizaron una rúbrica de evaluación para medir los elementos esenciales de la calidad del trabajo legislativo realizado por el Congreso local, inspirada en las "Herramientas para la autoevaluación de un Parlamento" de la Unión Interparlamentaria (IPU), en la metodología "Evaluación del desempeño sobre el tercer año de sesiones del H. Congreso del Estado de Puebla 2013" del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), en el enfoque de bien común del Instituto Promotor del Bien Común (IPBC), en el documento "La rendición de cuentas y el poder legislativo" del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y en las leyes locales. A través de ella se propone obtener una calificación de la calidad sintética del trabajo del Congreso a partir de la valoración del juicio de personas expertas o con conocimientos relacionados con el ámbito del trabajo legislativo.

**En este reporte se reconoce el papel de las legislaturas como parte fundamental de la evolución política del Estado**, ya que a través de la representación política es posible conocer el debate de ideas y distinguir posturas ideológicas para la gestión del conflicto social a través del diálogo, la deliberación, la negociación y la cooperación. En este

sentido, el grupo de especialistas que participaron en este instrumento de evaluación analizaron los tres años legislativos, lo que supone un mecanismo de participación ciudadana en las actividades parlamentarias que fortalece la representación política y el funcionamiento institucional de este órgano de gobierno.

La rúbrica de evaluación del trabajo del Congreso de Puebla establece una calificación en la escala del 1 al 5 (donde 1 sea muy escaso/muy deficiente, 2 sea escaso/deficiente, 3 sea regular, 4 sea elevado/bueno y 5 sea muy elevado/muy bueno). Con este propósito se determinó una evaluación sistémica y condensada del desempeño legislativo, a partir de la valoración de cinco dimensiones cada una conformada por siete criterios, como se muestra a continuación:

**Tabla 21: Rúbrica de evaluación 2021-2024**

<b>DIMENSIÓN 1: Representatividad del parlamento</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Calificación</b>
1	¿Cómo calificaría la eficacia del Congreso como foro de debate sobre los temas que preocupan a los ciudadanos?	2.33
2	¿Qué grado de participación pueden tener las minorías parlamentarias para impulsar agendas legislativas?	2
3	¿Cómo calificaría la igualdad de derecho de participación y decisión de los legisladores en sus funciones?	1.67
4	¿Qué grado de igualdad sustantiva existe en los órganos de decisión del Congreso y las comisiones?	2.75
5	¿Qué grado de representatividad tienen los grupos indígenas en el Congreso?	1.08
6	¿Con qué grado de autonomía e independencia cuentan los legisladores contra las injerencias del Poder Ejecutivo?	1
7	¿En qué grado los legisladores respetan la normatividad del Congreso durante las sesiones de Pleno?	2.75
<b>Subtotal</b>		<b>1.94</b>
<b>DIMENSIÓN 2: Control del ejecutivo por parte del parlamento</b>		
	<b>Criterio</b>	<b>Calificación</b>
1	¿Qué grado de rigor y regularidad tienen los procedimientos para hacer comparecer al ejecutivo?	1.33
2	¿Qué grado de rigor y regularidad tienen los procedimientos para solicitar y obtener suficiente información del ejecutivo?	2
3	¿En qué grado el Congreso influye y examina el presupuesto estatal en todas sus fases?	2
4	¿Qué grado de rigor tiene el Congreso para examinar la idoneidad de la selección de los nombramientos a cargos de los órganos constitucionales autónomos, buscando asegurar la independencia de los mismos?	1.67

5	¿En qué medida el Congreso exige efectivamente al Gabinete la rendición de cuentas?	1.92
6	¿Con qué grado de eficacia desempeñan las comisiones especializadas la función de control parlamentario?	1
7	¿En qué medida está habilitado el Congreso para el uso del veto legislativo?	1.57
<b>Subtotal</b>		<b>1.64</b>

### DIMENSIÓN 3: Capacidad legislativa del parlamento

	Criterio	Calificación
1	¿Qué grado de cuidado pone el Congreso para asegurar que las leyes aprobadas estén acordes a la Constitución Federal y a las leyes internacionales de derechos humanos?	3.17
2	¿En qué grado cumplen las comisiones la revisión de los proyectos de ley en tiempo y forma?	2.08
3	¿En qué medida los procedimientos para someter las iniciativas permiten un debate serio y abierto?	1.42
4	¿Cómo valoraría la regularidad y transparencia de la consulta a los grupos ciudadanos e interesados durante el proceso legislativo?	2.42
5	¿Qué grado de cuidado pone el Congreso para que en su labor se realice con perspectiva de género?	3
6	¿Qué grado de diálogo serio y abierto existe entre los legisladores?	2.25
7	¿En qué grado fue adecuado el tiempo de discusión de las iniciativas aprobadas?	2.16
<b>Subtotal</b>		<b>2.20</b>

### DIMENSIÓN 4: Transparencia y accesibilidad del parlamento

	Criterio	Calificación
1	¿Cómo valoraría el cumplimiento de los legisladores para informar sobre sus actividades?	2.33
2	¿Cuál es el grado de transparencia y acceso a la información del Congreso?	2.33
3	¿En qué grado el Congreso dispone de canales que vinculan a los ciudadanos con los legisladores?	1.42
4	¿Cómo valoraría la disponibilidad de los documentos que acreditan el trabajo del Congreso en materia presupuestal?	1.3
5	¿Cómo calificaría el grado de facilidad en que los ciudadanos pueden participar de forma directa en la legislación?	1
6	¿En qué medida los ciudadanos pueden acceder de manera sencilla y fácil a los legisladores?	1.5
7	¿De qué grado de libertad gozan los periodistas para informar sobre el Congreso y las actividades de sus miembros?	1.74
<b>Subtotal</b>		<b>1.66</b>

### DIMENSIÓN 5: Obligación del parlamento de rendir cuentas

	Criterio	Calificación
1	¿Con qué frecuencia los legisladores responden ante la ciudadanía por las reformas y leyes que aprueban?	1.25
2	¿Con qué frecuencia se sanciona a los legisladores por incumplimiento de sus obligaciones?	1.17
3	¿Cuál es el grado de publicidad del proceso legislativo con el que se aprueba el presupuesto de egresos del estado?	1.50
4	¿Con qué frecuencia los legisladores justifican los nombramientos que realizan para designar autoridades de los organismos con autonomía constitucional?	1.92
5	¿En qué medida las coordinaciones de los grupos parlamentarios rinden cuentas ante sus bancadas?	1.33
6	¿Qué grado de eficacia tienen los mecanismos para prevenir conflictos de intereses en el ejercicio de la actividad legislativa?	1.92
7	¿En qué medida los legisladores apegan su comportamiento a códigos o estándares de ética?	1.67
<b>Subtotal</b>		<b>1.80</b>

**Calificación Final 1.80**

**El ejercicio de evaluación realizado por expert analysis, arrojó una calificación de 1.80 puntos de 5, lo que implica que en calidad el trabajo es categorizado como escaso o deficiente.** A continuación, se muestran las valoraciones de cada dimensión y los principales argumentos que lo justifican.

#### Representatividad del parlamento: 1.94 puntos

En cuanto al criterio de *eficacia del Congreso como foro de debates sobre los temas que preocupan a los ciudadanos*, los expertos consideran que ha habido cierta apertura, pero no es una práctica habitual. Al contrario, se ha cerrado a la ciudadanía. Se ha convocado a estos encuentros, pero han sido deficientes porque los temas clave no se han debatido ampliamente. Asimismo, las y los legisladores han declinado asistir a eventos de debate universitarios sobre temas de interés ciudadano; solo unos cuantos llegan a presentarse. Ha sido un trabajo individual, no institucional.

En cuanto al criterio del *grado de participación de las minorías parlamentarias para impulsar agendas legislativas*, los temas que están en la agenda son los correspondientes a los grupos parlamentarios mayoritarios en el Congreso. Hay poco interés en sumar aquellos que pueden ser de interés para las minorías, por lo que la agenda va de la mano con el tamaño del grupo, a menos que el asunto sea de mucho impacto mediático y de interés social. Se puede observar una participación marginal de las minorías, aunque ha habido iniciativas que se les han aprobado. Por otra parte, el partido mayoritario ha llegado a apropiarse de algunos puntos. La media en este apartado es de 2

puntos.

Hay diputadas y diputados que tienen más capital político, lo que propicia que, aunque en teoría todos tienen *igualdad de participación y decisión en cuanto a sus funciones*, lo cierto es que no todos participan de la misma forma. Las responsabilidades son diferenciadas, lo que hace que el promedio de este rubro sea de 1.67 puntos.

En lo que se refiere al grado de *igualdad sustantiva existente en los órganos de decisión del Congreso y las comisiones*, se ha prestado más atención a la integración de estas últimas, por lo que se observa un mayor equilibrio. Sin embargo, queda pendiente la distribución paritaria en relación con la importancia de las comisiones en el Congreso, ya que, aunque son más las comisiones presididas por mujeres (20 de 36), las más importantes están encabezadas por hombres. En la práctica, no existe igualdad sustantiva. Destaca el caso de la Comisión de Igualdad y Género, que está conformada por seis mujeres y un hombre, un caso similar al de la Comisión de la Familia y Derechos de la Niñez y la de Transporte y Movilidad. Aunque los hombres solo presiden 16 comisiones, entre ellas están: la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, la de Presupuesto y Crédito Público, la de Procuración y Administración de Justicia, la de Seguridad Pública y la de Trabajo, Competitividad y previsión Social.

**La representatividad de los grupos indígenas en el Congreso es uno de los criterios con peor evaluación**, con una media de 1,08. La ley ha marcado la pauta para que puedan participar, pero eso no implica que hayan ganado espacios. En realidad, los partidos no cumplen los criterios establecidos, no son identificados por la comunidad, no hablan la lengua y no reportan mayores beneficios a este grupo. Sin embargo, es de reconocer que en noviembre de 2023 se aprobaron reformas en materia de educación y derechos de los pueblos y comunidades indígenas tras un proceso de consulta a las comunidades originarias de la entidad. Sería recomendable que en lo sucesivo se siguiera trabajando con los pueblos originarios y también evaluando el impacto que las modificaciones de la ley tienen en su vida.

Solo se alcanzó un punto de cinco en lo referente a la *autonomía e independencia de los legisladores frente a las injerencias del poder ejecutivo*. Es la evaluación más baja de esta dimensión. El problema que se percibe es que las y los legisladores no han sido capaces de sustraerse a las órdenes emanadas del Poder Ejecutivo estatal. Esto se ve reflejado en la aprobación de la legislación y afecta tanto a los miembros de su partido como a los de otros institutos políticos.

El último criterio, el *respeto a la normatividad del Congreso durante las sesiones del Pleno*, obtuvo 2.75. Asistir a las sesiones del pleno no garantiza que se produzca una discusión en profundidad, aunque la normativa se cumpla en la formalidad. Se ha podido observar que hay quienes se ocupan de otros asuntos al mismo tiempo que se está presentando la deliberación, por lo que no prestan la atención debida a lo que se está discutiendo.

El promedio de todos los criterios fue de 1.94, lo cual resulta muy bajo si se considera la importancia de la representatividad que deben tener.

#### **Control del poder ejecutivo por parte del parlamento: 1.64**

Los procedimientos para hacer comparecer al Poder Ejecutivo estatal siguen presentes en la formalidad, sin embargo, no es una práctica habitual a pesar del cambio en el Ejecutivo del estado. En el segundo criterio de esta dimensión, el *grado de rigor y regularidad que tienen los procedimientos para solicitar y obtener suficiente información del poder ejecutivo*, cabe señalar que no se ejerce el derecho a pedir información y, por otra parte, la burocracia no procede a darla a menos que el Poder Ejecutivo estatal lo apruebe.

Sobre el *grado en que el Congreso influye y examina el presupuesto estatal en todas sus fases*, los expertos señalan que está en sus facultades; sin embargo, la manera de llevarlo a cabo es deficitaria, ya que no existe un cuestionamiento sobre la forma en que se da la asignación de recursos. Por otra parte, no se encontraron informes sobre cómo se examina, lo cual no quiere decir que no existan; el punto es que no se encontraron. Por lo tanto, **se recomienda comunicar cómo se examina el presupuesto para que esté accesible para la consulta de los ciudadanos**.

En referencia al criterio de *examinar la idoneidad en la selección de los nombramientos a cargo de los órganos constitucionales autónomos*, para asegurar su independencia, el grupo de expertos considera que impera el criterio político por encima del técnico. Es uno de los grandes temas pendientes de la legislatura, ya que al prevalecer el criterio político, no llegan los perfiles idóneos (cuates y cuotas) y, por tanto, no se generan los contrapesos necesarios. Asimismo, fuera del periodo del informe de gobierno, no se produce el ejercicio de rendición de cuentas. **Este es un punto débil del Congreso: la efectiva rendición de cuentas del Gabinete**. Por otra parte, aunque pueda llegar a haber una comparecencia, no se prevén sanciones por incumplimientos de la ley.

En la misma línea, se considera que no hay *eficacia en el desempeño de las comisiones especializadas en la función de control parlamentario*. Por ello, se propone crear, al menos, una comisión que asuma esta función. También se había sugerido en la evaluación anterior la creación de un *mecanismo para el uso del veto legislativo*, de tal forma que el Congreso cuente con elementos para realizar adecuadamente su función.

De la evaluación se desprende que en esta dimensión han disminuido las calificaciones para los diversos criterios y no se aprecian elementos significativos de avance.

#### **Capacidad Legislativa del Parlamento: 2.20**

En cuanto al *cuidado que pone el Congreso para asegurarse de que las leyes aprobadas estén de acuerdo con la Constitución Federal y con las leyes internacionales de derechos humanos*, se puede observar una mejoría con respecto a la evaluación

del informe pasado, básicamente porque han disminuido las observaciones sobre inconstitucionalidad<sup>28</sup>.

**En lo referente al grado con que las comisiones cumplen las revisiones de los proyectos, en tiempo y forma, existe** un retraso, aun cuando las y los diputados cuentan con herramientas, según la ley, para obligar a dictaminar los proyectos una vez concluidos los 180 días que se establecen en la misma. También señalan que las mesas de trabajo fuera de las comisiones no están sujetas a normatividad, cabildeo ni acceso por parte del público. **Los datos indican que las comisiones no sesionan con la frecuencia que establece la ley y que, cuando lo hacen, el tiempo dedicado es mínimo.**

En cuanto a los *procedimientos para someter las iniciativas a un debate serio y abierto*, se observa, en términos generales, una falta de compromiso para debatir los puntos, una carencia de argumentos que permitan lograr consensos que beneficien a la ciudadanía y discusiones que se llevan a cabo tras bambalinas.

En cuanto a la *regularidad y transparencia de la consulta a los grupos ciudadanos e interesados durante el proceso legislativo*, esta se lleva a cabo, más bien, bajo presión social. Se sugiere una mayor implicación de las y los legisladores con la ciudadanía, así como que se escuchen las propuestas y se puedan tener en cuenta para la elaboración de la norma. Asimismo, es necesario dar publicidad y transparencia a los procesos. El Parlamento Abierto debe servir para que las personas puedan participar y manifestar su opinión, no solo como simulación.

En cuanto al *cuidado que pone el Congreso para que su labor se realice con perspectiva de género*, destaca el hecho de que cada vez más comisiones están presididas por mujeres. Sin embargo, se requieren más acciones que contribuyan a la igualdad sustantiva dentro de los órganos de la institución. **Cabe señalar que en esta legislatura se han aprobado leyes que han contribuido al tema de género, aunque falta considerar el impacto que ha tenido la actividad legislativa en este tema.**

En lo referente al *grado de diálogo serio y abierto existente entre las y los legisladores*, se observa que el número de legisladores del grupo parlamentario (peso) influye en la posibilidad y seriedad de acceso al diálogo, por ejemplo, a la hora de contar con el quórum, de bloquear la sesión, de escuchar y tomar decisiones. Los cambios en la Legislatura han disminuido la posibilidad de diálogo entre las y los diputados, aunque lo poco que hay se da de manera cuidadosa. Al considerar el tiempo de las iniciativas aprobadas, sigue imperando el hecho de que depende de quién las promueve. De acuerdo con los datos, las iniciativas procedentes del Poder Ejecutivo estatal son las prioritarias, de tal forma que se han programado dos sesiones extraordinarias para aprobar el paquete de propuestas del gobernador Sergio Salomón Céspedes (Camacho,

<sup>28</sup> En noviembre de 2023, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Comisión de Derechos Humanos (CDH) de Puebla impugnaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la Ley de Responsabilidad Patrimonial.

2024)<sup>29</sup>. En la mayor parte de las iniciativas aprobadas, no se cumple con el debido proceso.

### **Transparencia y accesibilidad del Parlamento: 1.66**

**El cumplimiento de las y los legisladores de informar sobre sus actividades está relacionado con el formalismo de la ley, pero no con el apego a los principios de transparencia y rendición de cuentas.** Por ello, en la mayoría de las ocasiones se convierte en un acto político e incluso teatral, más que de vinculación e información para con sus electores. No todos los legisladores cumplen, y quienes lo llevan a cabo, lo hacen en función de sus lógicas políticas y no de las responsabilidades que tienen.

En cuanto al *grado de transparencia y acceso a la información del Congreso*, aunque hubo cambios en la página web del Congreso, los analistas afirman que se ha vuelto más complicado buscar información y hacer un seguimiento de la misma. Prevalece una lógica institucional, distinta a la ciudadana, que requiere un medio más accesible y de fácil uso. Se sugiere establecer micrositios en lugar de un enlace general, y facilitar la información por distintos medios. **Se reconoce el esfuerzo por mejorar, pero hay que tener en cuenta los distintos públicos y la brecha digital.** En cuanto a los canales que vinculan a las y los ciudadanos con las y los legisladores, estos han resultado deficientes. De manera institucional, en la página se pueden encontrar teléfonos y correos, pero en la práctica resulta difícil acceder a las y los legisladores, y también a las oficinas del Congreso.

En cuanto a la *disponibilidad de los documentos que acreditan el trabajo del Congreso en materia presupuestaria*, se considera que se cumple con la formalidad, pero la información no está al alcance del ciudadano. Es difícil encontrar la información tras una simple búsqueda. Se sugiere establecer marcadores que permitan la rápida localización de documentos. Por otra parte, no hay valoraciones cualitativas de la cuenta pública.

**Sobre el grado de facilidad en que los ciudadanos pueden participar de forma directa en la legislación, es el área con el promedio más bajo de esta dimensión.** Aunque se han realizado consultas y parlamento abierto, no ha sido suficiente. Al mismo tiempo, grupos de la sociedad civil que quieren participar han presentado reclamaciones. Queda la duda de cómo convocan y a quién convocan, debido a que las y los legisladores trabajan con su capital electoral. Por ello, se sugiere revisar cómo se llevan a cabo las convocatorias para buscar mecanismos que permitan invitar a grupos interesados y a instituciones académicas. Al mismo tiempo, hay que trabajar en fomentar la cultura participativa a través de diversas figuras.

No es fácil para los ciudadanos poder acceder de manera sencilla y fácil a las y los legisladores. **En el caso de asistir a las oficinas del Congreso, se requiere una cita previa**

<sup>29</sup> Con información de Camacho, M. (26 de agosto de 2024). Congreso sólo aprueba iniciativas del gobernador y deja mil 260 sin dictaminar. La Jornada de Oriente.

**y pasar los filtros de control, los cuales son un requisito, pero en la actualidad representan un obstáculo para la relación con la ciudadanía.** Se tiene la percepción de que esta legislatura ha restringido de manera notoria el acceso a las instalaciones del Congreso. Se sugiere que en el diseño del nuevo edificio se contemplen espacios para que los ciudadanos puedan estar presentes y vincularse

Como último criterio se establece el grado de libertad del que gozan las y los periodistas. A este respecto, cabe decir que hay reporteras y reporteros que solo cubren temas polémicos o trascendentes. Son pocos los periodistas que dan seguimiento a las tareas del Congreso o que hacen periodismo de investigación. Se considera que es un área de oportunidad para que la ciudadanía conozca el trabajo que se lleva a cabo, siempre y cuando no sea información diseñada a medida en las fuentes.

#### **Obligación del parlamento de rendir cuentas: 1.54**

No existen espacios institucionalizados en los que *los y las legisladoras respondan ante la ciudadanía por las reformas y las leyes que aprueban*. Además, cuando son cuestionados, responden con evasivas, especialmente si se trata de temas polémicos como el del aborto. Asimismo, si no hay canales de comunicación de la ciudadanía con las y los legisladores, menos aún viceversa.

**En cuanto a las sanciones por incumplimiento de sus obligaciones, la realidad es que las y los legisladores han encontrado la forma de justificarse por sus incumplimientos;** no se conocen sanciones. Cabe destacar que este criterio es el que peor puntuación recibe por parte de los especialistas.

En lo que respecta al *grado de publicidad del proceso legislativo con el que se aprueba el presupuesto de egresos del Estado*, se cumplen en tiempo y forma con los mecanismos institucionales, pero la información no es accesible a la ciudadanía. No hay proceso de publicidad salvo la publicación oficial. Se sugiere elaborar una línea del proceso que permita conocer y actualizar su avance, en un lenguaje de fácil comprensión para el ciudadano. Asimismo, en las modificaciones hechas durante el proceso se podría aplicar el veto.

Sobre la *frecuencia con la que las y los legisladores justifican los nombramientos que realizan para designar autoridades de los organismos con autonomía constitucional*, las y los expertos coincidieron en señalar que no hay justificación, aunque sí difusión. Solo dan explicaciones si otro grupo parlamentario cuestiona el nombramiento. Hay una lógica política, no técnica.

Sobre el hecho de que las coordinaciones de los grupos parlamentarios rindan cuentas ante sus bancadas, queda claro que lo hacen ante el líder del partido y, en cierto modo, ante la ciudadanía a través de los informes que presentan. Sin embargo, en este último caso, más que rendir cuentas, lo que hacen es justificar sus acciones.

Sobre el grado de eficacia de los mecanismos para prevenir conflictos de intereses en el ejercicio de la actividad legislativa, no se tiene conocimiento de la existencia de dichos mecanismos.

No menos relevante resulta el apego del comportamiento de las y los legisladores a códigos o estándares de ética, lo cual, aunque está previsto en la ley no siempre se lleva a cabo. **Uno de los problemas es la falta de compromiso, unida a la ausencia de sanciones, lo que conlleva debates con poca seriedad** y respeto, y el incumplimiento de obligaciones, como la presentación de informes de rendición de cuentas.

## Capítulo VI. Observaciones específicas

En este capítulo se presentan concentradas las principales observaciones que el Observatorio Legislativo del Instituto Promotor del Bien Común (IPBC) identifica dentro del trabajo del Congreso del Estado de Puebla del 15 de septiembre del 2021 al 15 de julio del 2024.

### 1. Transparencia

- Ausencia de tres actas, tanto en Gacetas como en el portal del Congreso, además de que hay actas que aunque sí se encuentran en el portal, no están incluidas en las Gacetas.
- Ausencia de cuatro versiones estenográficas.
- Incongruencias en los pases de lista de las Gacetas legislativas, las actas, versiones estenográficas y/o los excel de asistencias del portal del Congreso en al menos 27 sesiones (incluyendo ausencia de registros de votaciones).
- **Incongruencias entre votaciones en las Gacetas legislativas, las actas y/o los excel de votaciones del portal del Congreso en al menos 26 sesiones.**
- Incongruencias entre las actas y las versiones estenográficas sobre la hora de inicio o cierre de al menos 28 sesiones.
- Incongruencias en las redacciones de 13 documentos para aprobación en Pleno.
- Gacetas legislativas que no contienen dentro de los anexos todas las iniciativas, puntos de acuerdo y dictámenes abordados en las sesiones, o los anexos son incongruentes con las actas de las sesiones, al menos en 16 meses.
- Gacetas legislativas con iniciativas o dictámenes donde la redacción son solamente signos y símbolos, en al menos 6 ocasiones.
- Gaceta legislativa que presentó palabras testadas y en rojo, en una ocasión.
- Comisiones: en algunos casos de sesiones de comisiones unidas éstas no fueron reportadas en el portal en todas las comisiones implicadas.
- Falta de actualización del sitio de internet: pueden pasar hasta dos meses sin que la información y las obligaciones de transparencia sean actualizadas.
- El portal de internet es poco amigable en la búsqueda de iniciativas, puntos de acuerdo y votaciones.
- **Destacados: Se bajó del portal la sesión de la comisión de Control Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior del Estado del 3 de marzo del 2022.** La iniciati-

va turnada en el punto 17 en la sesión del 9 de noviembre del 2023, no aparece en ningún lugar del Portal.

### 2. Violaciones a las normas dentro del trabajo legislativo

- Al artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo al haber faltas de respeto y orden en las sesiones.
- Al artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, con las comisiones generales que no sesionaron al menos una vez al mes.
- Al artículo 153 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al señalar que un dictamen presentado en sesión ordinaria no incluía todos los elementos que se aprobaron en su comisión dictaminadora (dictamen del punto 21 del orden del día del 15 de julio).
- Al artículo 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al no estar presentes algunos dictámenes en la Gaceta Legislativa.
- Al artículo 167 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al no circular los dictámenes y actas de las sesiones con 24 horas de anticipación (en el primer año legislativo).
- Al artículo 79 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, al no publicar o mantener actualizados: Gaceta, Asistencias, Iniciativas de Ley o Decretos, Puntos de Acuerdo, Informes semestrales del ejercicio presupuestal.
- Presunta violación al artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla y al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla en la elección de Carlos Palafox Galeana como magistrado.

### 3. Conflicto legislativo por temas de índole político

- Proposición de modificación de dictámenes votadas sin analizar el contenido propuesto para reformar, aun cuando éste tenga lógica que justifique la modificación (caso del punto 12 del 2 de junio del 2022).
- El 15 de julio del 2022 se presentó una controversia dentro de la discusión de la sesión: en el punto 12 se presenta un dictamen que solo modifica 2 de las 5 leyes de la iniciativa original, la legisladora autora de **la iniciativa señaló que el dictamen que el jurídico mandó a las comisiones dictaminadoras y al Pleno, no correspondía con el dictamen que se le había hecho llegar antes.**
- El 27 de noviembre del 2022 se presentó un señalamiento por parte de la oposición, durante la propuesta de las dos personas para ocupar el cargo de Persona



Consejera del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, en el que se indicó la inexistencia de un diálogo previo para generar equidad en las propuestas

- El 1 de junio del 2023, ante la comparecencia de la Secretaria de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, la diputada Eliana Angélica Cervantes González manifestó el incumplimiento del acuerdo que se tenía dentro de la bancada de MORENA para que ella participara en los cuestionamientos hacia la titular de la dependencia.

#### 4. Otras

- **Aprobación de 105 dictámenes en un tiempo menor a 10 días de haber sido presentados como iniciativas en el Pleno.**

- Es más recurrente el uso del principio de concentración para dictaminar leyes (hubo un dictamen que concentró 44 iniciativas).

- **Una diputada del PAN declaró que reconocía que existía una nueva forma de trabajar, que era perfectible, pero en la que había mayor diálogo.**

- **En el tercer año legislativo aumentaron las llamadas al orden, al silencio y a poner atención en las sesiones en Pleno.**

- Durante una sesión en Pleno, una diputada hace un llamado urgente para hacer quórum en las sesiones de Comisión.

- El 10 de marzo del 2022 se incluyó dentro del punto de las efemérides, el turnar una iniciativa del Poder Ejecutivo estatal sin que esta estuviera en el orden del día o se votara por incluirla (reforma la fracción XII del párrafo segundo del artículo 119 de la Ley de Educación del Estado de Puebla).

- Puntos de acuerdo que pierden vigencia por no ser trabajados en comisiones.

- Se señaló el no haber respetado el acuerdo de la Junta de Gobierno para la conformación de la Mesa directiva del primer periodo del segundo año legislativo.

- Ausencias graves: Iniciativa que aparece aprobada en la sección de votaciones del portal pero no hay registro en acta ni orden del día (“Decreto, por el que reforma el artículo 114 Bis de la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla”). Acuerdos que aparecen aprobados en la sección de votaciones del portal, pero no hay registros de ellos en ninguna acta ni orden del día (“Acuerdo que presenta la Comisión de Asuntos Municipales, por virtud del cual se exhorta al Cabildo del H. Ayuntamiento de San Pedro Cholula, para reexaminar y, en su caso dejar sin efectos el punto de acuerdo respecto a la multa cero en alcoholímetros de la Sesión de Cabildo del 03 de noviembre del 2022”. “Acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Movilidad y Transporte del Gobierno del

Estado, para que dentro de sus atribuciones, lleve a cabo una campaña de difusión a través de redes sociales y medios de comunicación que estime pertinentes, de los derechos de los usuarios de los servicios de transporte”). Acuerdo que fue incluido en el orden del día al inicio de la sesión, pero no aparece en la gaceta ni está registrado en los puntos de acuerdo votados (“Acuerdo que presenta la Comisión de Asuntos Municipales de la Sexagésima Primera Legislatura del Honorable Congreso del Estado, por el que se exhorta a los 217 Ayuntamientos del Estado para que armonice su marco legal de conformidad con la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial y en su momento con la eventual Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla”).

- Existen algunas iniciativas y puntos de acuerdo que son turnados a ciertas comisiones, pero posteriormente son dictaminados por comisiones diferentes, sin tener acceso a información que indique el trámite de dichos cambios.

- En los pases de lista en gacetas hubo registros de asistencia de un diputado que ya había fallecido, y de diputados que habían pedido licencia.

## Conclusiones y recomendaciones

El poder legislativo es uno de los pilares de los poderes del Estado, el cual además de coadyuvar en el equilibrio del poder, trabaja para establecer la estructura normativa necesaria para la vivencia de la justicia y estabilidad de la sociedad. Esto hace fundamental que todas las legisladoras y los legisladores del Congreso sean conscientes de la responsabilidad encomendada y sus alcances.

La LXI Legislatura enfrentó situaciones inesperadas, como el fallecimiento del gobernador Luis Miguel Barbosa Huerta y los fallecimientos del diputado Mariano Hernández Reyes, la diputada Aurora Sierra Rodríguez y el diputado Carlos Froylán Navarro Corro. Fue una legislatura que por primera vez estuvo compuesta por 21 diputadas y que también contó con diputados reelectos. Se logró un diálogo y una convivencia más cordiales que los que hubo en la legislatura anterior, y de sus filas se designó al gobernador sustituto.

A partir de estos tres años, en los que seguimos el trabajo del H. Congreso, presentamos algunas recomendaciones en torno a sus tres funciones fundamentales, con un espíritu de servicio y con la intención de contribuir a la mejora de la institución y de la democracia.

### **Representar:**

Es necesario que las y los legisladores valoren los temas que realmente preocupan a las y los ciudadanos de sus distritos. Es lógico que busquen trabajar los temas que son prioritarios para su electorado (aquéllas y aquéllos que lo llevaron a la curul o quienes posiblemente lo mantendrán dentro del ejercicio del poder político futuro), pero es urgente asumir el deber como representante y trabajar sobre lo prioritario para todos los habitantes del estado (incluyendo a quienes ignoran su existencia como legislador). En el trabajo interno, es apremiante el reconocimiento serio para incluir a las minorías legislativas y así lograr una visión más integral de las necesidades de una sociedad plural, sin dejar a nadie fuera.

Aunque ya se han alcanzado los niveles mínimos de igualdad y se han dado los primeros pasos hacia la igualdad sustantiva dentro del Congreso, es urgente reforzar y avanzar. Las mujeres y los hombres deben estar representados en los órganos de decisión en igualdad de condiciones. No basta con dejar que la mayoría de mujeres presidan comisiones, sino que deben presidir e integrar las comisiones percibidas como «más importantes» y que los valores estén presentes en las comisiones consideradas como «menores» o «nobles». Las mujeres no solo deben presidir o integrar la Mesa Directiva, sino que deben estar realmente incluidas en la Junta de Gobierno y Coordinación Política.

En cuanto a la representación de los grupos indígenas, se hace un llamamiento a la

seriedad, la veracidad y la realidad al respecto. Existe una simulación de representatividad que cada vez es más insostenible, pero hay una oportunidad de construir y establecer las condiciones para que se dé de manera real. Mientras se institucionalizan esas condiciones, se pueden generar canales y diálogos para que las legislaturas trabajen representando a todos.

### **Legislar:**

Si bien se ha avanzado en la mejora de la aprobación de leyes conformes a la Constitución Federal y a los tratados internacionales sobre derechos humanos, es necesario mejorar la atención prestada a las propuestas y a sus debates para evitar casos de inconstitucionalidad y vulneración de los derechos.

Por otro lado, se recomienda abordar con urgencia el trabajo que se realiza en las comisiones y los comités, ya que son el engranaje que da movimiento al Poder Legislativo. En ellas sucede el verdadero diálogo y construcción de los lineamientos que dan forma al Estado, dicho de otra manera, lineamientos para que en Puebla se viva bien y cada vez mejor. No se debe permitir que haya comisiones que no sesionen, que no exista la responsabilidad de alcanzar un quórum o que los dictámenes se discutan en menos de 15 minutos. Aunque existan mesas de trabajo, estas no sustituyen a las sesiones de las comisiones, además de que implicaría una discusión legislativa fuera del alcance de la ciudadanía.

Existe la oportunidad de construir mecanismos que permitan que el proceso legislativo esté al alcance de las y los ciudadanos, y no solo de trabajar en función de la democracia representativa, sino también de fomentar la democracia participativa. Se puede mejorar el Parlamento Abierto ya existente y generar otros mecanismos para lograr una participación efectiva en la legislación. En cuanto a la legislación con perspectiva de género, hubo grandes avances y se refrenda el llamamiento para seguir legislando hacia la igualdad sustantiva.

Lo que aún no queda claro son los criterios en cuanto al tiempo que se invierte en los procesos legislativos. Existe una disparidad en el tiempo que se emplea en dictaminar las leyes. Si bien se infiere que uno de los criterios puede ser la «forma» y el «fondo», es decir, que la modificación de formas requiere menos tiempo que la modificación de propósitos, contenidos, etc. Fue evidente la aceleración en la dictaminación de leyes que no eran propiamente propuestas por las y los legisladores, sino por el Poder Ejecutivo estatal.

### **Controlar:**

Aquí encontramos la función legislativa con mayores áreas de oportunidad. El espíritu de un poder legislativo incluye hacer contrapeso al poder ejecutivo y vigilarlo. Esta necesidad de contrapeso suele hacerse más evidente en los sistemas presidenciales. Puede ser que el H. Congreso de Puebla haya vigilado al Poder Ejecutivo estatal en la

formalidad, pero no en lo sustancial.

El Legislativo no debe limitarse a llamar a comparecencias y aprobar proyectos de egresos e ingresos ya contruidos, sino que debe trabajar en mecanismos de control que permitan a las y los legisladores redirigir algunas decisiones del Poder Ejecutivo estatal cuando sea necesario. Es decir, que pueda aprobar un presupuesto de egresos e ingresos acorde a la realidad de las necesidades de Puebla; que apruebe los nombramientos de los perfiles más capaces para dirigir los organismos y no las cuotas políticas que puede llegar a proponer el Poder Ejecutivo estatal; que la administración pública obedezca al espíritu de rendir cuentas y no solo al cumplir con un «trámite» de comparecencias.

De manera independiente a las tres funciones anteriores y sabiendo que, en general, el H. Congreso de Puebla está bien evaluado en cuanto a transparencia, se recomienda que la información sea más accesible, ya que existe formalidad en cuanto al cumplimiento de la ley, pero esta no es suficiente. El portal no es amigable ni sencillo de navegar y se ignora la brecha digital que existe entre los ciudadanos.

De la misma manera, se sugiere replantear la política de acceso a las oficinas de las y los legisladores, puesto que se ha observado un aumento en las restricciones de entrada a las instalaciones, lo que hace muy poco posible vincularse de manera presencial con ellos. Finalmente, se recomienda que en el diseño del nuevo edificio del Poder Legislativo se contemplen espacios para que los ciudadanos puedan estar presentes.

## Apéndice metodológico

La metodología utilizada en las dos primeras ediciones de los Reportes Legislativos fue aportada por Integralia Pública A.C. El Reporte Legislativo sobre la actividad del H. Congreso del Estado de Puebla 2021-2024 retoma elementos de esa metodología y actualmente el Instituto Promotor del Bien Común (IPBC-UPAEP) incorporó nuevos elementos de análisis e indicadores cualitativos inspirados en: las “Herramientas para la autoevaluación de un Parlamento” de la Unión Interparlamentaria (IPU), en la “Evaluación del desempeño sobre el tercer año de sesiones del H. Congreso del Estado de Puebla 2013” del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), en el enfoque de bien común del Instituto Promotor del Bien Común (IPBC), en “La rendición de cuentas y el poder legislativo” del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y en las leyes locales.

### Marco conceptual

Para construir todo lo referente al desempeño legislativo se revisaron estudios y propuestas realizadas en diversos países. Con base en ello, el Reporte se construye a partir de las tres funciones básicas de cualquier Poder Legislativo: a) representar, b) legislar y c) controlar y fiscalizar al Poder Ejecutivo.

#### 1. Las funciones legislativas

*Representar* significa cumplir el mandato que los electores delegan en los legisladores. Aunque ese mandato suele ser impreciso y diluido, la función de representar implica que el legislador no actúa por cuenta propia sino con base en los intereses de sus representados. Algunos indicadores para medir la función de representar son: la percepción ciudadana del Congreso de Puebla, la gestión de las demandas ciudadanas, el cumplimiento de la plataforma electoral de cada grupo parlamentario, así como el perfil y la composición de la legislatura.

La segunda función básica de la asamblea es *legislar*, que significa convertir el mandato de los votantes en leyes y normas jurídicas y administrativas. Legislar es el poder que un Congreso tiene para crear y promulgar leyes que satisfagan las demandas del electorado y que a la vez cumplan con el fin de preservar el Estado de derecho. En este rubro, Reporte Legislativo presenta los siguientes indicadores:

- Iniciativas presentadas
- Presencia en las sesiones
- Participación en las votaciones
- El trabajo de las comisiones y entre los grupos parlamentarios

La tercera función es el *control y la fiscalización* para supervisar los actos de gobierno y exigir cuentas al Poder Ejecutivo. En las democracias representativas, los votantes

otorgan al Poder Legislativo la doble función de legislar y de controlar y vigilar al Poder Ejecutivo. *Controlar* y mantener un sistema de pesos y contrapesos son medios para evitar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes ejerzan su función de manera honesta, responsable y eficaz.

En esta primera fase, el Informe del Desempeño Legislativo solo da seguimiento a los indicadores relacionados con la función de legislar, con la meta de cubrir todas las funciones en el mediano plazo.

## **2. Ámbitos de trabajo legislativo**

El trabajo legislativo se desarrolla en cuatro ámbitos principales al interior del Congreso: el Pleno, los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores en lo individual. Este informe evalúa el desempeño legislativo en cada uno de esos ámbitos.

Para desarrollar los indicadores, se sigue cada una de las fases del proceso legislativo, es decir, la ruta que una iniciativa, un punto de acuerdo o un acto de control y fiscalización tienen que completar para convertirse en ley, en decreto o en un acto de control legislativo.

## **3. Algunas consideraciones legislativas**

En el Congreso de Puebla hay tres periodos de trabajo ordinarios y dos de recesos (el primer periodo ordinario da inicio el 15 de enero y finaliza el 15 de marzo; el segundo, comienza el 1º de junio y finaliza el 31 de julio; y el tercero comienza el 15 de octubre y finaliza el 15 de diciembre). Durante los periodos de receso, se instala la Comisión Permanente conformada por nueve diputados. Formalmente esta Diputación no produce legislación y sus principales atribuciones son:

- Dictaminar los asuntos que queden en trámite y que no requieran de la expedición de una ley o decreto.
- Dar puntual atención y seguimiento a la correspondencia proveniente de los Poderes de la Federación, de los Estados y de los Ayuntamientos de los Municipios de la Entidad.

## **Fuentes de información**

Este documento se elaboró a partir de la investigación en fuentes institucionales:

1. Sitio de Internet del Congreso del Estado de Puebla LXI Legislatura
2. Solicitudes de Información hechas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.
3. Las demás señaladas en las notas de pie del documento.

Es importante señalar que la información recopilada en las fuentes de información

electrónica es dinámica y puede variar en función de la actualización y de la información que las comisiones y comités legislativos remitan. Es de carácter informativo y carece de validez oficial.

## **Anexo: Fechas de diputados suplentes en funciones.**

- [1] Iliana Jocelyn Olivares López. Diputada suplente en funciones a partir del 31 de agosto del 2022.
- [2] Roberto Bautista Lozano. Diputado suplente en funciones a partir del 9 de enero del 2023.
- [3] Silvia Guillermina Tanús Osorio. Diputada suplente en funciones a partir del 15 de marzo del 2023.
- [4] Gerardo Hernández Rojas. Diputada suplente en funciones a partir del 25 de mayo del 2023.
- [5] Lizette Minto García. Diputada suplente en funciones a partir del 31 de agosto del 2023.
- [6] Lidia Karely Ocaña Madrid. Diputada suplente en funciones a partir del 1 de marzo del 2024.
- [7] Pável Gaspar Ramírez. Diputado suplente en funciones a partir del 29 de febrero al 12 de junio del 2024.
- [8] Rosalinda Toledo Castellano. Diputada suplente en funciones a partir del 29 de febrero del 2024.
- [9] Abiud Castillo López. Diputado suplente en funciones a partir del 4 de abril al 6 de junio del 2024.
- [10] José Miguel Espinosa de los Monteros Gil. Diputado suplente en funciones a partir del 1 de marzo del 2024.
- [11] Jorge Luis Vélez Pavia. Diputado suplente en funciones a partir del 29 de febrero del 2024.
- [12] Patricia Murrieta Palomino. Diputada suplente en funciones a partir del 29 de febrero al 6 de junio del 2024.
- [13] Miriam Ávila Peralta. Diputada suplente en funciones a partir del 29 de febrero al 6 de junio del 2024.
- [14] César Enrique Hernández Mota. Diputado suplente en funciones a partir del 1 de marzo del 2024.
- [15] Javier del Valle Hernández. Diputado suplente en funciones a partir del 1 de marzo del 2024.
- [16] Lucía Morales Herrera. Diputada suplente en funciones a partir del 29 de febrero al 6 de junio del 2024.
- [17] Osvaldo Juárez Ortega. Diputado suplente en funciones a partir del 29 de febrero al 12 de junio del 2024.
- [18] Tame Macías Mayra Estrella. Diputada suplente en funciones a partir del 29 de febrero del 2024.
- [19] Jonathan Héctor Gutiérrez Reyes. Diputado suplente en funciones a partir del 28 de mayo al 2 de junio del 2024.
- [20] José Ambrosio Corona Carbarin. Diputado suplente en funciones a partir del 28 de mayo del 2024.
- [21] Pablo Pérez Maceda. Diputado suplente en funciones a partir del 11 de julio del 2024.



 <https://upaep.mx/biencomun/>

 229 97 00 (Ext) 7446

 [ipbc@upaep.mx](mailto:ipbc@upaep.mx)