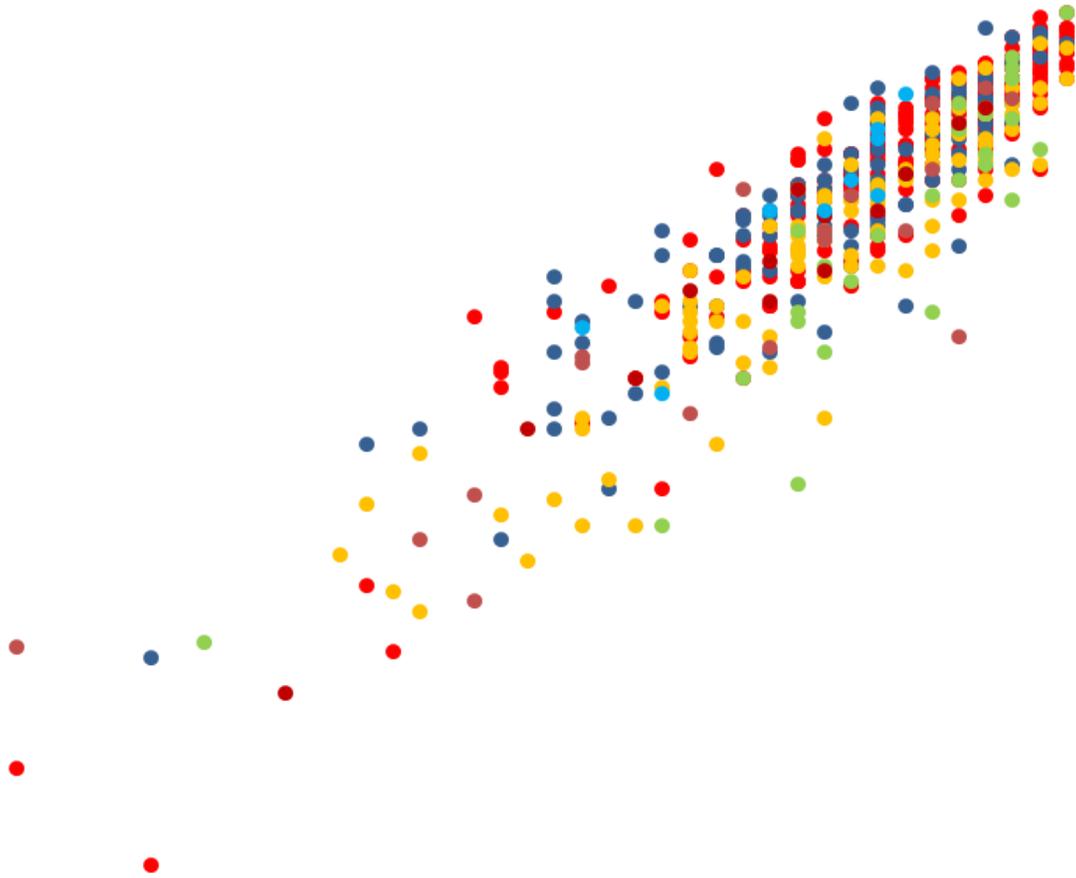


Reporte Legislativo

Congreso del Estado de Puebla

LIX Legislatura (2014 – julio 2016)



Reporte Legislativo

Congreso del Estado de Puebla LIX Legislatura (enero 2014 – septiembre 2018)

Presentación	3
Resumen ejecutivo	4
Capítulo 1. Indicadores básicos	7
Capítulo 2. Sistema de comisiones	23
Capítulo 3. Análisis de la agenda legislativa	34
Capítulo 4. Transparencia y Obligaciones del Poder Legislativo	40
Capítulo 5. Presupuesto y fiscalización	46
Capítulo 6. Acciones de inconstitucionalidad	58
Recomendaciones	60
Anexos	61
Apéndice metodológico	67

Presentación

Integralia es una organización dedicada al estudio y promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. A través del proyecto Reporte Legislativo, busca generar indicadores para medir el trabajo de los poderes legislativos federal y de los estados, ante la falta de información sistemática y la escasez de indicadores estandarizados sobre el trabajo de los congresos en las entidades del país.

Este es el primer Reporte Legislativo del Congreso de Puebla, realizado en conjunto por la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) e Integralia, con el fin de contribuir al mejoramiento del desempeño del Poder Legislativo.

UPAEP

Emilio José Baños Ardavín
Rector

Matías Eduardo Rivero Marines
Director de la Facultad de Derecho

Paola Fabre Miranda
Coordinadora e investigadora del Reporte
Legislativo Puebla

Ulises Jorge Orozco Rosas
Claudia Ramón Pérez
Salvador González Jaramillo
Colaboradores

Integralia

Luis Carlos Ugalde
Director general

Erika García Méndez
Coordinadora del Reporte Legislativo

Juan Manuel Ureiro Cueto
Marina Reyes Roldán
Colaboradores

El presente informe se realizó con información disponible en las siguientes fuentes públicas: página electrónica del Congreso (congresopuebla.gob.mx), solicitudes de información realizadas a través del portal de transparencia del sitio; portales del Congreso del Estado de Puebla (LVI, LVII, LVIII Legislatura), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL) y otros sitios gubernamentales, mismos que se citan en el cuerpo del documento. Su carácter es informativo y carece de validez oficial.

Resumen Ejecutivo

El triunfo de la coalición Compromiso Por Puebla en 2011, integrada por el PAN, PRD, Convergencia y Nueva Alianza, culminó con casi ocho décadas de gobiernos estatales emanados del PRI. El Poder Legislativo local reprodujo esta dinámica en los comicios de 2014.

La LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014 – 2018) posee dos características que la distinguen: durará cuatro años y nueve meses y acompañará al nuevo gobernador, cuyo mandato será de un año y nueve meses, a fin de empatar el calendario electoral del estado con el federal. En este sentido, la UPAEP desarrolló, en alianza con Integralia, un análisis cuantitativo y cualitativo acerca de sus logros, retos y pendientes.

Principales hallazgos

1. *Comisiones*

- a. El Congreso de Puebla cuenta para su funcionamiento con 35 comisiones ordinarias y dos especiales. Adicionalmente existen cinco comités. Las comisiones ordinarias de la actual Legislatura han aumentado 81.2% respecto de la LVI Legislatura, pasando de 19 en 2005 a 35 en 2014.
- b. El elevado número de comisiones en el Congreso repite la lógica de reparto de prebendas y clientelismo políticos que Integralia ha observado en sus estudios a nivel federal. La diputada María del Socorro Quezada Tiempo (PRD), por ejemplo, presidió dos comisiones al mismo tiempo, una ordinaria y una especial.
- c. El marco jurídico del Congreso estatal ordena que las comisiones se reúnan, al menos, una vez al mes. A julio de 2016, cada una de las comisiones debió reunirse 29 veces, sin embargo, solo ocho comisiones habían cumplido con este requisito, lo que refleja carencia de asuntos que tratar y cuestiona la misma existencia de varias de ellas.
- d. La comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue la que más veces sesionó (73); las que menos lo hicieron fueron Asuntos Metropolitanos y Organizaciones No Gubernamentales (cinco cada una).
- e. Durante el periodo transcurrido las comisiones resolvieron 371 asuntos de forma independiente y 234 en conjunto, dando un total de 605 asuntos.
- f. La comisión que más asuntos resueltos tiene es la de Hacienda y Patrimonio Municipal; las que menos fueron las de la Familia y su Desarrollo Integral, y Organizaciones No Gubernamentales, que únicamente atendieron cuestiones cuando sesionaron en conjunto (2 y 4 asuntos resueltos, respectivamente); por cuenta propia no solventaron ningún tema.
- g. A la Comisión de Asuntos Metropolitanos no se le ha turnado ningún asunto en todo lo que va de la legislatura.

2. *Presupuesto y ejercicio del gasto público*

- a. El Congreso cumple con el 88% de los documentos (estados financieros) que por ley deben publicarse. Sin embargo, el nivel de desagregación de la información presupuestaria es limitado e impide conocer el destino de los recursos asignados. Si bien el presupuesto de la cámara descendió en años recientes (2014, 2015, 2016), los montos ejercidos se han incrementado y se desconocen las causas.
- b. En 2014 el presupuesto del Congreso fue de \$166, 832,062. En 2015 descendió a \$147, 821,569. La diferencia fue de 19 millones. Sin embargo, en 2015 los recursos ejercidos

- fueron del orden de \$177, 417,157.15, es decir, \$29. 5 millones más de lo aprobado en la ley de egresos.
- c. En 2016 la tendencia parece reproducirse, ya que se aprobó un presupuesto de casi 4 millones menos que en 2015 y al 31 de julio de 2016 ya se ha gastado 72%, porcentaje que en comparación con julio 2015, es 11% mayor.
 - d. Cada legislador cuesta anualmente, en promedio, \$915,845.93. Por concepto de dietas se gastan cada año \$37.5 mdp. Del resto del personal que integra al Congreso (140 personas), el costo promedio por individuo asciende a \$14,000 mensuales.
 - e. El 30% del monto total de la partida presupuestal se distribuye en los Grupos y Representaciones Legislativas de manera equitativa. El 70% restante se reparte en función del número de diputados. La partida anual presupuestaria para grupos parlamentarios de 2016 es de \$1'548,000.00. Quedan pendientes solicitudes de información de 2014 y 2015.
3. *Funcionamiento del Congreso del Estado de Puebla e Integración de la LIX Legislatura*
- a. El Congreso del Estado lo integran 41 diputados, de los cuales 26 son electos por el principio de mayoría relativa y 15 por el principio de representación proporcional.
 - b. El Congreso se renueva en su totalidad cada tres años. Sin embargo, en 2011 la diputación estatal aprobó reformas a la Constitución para que en 2018 las elecciones estatales coincidieran con las federales. La actual Legislatura comprenderá del 15 de enero de 2014 al 14 de septiembre de 2018 (4 años, 9 meses).
 - c. La actual Legislatura está integrada por 29 hombres (71% del pleno) y 12 mujeres (29%), lo que representa un crecimiento de la presencia femenina de casi 10% respecto de la legislatura anterior.
 - d. La bancada del PAN encabeza el pleno con 13 integrantes (32%), desplazando al PRI que perdió presencia (6 curules) en comparación con la legislatura pasada. Actualmente representa 20% del pleno con ocho integrantes.
4. *Perfil de los legisladores y desempeño de los grupos parlamentarios*
- a. 76% de los diputados que integran el pleno cuenta con una preparación académica superior. 19 legisladores (46%) poseen estudios de licenciatura como máximo grado de estudios, 11 diputados (27%) ostentan el grado de maestría y sólo 1 diputado es doctorando. Derecho es el título más común entre los diputados, representando el 29%.
 - b. De los 41 legisladores que integran el Congreso, 11 cuentan con experiencia legislativa (27%), seis de ellos a nivel local, tres a nivel federal y dos han ocupado ambos puestos. 37 diputados tuvieron cargos en la Administración Pública (el 90% de los legisladores) y nueve diputados cuentan con experiencia en el sector privado.
 - c. Desde enero de 2014 y hasta julio de 2016, asistieron, en promedio, 95% de los legisladores a las sesiones del pleno, es decir, 39 diputados de los 41 que integran la legislatura.
 - d. 40 de 41 diputados siempre votaron en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstuvieron), lo que indica una unidad promedio de 97.4% por votación en los grupos parlamentarios.

5. *Iniciativas y puntos de acuerdo*
 - a. En la LIX Legislatura la Mesa Directiva turnó 497 iniciativas con proyecto de ley o decreto al sistema de comisiones. De estas, 285 fueron aprobadas y 212 iniciativas permanecen en calidad de pendientes.
 - b. El gobernador de la entidad, Rafael Moreno Valle, es el mayor proponente de asuntos legislativos de este tipo (122).
 - c. La tasa de aprobación más alta en el Congreso de Puebla es para los proyectos del Ejecutivo estatal: 96%. Esta cifra representa un incremento de 14% en comparación con la legislatura anterior, cuando la bancada del PRI fue mayoría.
 - d. La relativa mayoría del PAN en el Congreso de Puebla (32%) le ha permitido incrementar el porcentaje de aprobación de sus proyectos de ley o decreto, alcanzando una tasa de 51%.
 - e. Durante el 2014, 2015 y hasta julio de 2016 se presentaron, para su estudio y análisis, 457 puntos de acuerdo, 19% correspondientes al Congreso de la Unión. En total se aprobaron 140 asuntos de esta índole (31%), quedando 214 pendientes.

6. *Acciones de inconstitucionalidad*
 - a. Existen tres casos de la presente legislatura que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó como inconstitucionales. El Congreso de Puebla, además, enfrenta otras dos acciones pendientes de resolución.

Recomendaciones:

- Mejorar el sistema de comisiones a fin de hacer más eficiente el trabajo interno. Generar y publicar versiones estenográficas del trabajo de estos órganos a fin de conocer los procesos deliberativos en relación a temas de gran importancia.
- Publicar recomendaciones y observaciones hechas en procesos de auditorías y revisión de cuentas públicas por parte de la Auditoría y los despachos externos.
- Cumplir con la publicación de todos los documentos financieros que marca la ley y aumentar el nivel de desglose de los mismos, de manera que se pueda conocer a detalle el uso y destino del recurso público.

Capítulo 1. Indicadores básicos

El primer capítulo presenta algunos indicadores del trabajo realizado por la LIX Legislatura (enero de 2014 – julio de 2016), tanto de manera individual (legislador) como por grupo parlamentario y por el pleno.

1.1 Composición de la legislatura

Históricamente, el PRI había sido la fracción parlamentaria más numerosa del Poder Legislativo de Puebla, con porcentajes superiores al 60%. En las recientes dos diputaciones esta situación cambió. La LVIII Legislatura (2011 – 2014) atestiguó el descenso de la bancada del PRI, que perdió la mayoría absoluta (50% más uno del pleno) al conseguir una representación de 34.2%. Es importante subrayar que este porcentaje fue mayor al comienzo de la legislatura en comento porque los partidos de la coalición Compromiso Por Puebla (PAN, Convergencia, PANAL y PRD) se adhirieron a la fracción del PAN, sin embargo, en el transcurso de la legislatura esta alianza se desintegró, volviendo los legisladores a sus bancadas originales. Actualmente, la bancada del PRI es menor a 20%.

El grupo parlamentario del PAN fue la primera minoría en el Congreso de Puebla hasta la LVIII Legislatura. Entre 1999 y 2010 observó porcentajes inferiores al 20%, excepto en la LV Legislatura (2002- 2005), cuando representó el 24% del pleno. Actualmente ésta bancada —de la que procede el Gobernador Constitucional del Estado y que lo ha acompañado en sus seis años de ejercicio—, ostenta el 31.7% de la diputación local, cifra idéntica a la de la legislatura pasada.

Los diputados del PRD han mantenido una presencia minoritaria pero constante, producto del sistema de elección de representación proporcional. Su mejor bancada se constituyó en las LIV (1999-2002) y LIX (2014 – 2018) legislaturas, con cuatro diputados, respectivamente.

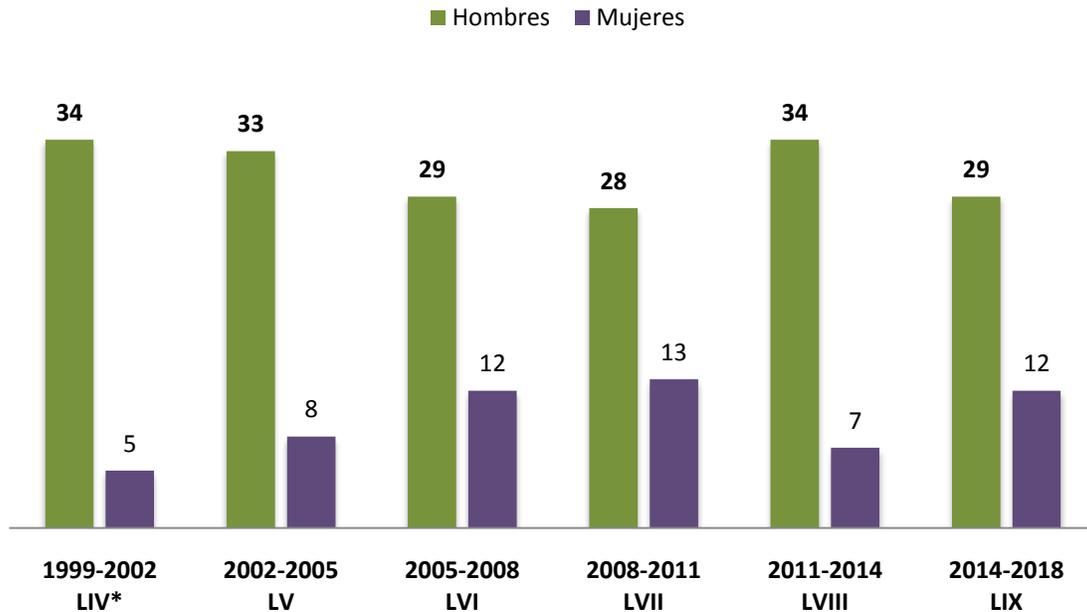
Cuadro 1. Composición del Congreso de Puebla, 2008-2018 (%)

Partido	Legislaturas					
	LIV*	LV	LVI	LVII	LVIII	LIX
	(1999-2002)	(2002-2005)	(2005-2008)	(2008-2011)	(2011-2014)	(2014-2018)
PAN	17.8	24.4	19.5	19.5	31.7	31.7
PRI	66.7	61	63.4	63.4	34.2	19.5
CPP	0	0	0	0	0	12.1
PRD	10.3	4.9	4.9	4.9	4.9	9.8
PANAL	0	0	0	4.9	14.7	9.8
PT	2.6	2.4	2.4	4.9	2.4	4.9
PVEM	2.6	4.9	4.9	0	7.3	4.9
CONV - MC	0	0	4.9	2.4	2.4	4.9
PSI	0	0	0	0	0	2.4
PCD	0	2.4	0	0	0	0
Sin partido	0	0	0	0	2.4	0
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Para las LIV, LV y LVI legislaturas, elaboración propia con información de la Cámara de Diputados federal, apartado SEDIA-Biblioteca, sección “Archivo y documentación”. Para las LVII, LVIII y LIX legislaturas, elaboración propia con información de los portales del Congreso del Estado. Consulta: 18 de agosto de 2016.*Esta diputación la integraron 39 diputados. A partir de la LV Legislatura la cifra se elevó a 41.

La LIX Legislatura (2014-2018) está compuesta por 29 diputados del sexo masculino (71%), mientras la presencia femenina es de 12 diputadas (29%), cinco mujeres más respecto a la legislatura anterior. La proporción más alta de mujeres en el Congreso de Puebla ocurrió en la LVII Legislatura (2008 – 2011), con 13. De forma agregada, el promedio de diputadas estatales entre 1999 y 2016 ha sido inferior a diez (23%). (Gráfica 1)

Gráfica 1. Presencia de diputadas en el Congreso de Puebla, 1999 – 2016



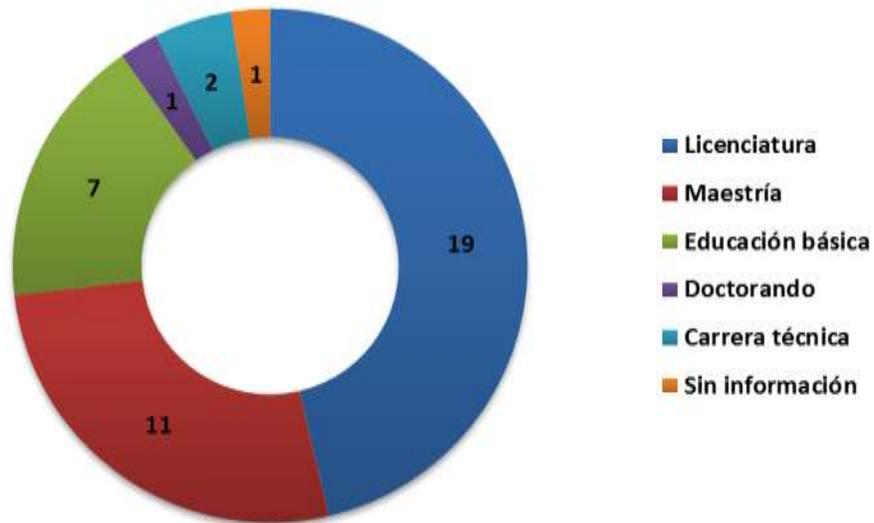
Fuente: Para Las LIV, LV y LVI legislaturas, elaboración propia con información de la Cámara de Diputados federal, apartado SEDIA-Biblioteca, sección "Archivo y documentación". Para las LVII, LVIII y LIX legislaturas, elaboración propia con información de los portales del Congreso del Estado. Consulta: 18 de agosto de 2016.

*Esta diputación la integraron 39 diputados. A partir de la LV Legislatura la cifra se elevó a 41.

a) Nivel académico y perfil profesional

La preparación académica de los diputados del Congreso de Puebla es mayoritariamente superior: 31 legisladores cuentan con estudios superiores (76%). 19 legisladores (46%) son licenciados; 11 (27%) poseen grado de maestría y un diputado es doctorando.

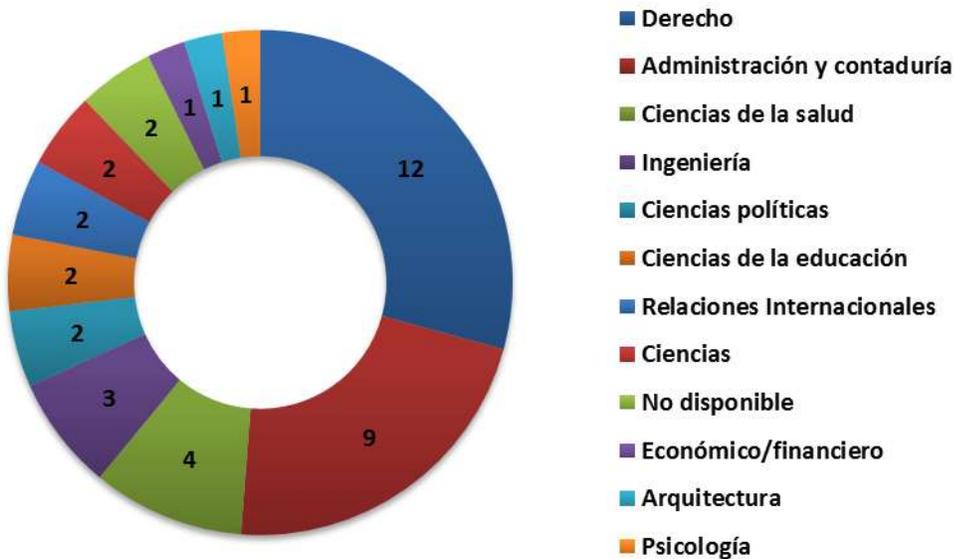
Gráfica 2. Nivel académico de los diputados, LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 – 2018)



Fuente: Elaboración propia con información publicada en la página del Congreso del Estado de Puebla. Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

Derecho es la disciplina académica más común entre los diputados (29%), seguida por Administración y Contaduría (22%) y Ciencias de la Salud (10%).

Gráfica 3. Perfil académico de los diputados, LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 – 2018)

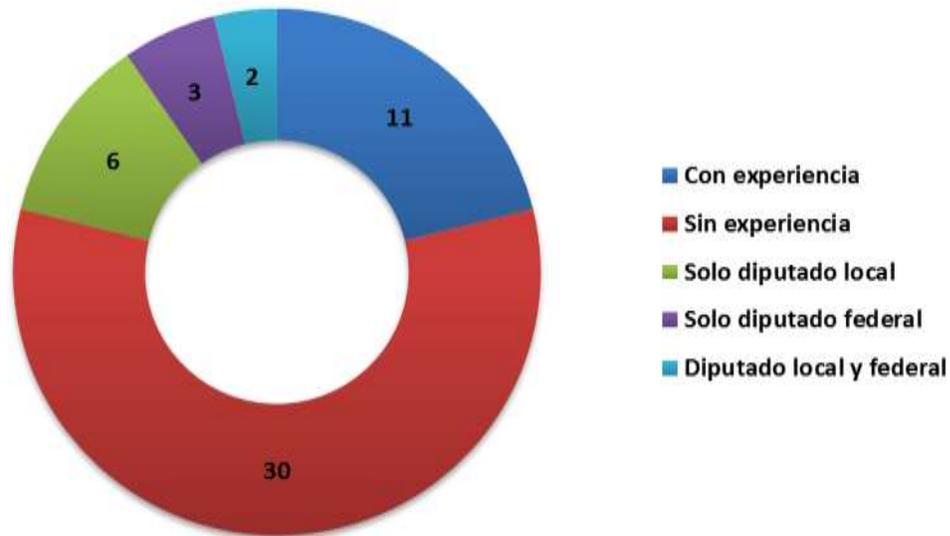


Fuente: Elaboración propia con información publicada en la página del Congreso del Estado de Puebla. Fecha de corte 18 de agosto de 2016.

b) Experiencia legislativa

11 diputados de la legislatura actual tienen experiencia legislativa (27%). Seis han ocupado una curul local, tres una curul federal y dos más han alcanzado ambos cargos. 37 diputados (90%) han ejercido cargos en la Administración Pública (cinco a nivel federal), y nueve diputados cuentan con experiencia en el sector privado.

Gráfica 4. Experiencia legislativa de los diputados, LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 – 2018)



Fuente: Elaboración propia con información publicada en la página del Congreso del Estado de Puebla. Fecha de corte 18 de agosto de 2016.

1.2 Trabajo en el pleno

El Congreso de Puebla divide cada uno de sus tres años de ejercicio en tres períodos ordinarios de sesiones. El primero comprende del 15 de enero al 15 de marzo y se ocupa de estudiar, discutir y votar asuntos diversos para los que la Constitución le faculta. El segundo periodo comienza el primero de junio y termina el 31 de julio. En él, además de atender asuntos de su competencia, prioriza su función de fiscalización de la Cuenta Pública estatal del año previo. El tercer periodo abarca del 15 de octubre al 15 de diciembre y se enfoca, fundamentalmente, en el Paquete Económico del Estado y municipios para el año entrante.

En los tiempos de receso, el Congreso estatal designa a un conjunto de nueve legisladores para que conformen la Comisión Permanente. Este órgano carece de funciones legislativas, aunque sí ostenta otras como funciones de control o administrativas. Una de sus atribuciones principales es expedir la convocatoria para sesiones extraordinarias, sea a petición del Ejecutivo o de la misma Comisión Permanente.

En el periodo comprendido del 15 de enero de 2014 al 31 de julio de 2016, el Congreso de Puebla sesionó en 100 ocasiones, 91 correspondientes a periodos ordinarios¹, y nueve de manera extraordinaria. Durante este periodo se obtuvo un promedio de 28 minutos de retraso.²

En la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla (enero 2014 – julio 2016) se han presentado 497 iniciativas con proyecto de ley o decreto, de las cuales 484 fueron turnadas al sistema de comisiones: 285³ fueron aprobadas y 212 iniciativas permanecen en calidad de pendientes. (Cuadro 2)

El gobernador constitucional del Estado, Rafael Moreno Valle Rosas, es el mayor proponente de asuntos legislativos de este tipo (122): una de cada cuatro iniciativas recibidas en el Congreso estatal fue de su autoría.

Las iniciativas de “Conjunto” son aquellas que fueron presentadas por legisladores de distintas fracciones parlamentarias —y en seis ocasiones junto con el Ejecutivo—; esta categoría representa el segundo grupo más numeroso de iniciativas presentadas (17%). Las iniciativas propuestas por el gobernador y las de “Conjunto” suman 41% del total de los proyectos presentados.

Cuadro 2. Iniciativas presentadas en el Congreso de Puebla, LIX Legislatura del Estado de Puebla (a julio de 2016)

Presentador	Presentadas	Turnadas	Aprobadas	Pendientes	Tasa de aprobación %
Congreso de la Unión	13	12	13	0	100
Ayuntamiento	1	1	1	0	100
Ejecutivo	122	119	117	5	96
Junta de Gobierno y Coordinación Política	14	12	13	1	93
Comisiones	16	13	12	4	75
PAN	52	52	37	15	71
PSI	8	8	5	3	62
Conjunto	83	79	51	32	61
PANAL	15	15	9	6	60
CPP	7	7	3	4	43
PRD	24	24	6	18	25
PRI	53	53	8	45	15

¹ Dentro del conteo de sesiones del periodo ordinario se toman en cuenta las sesiones solemnes.

² El retraso en el comienzo de las sesiones se calcula por la diferencia entre la hora programada de inicio y la hora en la que el presidente de la Mesa Directiva verifica el quórum y abre la sesión. En ocasiones se reprograma la hora de inicio de la sesión, por lo que en esos casos se tomó como hora de inicio la reprogramada, esto de acuerdo al acta publicada de la sesión anterior.

³ De las 497 iniciativas presentadas, 13 se votaron y aprobaron en el pleno por ser de urgente resolución; el resto (484), se turnaron a comisiones votándose y aprobándose 272 de ellas. El total de dictámenes votados y aprobados se obtuvo al sumar esta última cantidad más los trece asuntos de urgente resolución.

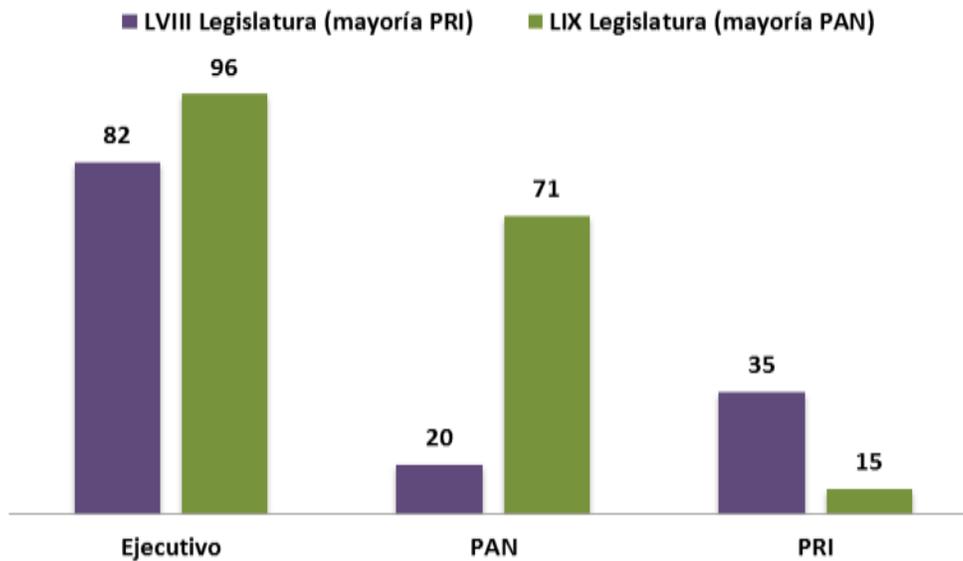
PVEM	45	45	6	39	13
PT	18	18	2	16	11
MC	25	25	2	23	8
Congresos locales	1	1	0	1	0
Total	497	484	285	212	57

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

Las iniciativas presentadas por el Congreso de la Unión y un Ayuntamiento presentan 100% de aprobación, seguidas por las propuestas del Ejecutivo (96%). El elevado activismo de éste, permite conjeturar que una parte importante de la agenda del Congreso la establece el titular de un poder distinto al Legislativo, poder que por definición debería ser el principal encargado de esta materia.

De acuerdo a los informes del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) relativos a la LVIII Legislatura del Congreso de Puebla (2011-2014), legislatura en la que el PRI aún era mayoría, el Ejecutivo tuvo una tasa de aprobación de 82%.⁴ En la actual legislatura, en que el PAN es mayoría, la tasa de aprobación del Ejecutivo incrementó a 96%. (Gráfica 5). La conformación del pleno del Congreso guarda relación con la aprobación de los asuntos de una u otra fracción parlamentaria. El aval a los asuntos del PAN incrementó 51% una vez que se erigió en mayoría.

Gráfica 5. Tasa de aprobación de iniciativas por iniciador, LVIII y LIX legislaturas del Estado de Puebla (%)

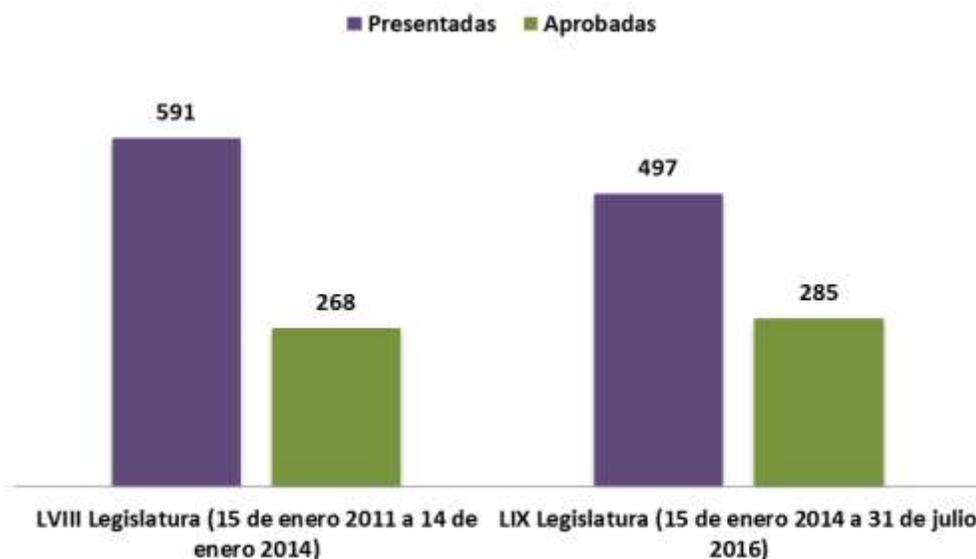


Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018) y con datos de los informes del CEEY (primero y segundo informe del primer año de sesiones; primero, segundo y tercer informe de sesiones del segundo y tercer año legislativo). Fecha de corte 18 de agosto de 2016.

⁴ No se tomó en cuenta el tercer periodo del primer año de sesiones (2011), ya que no se encuentra disponible en formato digital para consulta.

Aunque la actual legislatura no ha concluido sus labores, es posible observar que la cantidad de asuntos aprobados ya es mayor en comparación con la anterior legislatura: 57% y 45%, respectivamente. (Gráfica 6)

Gráfica 6. Comparativo de iniciativas presentadas y aprobadas en las LVIII y LIX legislaturas del Estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018) y con datos de los informes del CEEY (primero y segundo informe del primer año de sesiones; primero, segundo y tercer informe de sesiones del segundo y tercer año legislativos). No se tomó en cuenta el tercer periodo del primer año de sesiones (2011), ya que no está disponible en formato digital para consulta. Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

La temática de los asuntos que presentan los diputados en tribuna es amplia, Reporte Legislativo agrupa estos ejes en 18 categorías⁵. Al analizar el contenido de las 497 iniciativas presentadas ante el Congreso del Estado de Puebla, se observa que la mayoría obedecen a cinco temas: Justicia y Estado de Derecho, Transparencia y Rendición de Cuentas, Administración Pública, Educación y Cultura e Impuestos y Finanzas Públicas. (Cuadro 3)

Cuadro 3. Principales temas de las iniciativas presentadas, LIX Legislatura del Estado de Puebla

Tema	Presentadas	Aprobadas	Tasa de aprobación (%)
Transparencia y Rendición de Cuentas	76	65	86
Impuestos y Finanzas Públicas	32	23	72
Administración Pública	66	46	70
Educación y Cultura	32	17	53
Justicia y Estado de Derecho	180	74	41

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte 18 de agosto de 2016.

⁵ Las temáticas son, además de las reflejadas en el cuadro en comentario, las siguientes: Economía, Comercio y Competitividad; Pobreza y Política Social, Seguridad Pública y Narcotráfico, Partidos Políticos y Elecciones, Medio ambiente, Salud, Migración y Fronteras, Infraestructura y Transporte, Agricultura, Ganadería y Pesca; Medios de Comunicación, Telecomunicaciones, Trabajo y Previsión Social, Política.

Los temas de transparencia han tenido atención del Congreso de Puebla, que ha trabajado principalmente en la armonización de la Ley de Transparencia, la protección de datos personales y la regulación del acervo documental estatal.⁶

Como parte de su trabajo legislativo, los diputados pueden presentar o recibir proposiciones o exhortos con punto de acuerdo, es decir, la determinación institucional que el Congreso asume respecto a asuntos que no sean leyes o decretos. Durante el 2014, 2015 y hasta julio de 2016 se presentaron, para su estudio y análisis, 457 puntos de acuerdo (Cuadro 4), de los cuales 86 (19%) correspondieron al Congreso de la Unión. En total fueron aprobados 140 puntos de acuerdo (31%), quedando 214 pendientes.

Las proposiciones con punto de acuerdo suelen ser asuntos sobre los que los legisladores en lo individual, como grupos parlamentarios o como Poder Legislativo en su conjunto, se expresan y que requieren una resolución oficial y pública. Al respecto, los Congresos de otros estados constituyen un segundo grupo de proponentes con 76 proposiciones, de las cuales, al cierre de julio del presente, solamente seis habían sido atendidos. El PRI es el grupo parlamentario que más documentos de este tipo presentó (75), 21 de ellos habían sido aprobados por el Pleno, lo que representa una tasa de aprobación de 24%.

Las temáticas predominantes entre los proponentes de los puntos de acuerdo son dos: los temas de Justicia y Estado de Derecho y de Seguridad Pública y Narcotráfico. Ambos fueron asuntos de interés para el Congreso federal, otros congresos estatales, el PRI, el PAN, el PVEM y presentadores conjuntos.

Cuadro 4. Puntos de acuerdo presentados, LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 – 2018)

Presentador	Presentados	Turnados	Despachados	Aprobados	Aprobación (%)	Temática
Comisiones	18	12	0	17	94	Salud
PRD	8	8	0	6	75	Diversos
Junta de Gobierno y Coordinación Política	8	3	0	6	75	Administración Pública
PAN	45	41	0	33	73	Seguridad Pública y Narcotráfico
PSI	7	6	0	5	71	Transparencia y Rendición de Cuentas
Conjunto	41	33	0	27	66	Justicia y Estado de Derecho
PANAL	17	17	0	7	41	Educación y Cultura
CPP	10	10	0	4	40	Seguridad Pública y Narcotráfico
MC	19	18	1	5	26	Seguridad Pública, Justicia y

⁶ El proceso de transparencia de la transición administrativa entre la LVIII y la LIX Legislatura de Puebla ha obtenido la mejor calificación otorgada por la Comisión para el Acceso a la Información Pública (CAIP). Comunicados de Prensa del portal del Congreso del Estado de Puebla, 13 de julio de 2014, comunicado 246.

						Estado de Derecho
PRI	75	75	3	18	24	Justicia y Estado de Derecho
PVEM	45	45	1	5	11	Justicia y Estado de Derecho
Congresos locales	76	76	31	6	8	Justicia y Estado de Derecho
Congreso de la Unión	86	86	56	1	1	Justicia y Estado de Derecho
PT	2	2	0	0	0	Administración Pública
Total	457	432	92	140	31	

Fuente: Elaboración propia con información del sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016. Nota: 11 puntos de acuerdo se consideran “sin materia” de acuerdo al portal del Congreso, por lo mismo no se contabilizan dentro de cuadro.

1.3 Desempeño de los grupos parlamentarios

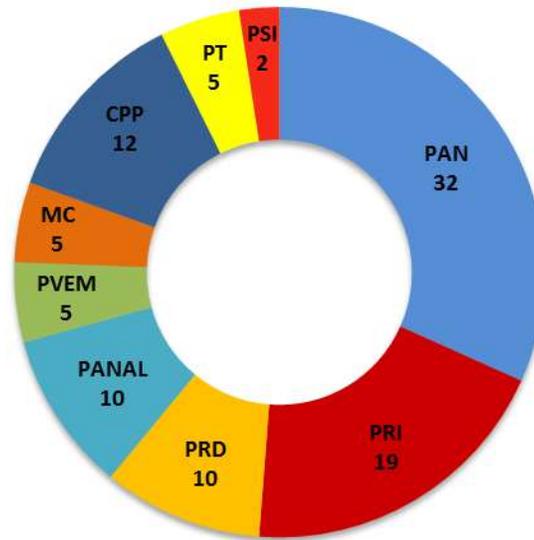
Los grupos parlamentarios son organizaciones integradas por legisladores pertenecientes a una misma fuerza política. Al frente de cada uno de ellos se encuentra un jefe o líder de bancada que recibe el nombre de coordinador parlamentario, quien tiene como una de sus principales prerrogativas la administración y control de los recursos asignados a la fracción que encabeza. Simultáneamente, su decisión es importante para la conducción del Congreso en su conjunto pues forma parte de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, espacio en donde se definen muchas de las decisiones más importantes de la Cámara.

El coordinador parlamentario es responsable del desempeño de la fracción legislativa, el cual puede analizarse a través de tres indicadores:

- La presencia en las sesiones del Pleno: Asegurar la presencia de los diputados integrantes del grupo parlamentario es fundamental para garantizar un mínimo de certeza numérica en las votaciones, en las cuales deberá quedar constancia del comportamiento del bloque partidista.
- La participación en las votaciones: Los legisladores resuelven mediante su voto los asuntos que se discuten en el Congreso y tienen relación con los ciudadanos que representan.
- La unidad partidista: Muestra el posicionamiento y toma decisiones de cada grupo parlamentario frente a un tema específico dentro del Congreso.

Estos indicadores son herramientas que pueden ayudar al ciudadano a conocer el trabajo que realiza su representante y, simultáneamente, para exigirle cuentas de su desempeño.

Gráfica 7. Composición de la LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 – 2018), por partido político (%)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

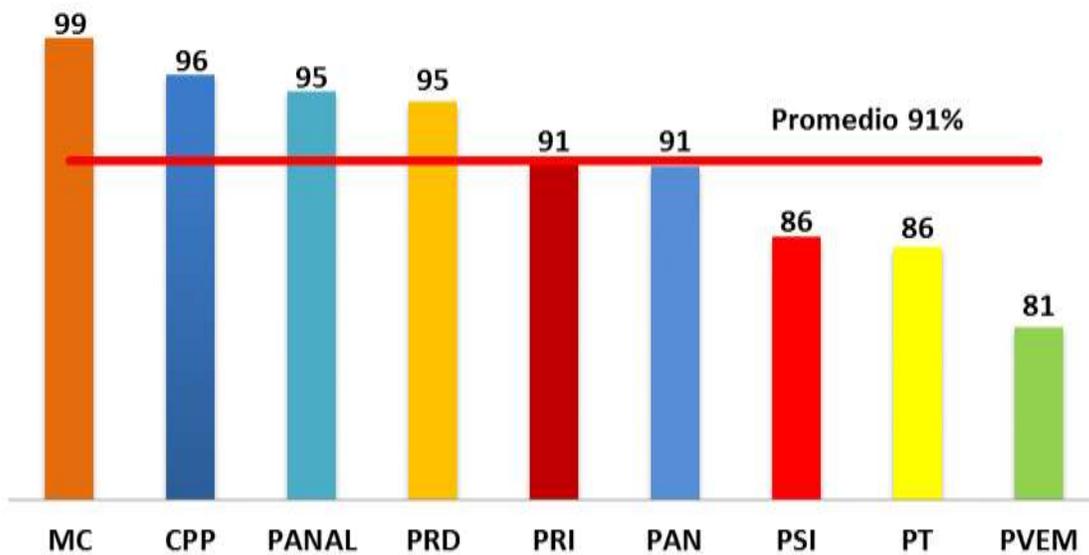
1.4 Presencia en las sesiones

El trabajo legislativo es amplio. No se ciñe exclusivamente al debate y votaciones del Pleno, pues hay más espacios de decisión en donde los legisladores pueden incidir, por ejemplo, el trabajo en las comisiones, los Órganos de Gobierno u otros. Sin embargo, la información acerca de lo realizado en estos espacios complementarios no suele estar disponible, al menos no en tiempo. Por esta razón, el pleno, además de ser la máxima autoridad en términos de decisión, es el espacio más representativo para analizar sus resoluciones.⁷

Los porcentajes de presencia en las sesiones son altos para el conjunto de los grupos parlamentarios que concurren en el Congreso del Estado de Puebla. Cuatro bancadas se ubican con cifras superiores al promedio de la cámara: MC (99%), CPP (96%), y PRD y PANAL, con 95% cada uno.

⁷ Para calcular el porcentaje de presencia en las sesiones se tomó en cuenta el registro de 99 de ellas, del 15 de enero de 2014 al 27 de julio de 2016. Última consulta: 18 de agosto de 2016. En esta fecha aún no eran públicas las asistencias de la última sesión del periodo (29 de julio de 2016).

Gráfica 8. Porcentaje promedio de presencia en las sesiones por grupo parlamentario, LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 – 2018)

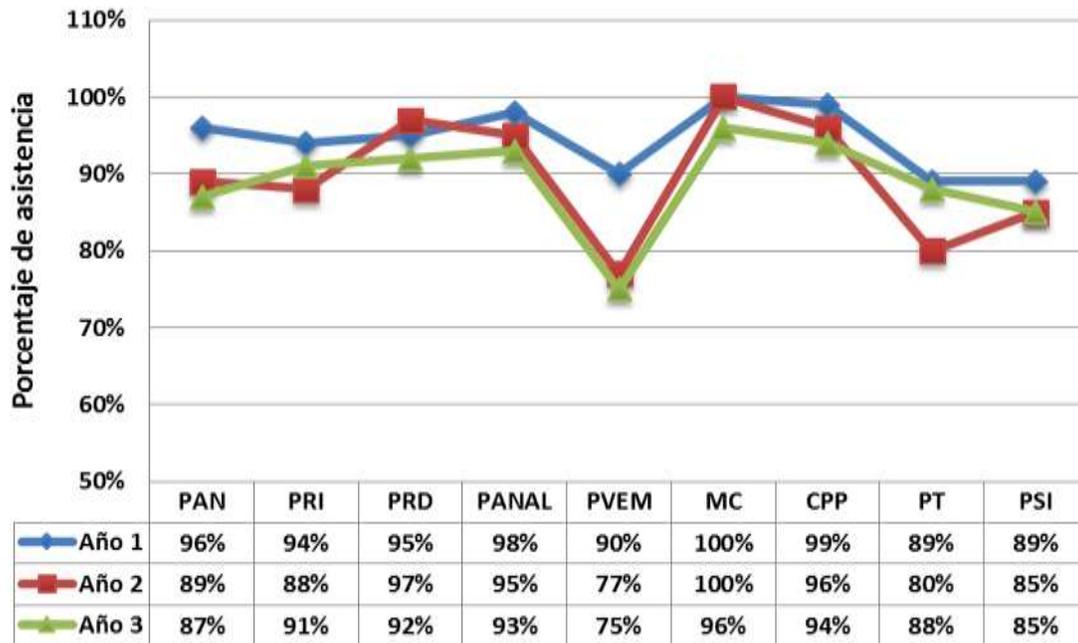


Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

Aunque el porcentaje de asistencia no es bajo para el resto de las cinco agrupaciones legislativas, resalta que el partido con menor presencia en las sesiones (PVEM, 81%) esté a 18 puntos porcentuales del que más acude a las sesiones plenarios. Este partido mostró una variación de 2014 a 2015, al tener 90% de asistencia en el primer año, pasó a 77% en el segundo año y continuó reduciendo su presencia para el tercer año (75%). La Gráfica 9 muestra el porcentaje de presencia por partido y por año.⁸

⁸La presencia en las sesiones se calcula a partir de la siguiente fórmula: Presencia por partido en las sesiones = Suma (asistencias, retardos justificados y sin justificar) / Suma (asistencias, retardos justificados, sin justificar, inasistencias justificadas, sin justificar y licencias).

Gráfica 9. Presencia en las sesiones por grupo parlamentario y por año, LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 – 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

Durante los dos primeros años de sesiones (2014, 2015) y lo transcurrido de 2016, han asistido en promedio 39 legisladores a cada una de las sesiones realizadas (95%).

El partido que mayor porcentaje ha tenido es Movimiento Ciudadano, le sigue Compromiso por Puebla (CPP). De manera individual los legisladores que han tenido un 100% de asistencia son Ignacio Alvizar Linares (MC), María Sara Camelia Chilaca Martínez (CPP) y Carlos Ignacio Mier Bañuelos (PRD). Por otra parte la diputada con menor presencia es Geraldine González Cervantes (PVEM).

1.5 Participación en las votaciones

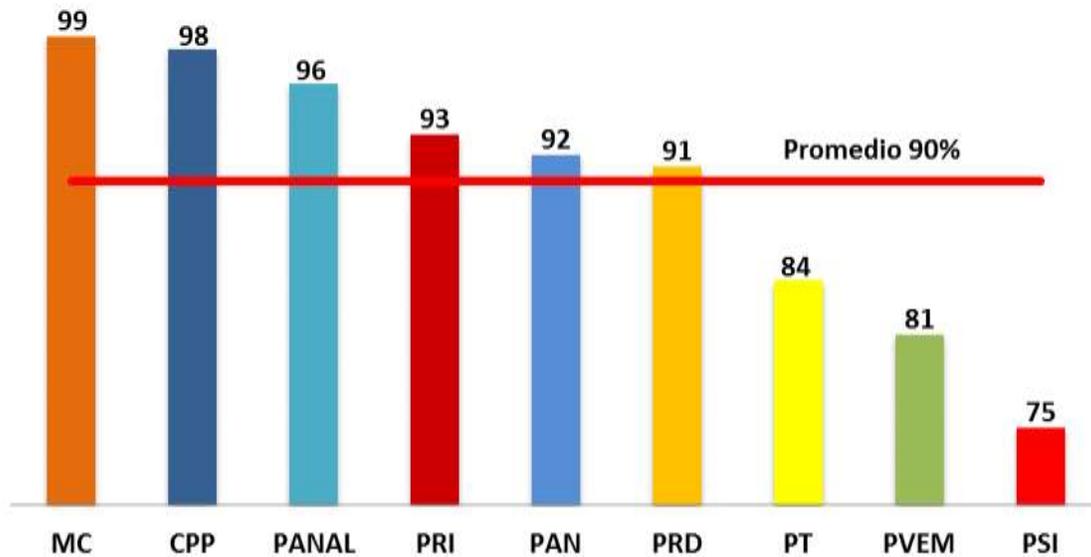
A través del voto, el legislador manifiesta su opinión (apoyo o rechazo) sobre diferentes temas, mismos que pueden estar relacionados con los intereses de sus partidos y las exigencias de sus representados; a través de su participación en las votaciones es posible conocer el sentido de sus decisiones.⁹

Durante la LIX Legislatura, 484 dictámenes (iniciativas y puntos de acuerdo) fueron votados, en promedio, por 38 legisladores (92% de la cámara), pero cuando se analiza por fracción parlamentaria el promedio de participación en las votaciones es de 90%. Seis bancadas se ubicaron por encima de este porcentaje. MC fue la más participativa en este tipo de resoluciones, seguida de las agrupaciones de CPP, PANAL, PRI, PAN y PRD.

⁹La participación en las votaciones se calcula a partir de la proporción de votos realizados con relación al tamaño de cada grupo parlamentario con la siguiente fórmula: Participación en las votaciones del grupo parlamentario = Suma (votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación) / Total de integrantes del grupo parlamentario. (ver apéndice metodológico)

El integrante de Pacto Social de Integración (PSI), Marco Antonio Rodríguez Acosta obtuvo el menor porcentaje, con 75%. Los diputados con el 100% de votaciones realizadas fueron Francisco Rodríguez Álvarez (PAN), y María Sara Camelia Chilaca Martínez (CPP).

Gráfica 10. Porcentaje promedio de participación en las votaciones por grupo parlamentario, LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 – 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

1.6 Unidad partidista

La unidad partidista mide la cohesión que existe al interior de los Grupos Parlamentarios a la hora de votar, esto muestra la unión o división de los integrantes del mismo en término de decisiones.¹⁰

Un legislador puede emitir su voto en alguno de los siguientes sentidos: a favor, en contra o abstención. La unidad partidista es alta cuando la mayor parte de los legisladores de un grupo parlamentario votan en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstienen). En contraste, la unidad es baja cuando el grupo se divide en torno a ciertos temas a la hora de votar, dispersando la disciplina de conjunto. Este indicador varía entre 33 y 100%, en donde 33% significa la menor unidad posible y 100% significa que todos los miembros votan en un mismo sentido. En la menor unidad el voto se divide en tres porciones idénticas y cada porción vota en sentido diferente.

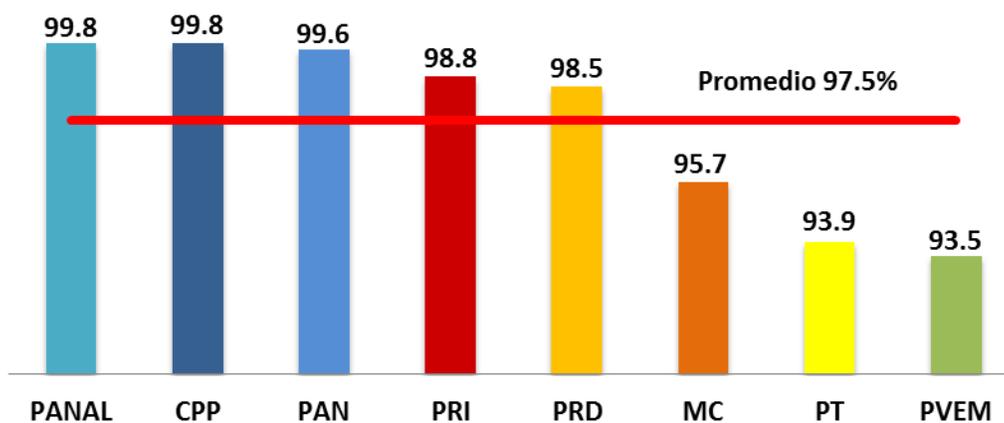
Durante la LIX Legislatura (enero 2014 – julio 2016) 40 de 41 diputados han votado siempre en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstuvieron) lo que significa una unidad promedio de 98.1% por votación. En los grupos parlamentarios la unidad también es alta (97.5%): cinco bancadas se ubicaron por encima de este promedio, correspondiendo el mayor porcentaje a los grupos parlamentarios del PANAL y CPP con 99.8% cada uno, lo que significa que estos partidos casi

¹⁰ Para una descripción detallada del indicador consultar el apéndice metodológico.

siempre votaron en bloque en el Pleno. PAN, PRI y PRD complementan este conjunto, con 99.6%, 98.8% y 98.5%, respectivamente.

En el Congreso del Estado de Puebla, en lo que va de la LIX Legislatura (enero 2014 – julio 2016), todas las fracciones parlamentarias mostraron porcentajes superiores a 90%. Los partidos MC, PT y PVEM, mostraron porcentajes ligeramente inferiores. (Gráfica 11)

Gráfica 11. Porcentaje promedio de unidad partidista por grupo parlamentario, LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 – 2018) (%)



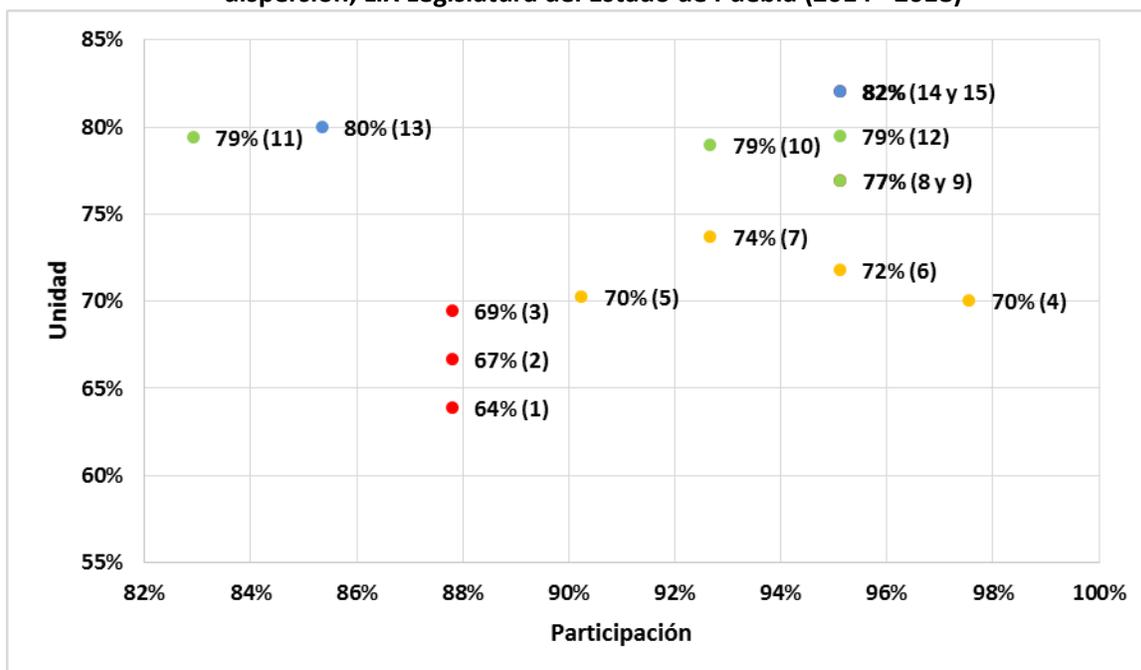
Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

El Diputado Marco Antonio Rodríguez Acosta es el único representante del PSI en el Congreso estatal. El indicador de unidad partidista es aplicable solamente a grupos de legisladores, no a representantes en lo individual, sin embargo, sí se pueden analizar los datos a nivel personal para observar en qué sentido ha votado este legislador: de las 361 votaciones en las que participó, siempre lo hizo a favor.

Con la información disponible del Congreso del Estado de Puebla, se tiene que 74% de los temas votados obtuvieron un 100% de unidad partidista, es decir, tres cuartas partes de las decisiones que tomó el Pleno registraron el mismo comportamiento, lo que indica que en solamente uno de cada cuatro asuntos hubo controversia, división o independencia de criterio.

Existe en conjunto 120 iniciativas y puntos de acuerdo que se encuentran por debajo del promedio de unidad legislativa (debajo de 98%), sin embargo, para este Reporte Legislativo se tomaron en cuenta las 15 votaciones con mayor división para efectos de muestreo.

Gráfica 12. Distribución del porcentaje de unidad partidista en las 15 votaciones con mayor dispersión, LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 - 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

A continuación se presentan los 15 asuntos que ocasionaron menor unidad partidista en el Congreso del Estado de Puebla. Entre ellos resaltan temas de infraestructura, de contribuciones fiscales y electorales. El dictamen que menor unidad partidista observó, es decir, que produjo menor cohesión incluso al interior de los grupos parlamentarios, fue un tema de reforma política, que incorporaba elementos que a nivel federal ya habían sido aprobados, especialmente el relativo a las candidaturas independientes. Un segundo dictamen que se aprobó también con baja unidad partidista fue el relativo al derecho de los municipios con alta población indígena para regirse por el sistema de usos y costumbres.

Cuadro 5. Votaciones con mayor división, LIX Legislatura del Estado de Puebla (al 31 de julio 2016)

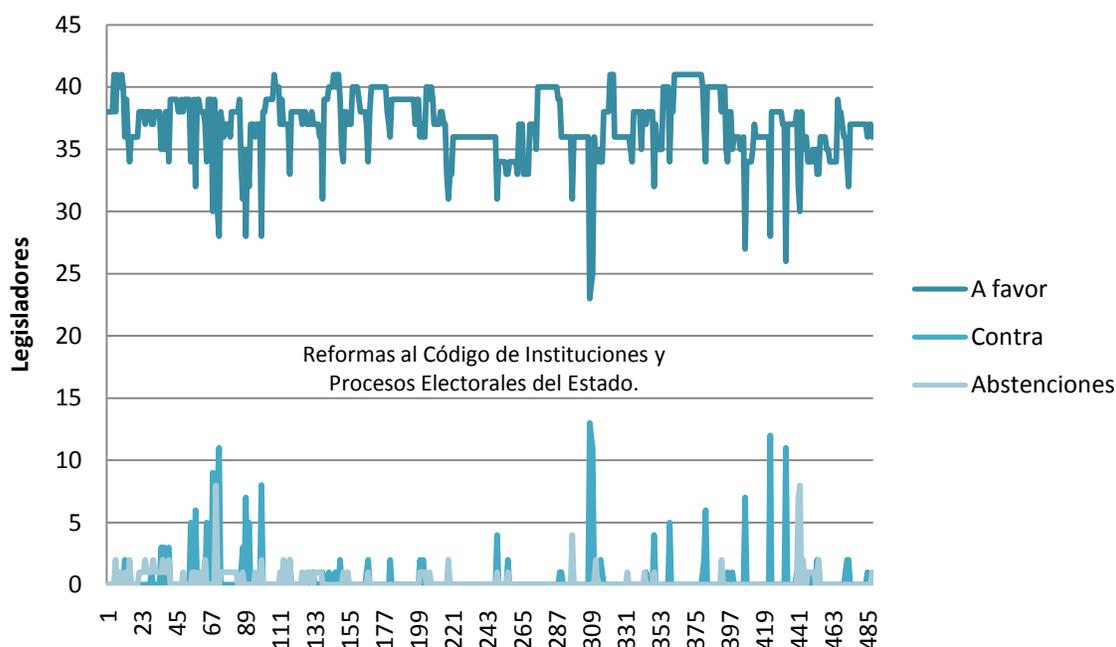
No.	% unidad	Objeto	Fecha de votación
1	64	Reforma al Código de Instituciones y Procesos Electorales para temas de paridad de género y candidaturas independientes.	22-ago-15
2	67	Introducir el derecho a municipios con población indígena a que se rijan bajo sus propios usos, costumbres y normas.	22-ago-15
3	69	Actualizar el régimen de faltas del Presidente Municipal, así podrá pedir licencia hasta por 90 días.	22-ago-15
4	70	Proveer mecanismos que operen el servicio de registro de una persona, evitando que las autoridades incurran en irregularidades.	15-mar-16
5	70	Aprobación al Ayuntamiento de San Pedro Cholula contrato de arrendamiento por 10 años, para una Librería-Cafetería.	15-mar-16

6	72	Aprobación para cobro de los derechos, productos y contribuciones de mejoras por la prestación del Servicio Público de Agua.	14-mar-14
7	74	Especialización del Sistema de Transporte Público Masivo de acuerdo con el Plan Estatal y los programas de modernización.	10-jun-14
8	77	Introducir la figura jurídica de la subasta pública, para ofertar los inmuebles que no hayan sido enajenados pese a haber sido licitados por dos ocasiones.	14-mar-14
9	77	Suprimir el “Hospital para el Niño Poblano” y conferir al Organismo “Servicios de Salud del Estado de Puebla”, la continuidad de la prestación del servicio.	14-mar-14
10	79	Autorizar al Ejecutivo la donación del predio “Granja María Luisa”, con fines industriales para el desarrollo económico de la Entidad.	04-may-16
11	79	Designar a Luis Banck Serrato, Presidente Municipal Sustituto del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla.	20-feb-16
12	79	Reformar disposiciones del similar que crea al Organismo Público Descentralizado “Centro de Convenciones Puebla”.	14-mar-14
13	80	Expedir reglas por parte de los Ayuntamientos para la emisión de las convocatorias correspondientes a la renovación de sus Juntas Auxiliares	31-mar-14
14	82	Aprobar el Inicio de Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades, contra Raúl Marín Espinoza, presidente municipal de Huaquechula (01 enero - 31 diciembre de 2012).	14-mar-14
15	82	Autorizar al Ayuntamiento de Nauzontla, Puebla, donar los predios identificados como Cuautepehual para promover el turismo y fomentar la economía y el empleo de los habitantes de la zona.	04-may-16

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte 18, de agosto de 2016.

En el caso del Congreso de Puebla, independientemente de la procedencia de la iniciativa o punto de acuerdo, hay una notoria tendencia a emitir un voto a favor por parte del legislador. La gráfica 13 muestra dicho comportamiento. Las líneas más oscuras concentran los votos a favor y se posicionan con la mayoría de los legisladores. Los picos más largos representan aquellas votaciones que causaron mayor división de votos. Esto no solo se muestra en la actual composición de los poderes del Estado, si se toman en cuenta los informes del CEEY de la LVIII Legislatura, se encuentra el mismo patrón de votación.

Gráfica 13. Sentido del voto en la LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 - 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

Capítulo 2. Sistema de comisiones

Las comisiones son órganos colegiados en donde convergen diputados en una proporción que refleja la composición del Pleno del Congreso del Estado de Puebla. De acuerdo al marco jurídico del Poder Legislativo estatal, existen dos tipos de comisiones: Generales (ordinarias), que entre sus principales funciones están dictaminar y emitir resoluciones sobre los asuntos que les son turnados y Transitorias (especiales), cuyo propósito es analizar algún asunto específico que no amerita dictamen y que se extinguen una vez cumplido su cometido.

La formación e integración de las comisiones es facultad de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, instancia que reúne a los coordinadores de los grupos parlamentarios. El Congreso de Puebla tiene 35 comisiones ordinarias y dos especiales, una *Para Atender los Aniversarios del Natalicio y Fallecimiento de los Tres Juanes de la Sierra Norte de Puebla* y la segunda, *Para el Seguimiento, Gestión y Promoción de Proyectos de Petróleos Mexicanos con el Estado de Puebla*. Adicionalmente existen cinco comités: Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; Comunicación Social; Diario de Debates, Crónica Legislativa y Asuntos Editoriales; Gestoría y Quejas; Innovación y Tecnología.

2.1 Comisiones ordinarias

Las comisiones ordinarias tienen como función analizar y discutir asuntos diversos que le son turnados por la Mesa Directiva o la Comisión Permanente, a fin de elaborar los dictámenes o resoluciones procedentes. Las comisiones se encuentran reglamentadas por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla y el Reglamento Interior del Congreso.

Cuadro 6. Comisiones generales de la LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 - 2018)

Asuntos Indígenas	Educación	Participación Ciudadana
Asuntos Metropolitanos	De la Familia y su Desarrollo Integral	Presupuesto y Crédito Público
Asuntos Municipales	Gobernación y Puntos Constitucionales	Procuración y Administración de Justicia
Atención a Personas con Discapacidad	Grupos Vulnerables	Protección Civil
Ciencia y Tecnología	Hacienda y Patrimonio Municipal	Salud
Comunicaciones e Infraestructura	Igualdad de Género	Seguridad Pública
Cultura	Inspectora de la Auditoría Superior del Estado	Trabajo, Competitividad y Previsión Social
Derechos Humanos	Instructora	Transparencia y Acceso a la Información
Desarrollo Económico	Juventud y Deporte	Transportes
Desarrollo Rural	Medio Ambiente	Turismo
Desarrollo Social	Migración y Asuntos Internacionales	Vivienda
Desarrollo Urbano	Organizaciones No Gubernamentales	

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

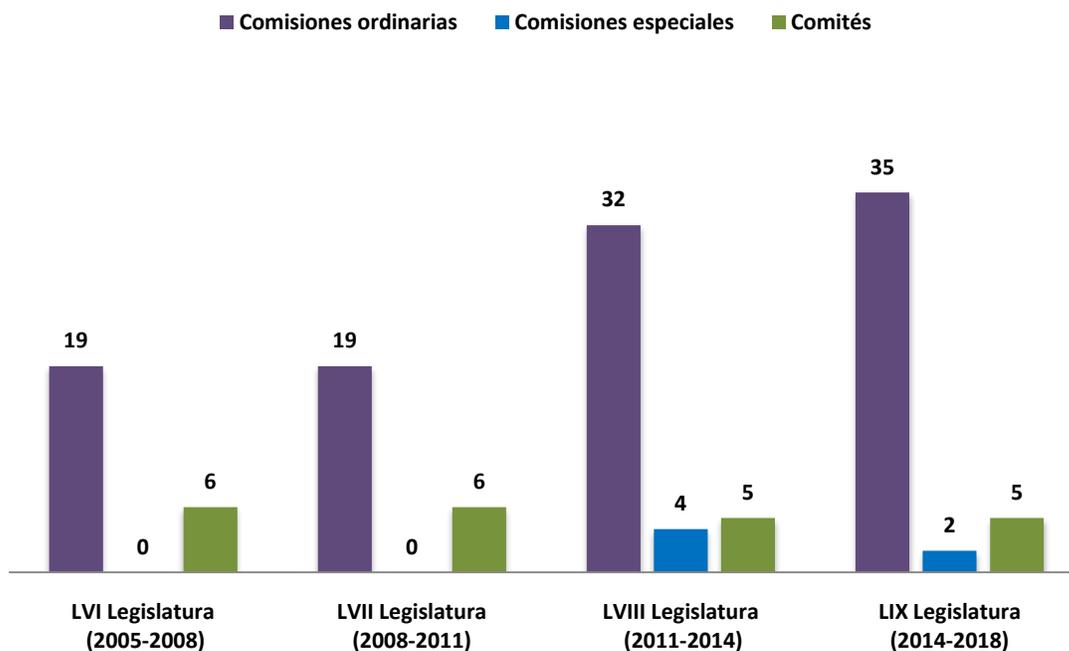
Mientras las legislaturas locales mexicanas tienen en promedio 28 comisiones permanentes, el Congreso de Puebla se coloca por encima del promedio nacional ocupando la posición número cinco de congresos con el mayor número de comisiones. Por arriba de este porcentaje se encuentran Jalisco (36), Ciudad de México (38), Oaxaca (39) y Chiapas (42).¹¹

Las comisiones ordinarias de la legislatura estatal aumentaron 81.2% en comparación con la LVI Legislatura, pasando de 19 comisiones en 2005 a 35 en 2014. Entre 2005 y 2011 el número de estas comisiones fue el mismo, sin embargo, en la LVIII Legislatura hubo 32 comisiones y en la siguiente Legislatura se crearon tres más.

Las comisiones especiales han sido mínimas, de 2005 a 2011 no hubo ninguna, en 2011 se crearon cuatro y en 2014 disminuyeron a dos. El Congreso poblano ha tenido seis comités en las LVI y LVII Legislaturas y cinco en las LVIII y LIX Legislaturas.

¹¹ Información obtenida del Informe Legislativo IMCO 2016.

Gráfica 14. Evolución de las comisiones ordinarias del Congreso del Estado de Puebla, 2005 - 2016



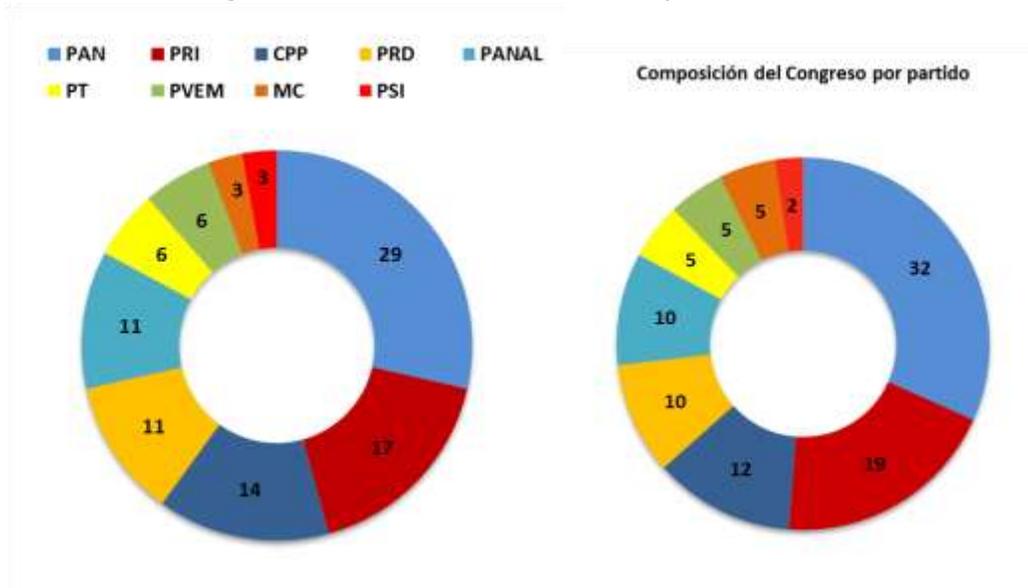
Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX, LVIII, LVII y LVI Legislaturas del Estado de Puebla. Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

De acuerdo a la Ley Orgánica,¹² cada Comisión debe estar integrada hasta por siete diputados (un presidente, un secretario y cinco vocales). La Junta de Gobierno y Coordinación Política propone los presidentes e integrantes de cada comisión, reflejando de manera proporcional el número de diputados del Pleno que corresponda a cada Grupo y Representación Legislativa.

El PAN, PRI y MC presiden menos comisiones de las que les corresponden de acuerdo al principio de proporción de presidencias. A su vez estos mismos partidos están sobrerrepresentados en los comités que encabezan. (Gráficas 15 y 17, Presidencias de comités)

¹² Artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Gráfica 15. Distribución de presidencias en comisiones ordinarias por partido, LIX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, al 31 de julio de 2016 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

Por lo que respecta a la composición del Congreso en cuanto a género, si bien aumentó en un 10% la participación de las mujeres con respecto a la legislatura anterior, el porcentaje aún se encuentra lejos del que tiene la población en general. Todas las mujeres del Congreso presiden una comisión (Gráfica 16).

Gráfica 16. Distribución por género de presidencias de Órganos de Apoyo, LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 - 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

2.2 Trabajo de las comisiones

Entre las diferentes labores de las comisiones ordinarias se encuentran aprobar el orden del día y las actas de las sesiones; realizar invitaciones a particulares y a servidores públicos; solicitar información oficial y demás actuaciones necesarias para la investigación; estudiar y desahogar los asuntos que les sean encomendados; así como solicitar la comparecencia de peritos o personas competentes en la materia, a efecto de obtener elementos necesarios para el trabajo de la comisión.

Las comisiones legislativas están obligadas a elaborar actas de trabajo,¹³ pero a diferencia del Pleno y de la Comisión Permanente no están obligadas a elaborar y publicar la versión estenográfica de sus sesiones, por esta razón la información disponible del trabajo de las comisiones es limitada.

Por ley las comisiones deben sesionar por lo menos una vez al mes,¹⁴ o las que sean necesarias, según el caso lo amerite, lo que significa que cada comisión debió reunirse al menos 29 veces al 31 de julio de 2016. Además de las reuniones de trabajo, deben presentar anualmente a la Mesa Directiva un informe de actividades.¹⁵ A continuación (Cuadro 7), se muestra el cumplimiento de dicha obligación por parte de estos órganos, así como el total de reuniones que ha tenido cada una, quién las preside y la fecha de instalación.

Solo ocho comisiones han cumplido con la obligación de reunirse en al menos 29 ocasiones y las 26 restantes no han cumplido con lo establecido en la Ley.¹⁶ La comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales presidida por la diputada Susana del Carmen Riestra Piña (PANAL) fue la que más veces sesionó (73); las que menos lo hicieron fueron Asuntos Metropolitanos y Organizaciones No Gubernamentales (cinco cada una). Las comisiones se han reunido un total de 764 veces ya sea de forma individual o en conjunto.

34 comisiones entregaron el informe anual de actividades correspondiente a 2014, mientras que el correspondiente a 2015 había sido presentado por 12 comisiones. La comisión de Organizaciones No Gubernamentales, presidida por la legisladora María del Socorro Quezada (PRD), no entregó ninguno de los dos informes (Cuadro 7).

Cuadro 7. Desempeño de las comisiones ordinarias, LIX Legislatura del Estado de Puebla

Comisión	Presidente	Fecha de instalación	Total de reuniones	Cumplió con reuniones	Informe 2014	Informe 2015
Gobernación y Puntos Constitucionales	Susana del Carmen Riestra Piña (PANAL)	06/02/2014	73	✓	✓	✗
Hacienda y Patrimonio Municipal	José Chedraui Budib (PRI)	06/02/2014	51	✓	✓	✓
Inspectora de la	Irma Patricia	17/02/2014	37	✓	✓	✓

¹³ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, artículos 169, 181 fracción VIII y 183 fracción V.

¹⁴ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, artículo 54.

¹⁵ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, artículo 115 fracción VIII.

¹⁶ El conteo de reuniones de las comisiones es de acuerdo a la información disponible a la fecha de corte del presente documento, 18 de agosto de 2016.

Auditoría Superior del Estado	Leal Islas (PAN)					
Procuración y Administración de Justicia	José Gaudencio Víctor León Castañeda (PAN)	12/02/2014	36	✓	✓	✗
Igualdad de Género	Silvia Guillermina Tanús Osorio (PRI)	10/02/2014	33	✓	✓	✗
Asuntos Municipales	Corona Salazar Álvarez (PAN)	11/02/2014	32	✓	✓	✗
Educación	Cirilo Salas Hernández (PANAL)	13/02/2014	32	✓	✓	✗
Trabajo, Competitividad y Previsión Social	Leobardo Soto Martínez (PRI)	11/02/2014	32	✓	✓	✓
Atención a Personas con Discapacidad	María Evelia Rodríguez García (CPP)	17/02/2014	28	✗	✓	✗ ¹⁷
Derechos Humanos	Sergio Salomón Céspedes Peregrina (PRI)	12/02/2014	25	✗	✓	✗
Grupos Vulnerables	Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado (PANAL)	10/02/2014	23	✗	✓	✓
Salud	Jorge Aguilar Chedraui (PAN)	07/02/2014	23	✗	✓	✗
Transparencia y Acceso a la Información	Marco Antonio Rodríguez Acosta (PSI)	12/02/2014	23	✗	✓	✗
Cultura	Manuel Pozos Cruz (CPP)	14/02/2014	22	✗	✓	✓
Desarrollo Social	Carlos Martínez Amador (PRD)	10/02/2014	22	✗	✓	✗
Medio Ambiente	Juan Carlos Natale López (PVEM)	11/02/2014	21	✗	✓	✓
De la Familia y su Desarrollo Integral	Lizeth Sánchez García (PT)	17/02/2014	20	✗	✓	✓
Ciencia y Tecnología	Ignacio Alvízar Linares (MC)	13/02/2014	19	✗	✓	✗
Seguridad Pública	Francisco Rodríguez Álvarez (PAN)	14/02/2014	19	✗	✓	✓
Desarrollo Económico	Pablo Rodríguez Regordosa	13/02/2014	18	✗	✓	✓

¹⁷ Esta comisión anexa un documento como informe 2014, mismo que se repite en lo que muestra como informe 2015, por lo que únicamente cumplió con su obligación el primer año de ejercicio legislativo.

	(PAN)					
Presupuesto y Crédito Público	Carlos Ignacio Mier Bañuelos (PRD)	06/02/2014	17	x	✓	x
Transportes	Julián Rendón Tapia (PRD)	11/02/2014	17	x	✓	x
Juventud y Deporte	Carlos Daniel Hernández Olivares (CPP)	13/02/2014	15	x	✓	x
Vivienda	Geraldine González Cervantes (PVEM)	12/02/2014	15	x	✓	✓
Asuntos Indígenas	Cupertino Alejo Domínguez (PANAL)	10/02/2014	14	x	✓	x
Desarrollo Urbano	Mariano Hernández Reyes (PT)	13/02/2014	14	x	✓	✓
Protección Civil	María Sara Camelia Chilaca Martínez (CPP)	12/02/2014	14	x	✓	x
Desarrollo Rural	José Domingo Esquintín Lastiri (PAN)	06/02/2014	13	x	✓	x
Migración y Asuntos Internacionales	Martiza Marín Marcelo (PRI)	11/02/2014	12	x	✓	x
Participación Ciudadana	Mario Alberto Rincón González (PAN)	10/02/2014	12	x	✓	x
Turismo	María del Rocío Aguilar Nava (PAN)	17/02/2014	12	x	✓	✓
Comunicaciones e Infraestructura	Sergio Moreno Valle Germán (PAN)	07/02/2014	8	x	✓	x
Asuntos Metropolitanos	Pablo Fernández del Campo Espinosa (PRI)	17/02/2014	5	x	✓	x
Organizaciones No Gubernamentales	María del Socorro Quezada Tiempo (PRD)	13/02/2014	5	x	x ¹⁸	x
Instructora	José Germán Jiménez García	28/02/2014	2	NA ¹⁹	✓	x

¹⁸ El informe que esta comisión presentó únicamente cuenta con una página con lo siguiente: “Se efectuaron diversas reuniones de trabajo al interior de la Comisión de Organizaciones No Gubernamentales”. Por la misma razón no se considera el cumplimiento del informe.

¹⁹ La comisión Instructora, únicamente se reúne cuando hay un procedimiento de juicio político en contra de los servidores públicos.

	(CPP)					
--	-------	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

En el periodo comprendido de enero de 2014 a julio de 2016, las comisiones ordinarias han resuelto 605 asuntos, 371 de forma individual y 234 en conjunto. El Cuadro 8 resume el trabajo de las Comisiones, los asuntos que les han sido turnados y los que han sido resueltos.

Cuadro 8. Asuntos turnados a comisiones ordinarias, LIX Legislatura del Estado de Puebla(2014 - 2018)

Comisión	Asuntos turnados (individual y comisiones unidas)	Asuntos resueltos			Tasa de aprobación (%)
		Individual	En conjunto	Total	
Hacienda y Patrimonio Municipal	119	66	39	105	88.2
Gobernación y Puntos Constitucionales	248	55	46	101	40.7
Procuración y Administración De Justicia	127	51	21	72	56.7
Asuntos Municipales	59	4	36	40	67.8
Salud	56	31	8	39	69.6
Educación	56	22	11	33	58.9
Seguridad Pública	37	12	11	23	62.2
Igualdad de Género	23	10	10	20	87
Medio Ambiente	32	8	9	17	53.1
Protección Civil	19	12	3	15	78.9
Cultura	24	14	1	15	62.5
Desarrollo Económico	23	11	3	14	60.9
Derechos Humanos	17	5	7	12	70.6
Atención a Personas con Discapacidad	11	7	3	10	90.9
Transportes	19	8	2	10	52.6
Juventud y Deporte	11	6	2	8	72.7
Transparencia y Acceso a la Información	10	5	2	7	70
Migración y Asuntos Internacionales	11	7	0	7	63.6
Trabajo, Competitividad y Previsión Social	13	5	2	7	53.8
Desarrollo Social	21	5	2	7	33.3
Turismo	8	6	0	6	75
Grupos Vulnerables	6	2	3	5	83.3
Presupuesto y Crédito Público	12	5	0	5	41.7
Desarrollo Rural	17	4	1	5	29.4
Organizaciones No Gubernamentales	4	0	4	4	100

Asuntos Indígenas	7	2	2	4	57.1
Comunicaciones e Infraestructura	10	2	2	4	40
Vivienda	3	2	1	3	100
De la Familia y su Desarrollo Integral	2	0	2	2	100
Inspectora de la Auditoría Superior del Estado	5	1	1	2	40
Participación Ciudadana	1	1	0	1	100
Ciencia y Tecnología	2	1	0	1	50
Desarrollo Urbano	3	1	0	1	33.3
Asuntos Metropolitanos	0	0	0	0	0
Instructora	0	0	0	0	0
Totales	1016	371	234	605	60

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

La comisión que más asuntos ha resuelto es la de Hacienda y Patrimonio Municipal; en conjunto con otras comisiones ha atendido 39 temas y de forma independiente 66. En contraparte, las comisiones que menos asuntos han resuelto son las de la Familia y su Desarrollo Integral, y Organizaciones No Gubernamentales, las cuales únicamente atendieron cuestiones cuando sesionaron en conjunto (2 y 4 asuntos resueltos respectivamente); por cuenta propia no atendieron ningún tema. A la Comisión de Asuntos Metropolitanos no se ha turnado ningún asunto en lo que va de la legislatura.

2.3 Comisiones especiales

Las comisiones tienen carácter de especiales cuando se integren para tratar asuntos que no son competencia de las generales u ordinarias. Las comisiones especiales dejan de existir cuando hayan cumplido el objeto para el que fueron creadas o bien por determinación del Pleno.²⁰

La constitución de las comisiones especiales es atribución de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, a petición de cualquiera de los diputados.²¹ El acuerdo por el que se crean debe contener su objeto o cometido, el número de los integrantes que la conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. En su integración deberán reflejar la pluralidad del Congreso.

El Congreso de Puebla ha tenido dos comisiones especiales en la LIX Legislatura, ambas con la misma estructura que las ordinarias, es decir, un presidente, un secretario y cinco vocales.

Cuadro 9. Comisiones especiales, LIX Legislatura del Estado de Puebla

Comisiones especiales	Fecha de instalación	Presidencia	Número de reuniones	Extinción
Con motivos de los aniversarios del natalicio y fallecimiento de los Tres Juanes de la Sierra Norte de Puebla.	19 febrero 2014	María del Socorro Quezada Tiempo (PRD)	3	31 diciembre 2014

²⁰ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, artículo 126.

²¹ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, artículo 126.

De seguimiento, gestión y promoción de proyectos de Petróleos Mexicanos con el Estado de Puebla.	19 febrero 2014	Jorge Otilio Hernández Calderón (PAN)	4	Sigue en función
--------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------	---------------------------------------	---	------------------

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

En la página del Congreso no existen informes de actividades de dichas comisiones, tampoco el plazo de tiempo por el que fueron creadas, por esta razón no se conocen las actividades que realizan o realizaron. Sin embargo, sí es posible conocer que la Comisión especial de seguimiento, gestión y promoción de proyectos de Petróleos Mexicanos con el Estado de Puebla, se reunió el 30 de septiembre de 2014 y registra una nueva reunión hasta el 29 de julio de 2016, casi dos años después.

2.4 Comités

Los Comités son Órganos Legislativos que colaboran y supervisan las actividades administrativas y operativas del Congreso y se constituyen para funcionar durante toda la Legislatura. Sus integrantes son designados por el Pleno en la tercera Sesión del Primer Periodo Ordinario de Sesiones, en el primer año de su ejercicio.

Adicionalmente a las comisiones, dentro del Congreso de Puebla existen cinco comités: Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; Comunicación Social; Diario de Debates, Crónica Legislativa y Asuntos Editoriales; Gestoría y Quejas; e Innovación y Tecnología.

Cuadro 10. Comités, LIX Legislatura del Estado de Puebla

Comité	Fecha de instalación	Presidencia	Atribuciones
Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	12/02/2014	Pablo Montiel Solana (PAN)	Adquirir y administrar bienes muebles de la administración; emitir criterios para la elaboración del anteproyecto del presupuesto de egresos; actualizar inventarios.
Comunicación Social	28/02/2014	Francisco Javier Jiménez Huerta (PRI)	Difundir actividades del Congreso; coadyuvar en el establecimiento de una comunicación con los Congresos Federal, Estatales y la ALDF.
Diario de Debates, Crónica Legislativa y Asuntos Editoriales	13/02/2014	Julián Peña Hidalgo (MC)	Instrumentar, aplicar y vigilar los lineamientos de la archivística y biblioteconomía para resguardar, conservar y difundir el acervo bibliográfico - documental del Congreso; publicar revistas o ediciones con los Decretos y Acuerdos del Congreso.
Gestión y Quejas	13/02/2014	José Pedro Antolín Flores Valerio (PAN)	Atender solicitudes y quejas de personas dirigidas al Congreso.
Innovación y Tecnología	13/02/2014	Rosalío Zanatta Vidaurri (PRI)	Supervisar el diseño y actualización de los medios de consulta electrónicos del Congreso (incluye portal electrónico).

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

Al igual que las comisiones, los comités deben sesionar por lo menos una vez al mes²² y presentar anualmente un informe escrito sobre sus labores.²³

Cuadro 11. Desempeño de los comités, LIX Legislatura del Estado de Puebla(2014 - 2018)

Comité	Número de reuniones	Cumplió con reuniones	Informe 2014	Informe 2015
Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	29	✓	✓	✗
Comunicación Social	5	✗	✓	✗
Diario de Debates, Crónica Legislativa y Asuntos Editoriales	12	✗	✓	✗
Gestoría y Quejas	20	✗	✓	✓
Innovación y Tecnología	7	✗	✓	✗

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte 18 de agosto de 2016.

Por su atribución, el comité de Gestoría y Quejas es el único del que se tiene un conteo de asuntos atendidos. De acuerdo al informe de actividades del periodo 15 de enero de 2014 al 15 de enero de 2015, se recibieron y atendieron 36 gestiones. Del periodo 2015 - 2016 se desconoce la información.

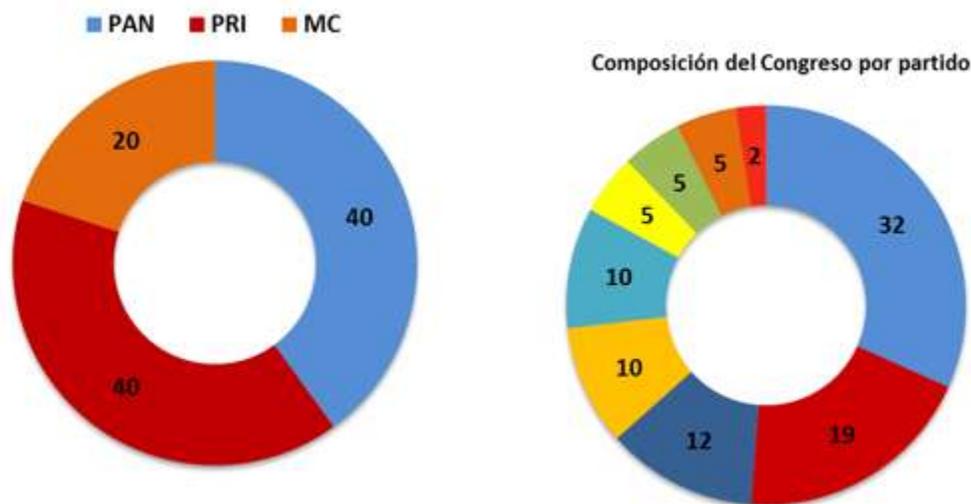
La distribución de presidencias en comités obedece al mismo principio que las comisiones: cada comité debe reflejar la proporción de los grupos parlamentarios que integran el Pleno.²⁴ Existe una representación concentrada del PAN y PRI (40% cada uno), y el 20% restante lo preside Movimiento Ciudadano. (Gráfica 17)

²² Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, artículo 54.

²³ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, artículo 52.

²⁴ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, artículo 130.

Gráfica 17. Distribución de presidencias de comités por partido, LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 – 2018) (%)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

Capítulo 3. Análisis de la Agenda Legislativa

Igual de importante que el análisis cuantitativo del Congreso de Puebla, es la revisión de la naturaleza y pertinencia de los asuntos tratados por el legislativo, así como la novedad, calidad y efectividad de las soluciones que se proponen.

Una revisión del Plan de Desarrollo Estatal (2011 – 2017) del Poder Ejecutivo y los cuatro ejes de la Agenda del Poder Legislativo, permite identificar las principales problemáticas que existen en Puebla. El diagnóstico de los problemas que aquejan a la entidad es un primer paso para evaluar las acciones emprendidas desde el Congreso local para atenderlas. (Cuadro 12)

Cuadro 12. Ejes de trabajo, poderes ejecutivo y legislativo

Ejes del Plan de Desarrollo Estatal	Ejes de la Agenda Legislativa
1.- Más empleo y mejor inversión	1.- Desarrollo económico, trabajo y crecimiento incluyente
2.- Igualdad de oportunidades para todos	2.- Bienestar, desarrollo social e igualdad de oportunidades
3.- Política interna, seguridad y justicia	3.- Seguridad ciudadana y Estado de derecho
4.- Gobierno honesto y al servicio de la gente	4.- Gobernabilidad y combate a la corrupción

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Estatal de Desarrollo 2011 – 2017 obtenido del portal de Transparencia del Gobierno de Puebla (<http://transparencia.puebla.gob.mx/>), y de la Agenda Legislativa de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla 2014 – 2018.

3.1 Problemáticas en el Estado de Puebla

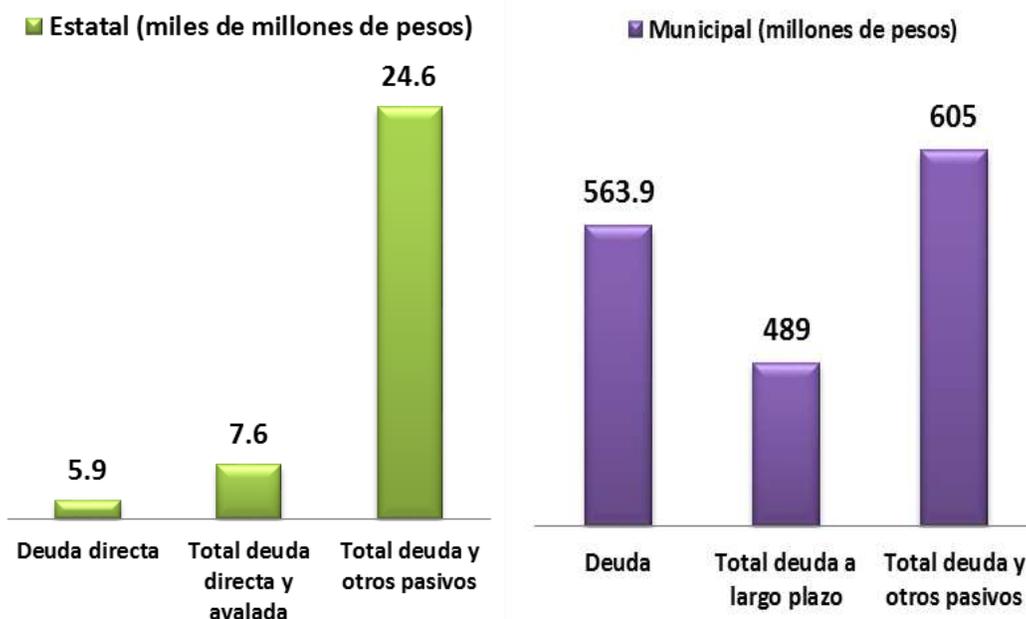
a) Endeudamiento a nivel estatal y municipal

Datos publicados por el IMCO²⁵ sobre la deuda pública en los estados, muestran que al primer trimestre de 2015 el saldo de la deuda de las entidades federativas y los municipios en su conjunto ascendió a 510,030.8 millones de pesos, lo que representó un crecimiento real de 343% entre 1993 y 2015. La deuda pública se integra por los préstamos que una entidad contrae para satisfacer sus necesidades, con cargo al crédito del estado. Se trata de préstamos solicitados por el Poder Ejecutivo estatal y en los que el Congreso interviene, al avalarlos.

El Distrito Federal, hoy Ciudad de México, es la entidad con mayor endeudamiento del país (65.8 mmdp). Le siguen Nuevo León y Chihuahua (56 y 41.4 mmdp, respectivamente). Puebla se ubica en la posición 16 en términos de endeudamiento público, con un monto de 5.9 mmdp, cifra menor al promedio del endeudamiento nacional por entidad federativa, calculada en 14 mmdp. Cada habitante de Puebla, de acuerdo a esta cifra, equivale a un pasivo de 955.5 pesos.

A nivel municipal, la ciudad de Puebla se posiciona en el lugar 17 de los municipios más endeudados de México, con un monto de 563.9 mdp. (Gráfica 18)

Gráfica 18. Comparativo de deuda en Puebla (estatal y municipal) a 2015



Fuente: Elaboración propia con datos publicados por el IMCO al 31 de marzo de 2015. Datos publicados en el portal de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado al 31 de marzo de 2016. Datos publicados por el Ayuntamiento del Municipio de Puebla al 31 de mayo de 2016.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ha sido reformada en años recientes en términos de disciplina financiera para estados y municipios. El propósito de las

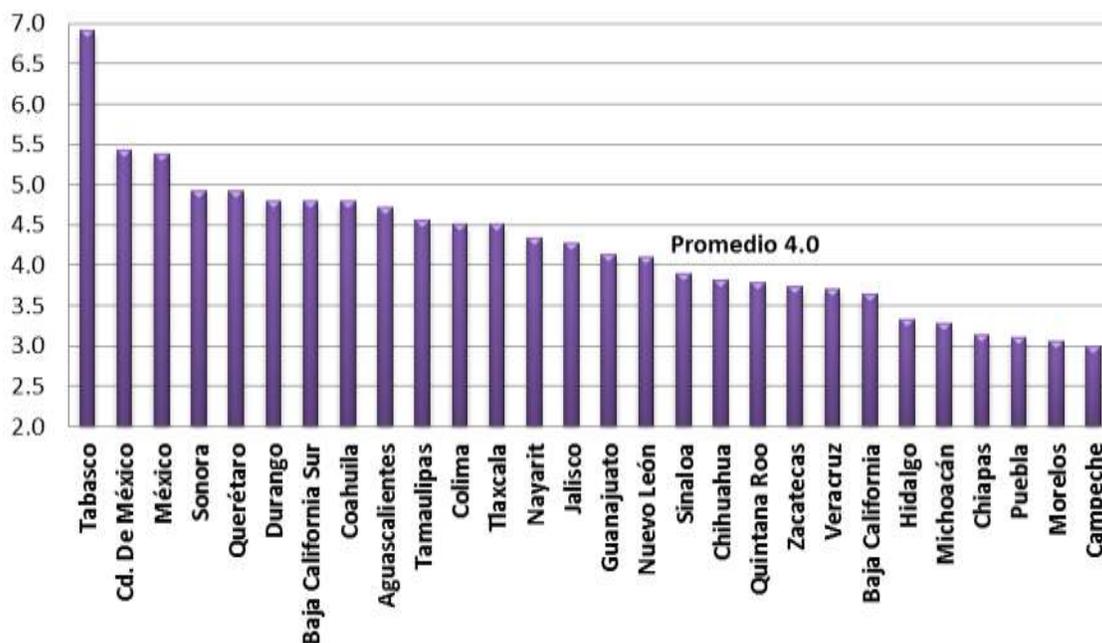
²⁵Reporte de Deuda Subnacional, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., julio de 2015.

adecuaciones ha sido ordenar y vigilar las deudas estatales y municipales, así como establecer mecanismos para la contratación de empréstitos que afecten lo menos posible la sostenibilidad financiera y la responsabilidad hacendaria de cada entidad. Al 30 de junio de 2011 la deuda estatal directa era de 5,850 miles de millones de pesos y al 31 de marzo de 2016 es de 5,593 miles de millones de pesos,²⁶ por lo que en casi 5 años la deuda ha disminuido un 4.4%.

b) Desempleo y economía

La tasa de desempleo en Puebla es baja. Mientras que el promedio nacional es del orden de 4%, en la entidad este indicador observa un descenso sostenido. En diciembre de 2014 fue de 3.4%; en diciembre de 2015 y en el primer trimestre de 2016 fue de 3%. Para el segundo trimestre del presente año descendió a niveles de 2.9%.²⁷

Gráfica 19. Tasa de desocupación total por entidad (terceros trimestres de 2014, 2015 y segundo de 2016)*



Fuente: Elaboración propia con datos publicados por Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2016, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Porcentaje en comparación con la PEA. Los estados de San Luis Potosí, Oaxaca, Yucatán y Guerrero obtuvieron un promedio de 2.6, 2.4, 2.4 y 2.1 respectivamente.

La LIX Legislatura del Estado de Puebla ha presentado diferentes reformas para combatir el desempleo. Existe una propuesta de la Ley del Primer Empleo en la entidad (en estudio desde 2014) que incentiva la creación de empleos y la colocación de aquellos que busca de uno. El diputado iniciador José Chedraui Budib (PRI) señaló que en Puebla más de 51 mil personas de entre los 14 y 24 años de edad están desempleadas, y que uno de los problemas que enfrentan

²⁶Secretaría de Finanzas y Administración, 1er Informe Trimestral 2016 de la Deuda Pública Directa, Gobierno de Puebla, portal de Transparencia Fiscal

²⁷ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2016, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

para conseguir un puesto laboral es la falta de experiencia, asunto que se agudiza especialmente entre quienes egresan de carreras técnicas y licenciaturas.

Los legisladores poblanos aprobaron la expedición de la Ley de Promoción y Crecimiento Económico, propuesta por el diputado Pablo Rodríguez Regordosa (PAN), quien en un ejercicio de apertura legislativa se reunió en varias ocasiones con académicos y empresarios de organismos como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), e instituciones educativas como la UPAEP, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad Anáhuac, campus Puebla, para consensuar y complementar su propuesta inicial, de manera que se cumpliera con el propósito de dinamizar el crecimiento económico en todas las regiones del Estado, incluyendo a las micros, pequeñas y medianas empresas.

c) Pobreza, desigualdad de oportunidades, desarrollo humano y vivienda

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) considera que una persona está en situación de pobreza cuando adolece de al menos una carencia social (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación), y cuando su ingreso no es suficiente para adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades. Si un individuo tiene tres o más carencias, se encuentra en situación de pobreza extrema.

En 2014 el porcentaje de población en situación de pobreza en el estado era de 64.5%, mientras que la pobreza extrema afectaba a 16.2% de los poblanos.²⁸ Las comunidades con fuerte presencia indígena son las que resienten mayoritariamente el fenómeno de la pobreza: en Puebla 68% de ellas subsisten en estas condiciones.²⁹ Puebla ocupa el cuarto lugar en el índice de desarrollo humano más bajo a nivel nacional.³⁰ 655 mil 881 viviendas carecen del servicio de agua potable, 190 mil no tienen servicio de drenaje y aproximadamente 32 mil no tienen electricidad.³¹

Los legisladores han propuesto reformas para mejorar las condiciones de vivienda, especificando los servicios básicos con que deberían contar (iluminación pública, alcantarillado, recolección de basura, transporte público, servicios de emergencia, seguridad, salud, acceso a medios de comunicación, escuelas y centros de trabajo a distancia razonable; evitar zonas de alto riesgo, contaminados o de proximidad inmediata a fuentes de contaminación), sin embargo todas mantienen un estatus de pendiente.

En materia sanitaria, Puebla se encuentra entre los tres estados con mayor cantidad de defunciones causadas por trastornos mentales y del comportamiento, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).³² Existe una iniciativa de Ley de Salud Mental para el Estado de Puebla que pretende garantizar la rehabilitación y el tratamiento en la atención de estas enfermedades (en estudio desde el 2014); y una reforma aprobada (marzo de 2016) a la Ley Estatal de Salud encaminada a informar y educar a la población sobre cualquier aspecto vinculado a la salud mental, intervenir en las comunidades para evitar situaciones de riesgo y dar a conocer procedimientos clínicos.

²⁸ Cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2014.

²⁹ Cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2015.

³⁰ Datos del 2012 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) publicados en 2014.

³¹ Cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2013.

³² Cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2014.

d) Inseguridad

Según el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) de la Secretaría de Gobernación, en Puebla del 2011 al 2013, el robo con violencia aumentó 253% y los secuestros 515%. Para el 2014 el costo de la delincuencia entre gastos médicos y pérdidas económicas fue de 5 mil 262 millones de pesos. La tasa de prevalencia delictiva por cada 100 mil habitantes fue de 23,741 para este mismo año.³³

La tasa de delitos en Puebla por extorsión aumentó 6.2% de 2014 a 2015, mientras que la de robo o asalto creció un 13.4%. De 2013 al nueve de marzo de 2015 se contabilizaron de manera hemerográfica 118 feminicidios, de los cuales la Procuraduría General de Justicia (PGJ) del estado sólo reconoció una séptima parte.³⁴

El Congreso poblano ha aprobado reformas al Código Penal y a la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que sancionan con penas de hasta 60 años a quien cometa el delito de feminicidio. También se aprobaron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública y de Seguridad Privada, para que la Secretaría de Seguridad Pública sea la encargada de todo lo referente a esta última actividad y se reduzcan gastos, aumente la calidad de los servicios y se dé respuesta a las necesidades de la sociedad. En marzo de 2016 se propuso una iniciativa para incluir la participación del Poder Legislativo dentro del Consejo Estatal de Coordinación del SNSP, con el objetivo principal de generar una sinergia que arroje mejores resultados, sin embargo aún no ha sido aprobada.

e) Desarrollo social y educación

El INEGI apunta que de las 2 millones 520 mil 414 hectáreas de áreas ejidales y comunales que existen en Puebla, sólo 1 millón 193 mil 306 (37.1%) se destina a uso agrícola y forestal. Mariano Hernández Reyes (PT) presentó la iniciativa de Ley de las Áreas Agrícolas Protegidas del Estado de Puebla que propone revalorizar dichas áreas para proteger la productividad alimentaria, la flora, fauna, los mantos freáticos y los sumideros, sin embargo sigue pendiente de aprobación desde 2014. El impacto de esta ley podría ser positivo, ya que permitiría el aprovechamiento de la biodiversidad y el fomento a actividades económicas como el turismo ecológico.

La LIX Legislatura de Puebla creó la Ley de Fomento a la Acuicultura y Pesca Sustentable que servirá para normar el funcionamiento del Consejo Estatal de Pesca y Acuicultura, así como apoyar la organización y desarrollo de los propietarios acuícolas y pesqueros.

La población analfabeta en Puebla es de 361,847; sin primaria terminada 561,226 (12.9%), y sin secundaria terminada 956,984 (22%).³⁵ De acuerdo al censo³⁶, 6 de cada 100 hombres y 8 de cada 100 mujeres de 15 años y más no saben leer ni escribir. A pesar de la problemática, el Poder Legislativo de Puebla no ha propuesto iniciativas que contribuyan a reducir estas cifras. Existe una propuesta que reforma la Ley de Educación estatal para fomentar el hábito de la lectura, que se encuentra en estudio.

³³ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

³⁴ Datos del Programa de Género de la Universidad Iberoamericana de Puebla.

³⁵ Datos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

³⁶ Censo de Población y Vivienda del 2010.

f) Transparencia y combate a la corrupción

Especialistas en temas de gobierno digital³⁷ coinciden en señalar a Puebla como un ejemplo en la materia a nivel nacional, luego de la aprobación, en 2015, de la Ley de Gobierno Digital para el Estado de Puebla y sus Municipios. Los expertos afirman que el ordenamiento cumple con los 12 principios de la OCDE,³⁸ lo cual permitirá avanzar en la modernización administrativa, ahorro de tiempo, dinero y combate la corrupción.

Otra contribución del Congreso de Puebla fue la reforma a la Ley Orgánica Municipal y a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla, por la que se amplió la duración del proceso de entrega – recepción de los ayuntamientos para que las autoridades entrantes conozcan el estatus de la administración pública municipal y los recursos con los que se cuenta, además de que garantiza la asesoría profesional de la Auditoría Superior del Estado en pro de la seguridad, la gobernabilidad y la entrega correcta de los recursos del municipio.

Está en trámite una iniciativa del diputado José Chedraui Budib que reforma la Constitución estatal y diversas leyes secundarias, cuyo objeto es que los servidores públicos respondan por el manejo indebido de los recursos públicos y la deuda pública, precisando además facultades de fiscalización de la Auditoría Superior del Estado en lo concerniente a fondos, recursos locales y deuda pública. Esta iniciativa sigue en estudio en las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Presupuesto y Crédito Público.

Finalmente, los legisladores estatales aprobaron y homologaron la nueva Ley de Transparencia que exige a los sujetos obligados dar a conocer fideicomisos, fondos públicos, mandatos o cualquier contrato análogo. Esta norma incorpora al gobierno abierto como práctica importante, haciendo énfasis en la generación y publicación de datos abiertos. También modifica los plazos de los procedimientos de atención a solicitudes de la información, con el objetivo de garantizar la calidad de las respuestas. Los sujetos obligados tendrán que transparentar todos los recursos públicos ante el ciudadano que los solicite.

3.2 Principales reformas aprobadas

Las iniciativas que procesan los Congresos estatales suelen observar las modificaciones hechas a la Constitución u otros ordenamientos federales. Esta sección analiza tres reformas que tienen su correlato a nivel federal: la relacionada con el nuevo proceso penal acusatorio adversarial; la que resultó de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Castañeda Gutman vs Estado Mexicano), sobre candidaturas independientes; y la que armoniza la legislación local con la Ley General de Transparencia. Se incluyó además una reforma de corte local, por su posible influencia en el panorama sociopolítico de Puebla, relativa al Gobierno Digital del estado.

Cuadro 13. Reformas relevantes de la LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014-2018)

Iniciativa	Presentación - aprobación	Presentador	Pertinencia e Impacto
Expedición de la nueva Ley de Transparencia.	15/3/2016 – 4/5/2016	Marco Antonio Rodríguez Acosta (PSI)	Se armoniza la legislación local con la Ley General de Transparencia de 2015, expidiendo una ley reglamentaria acorde al artículo sexto de la

³⁷ Manuel Gerardo Flores, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); Alejandro Ríos Diéguez, director general de Proyectos del Gobierno Digital del Gobierno de la República; y Francisco Fernández Castillo, director general de C-Estrategia. Nota publicada en la sala de prensa del portal del Congreso.

³⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Principios de Gobierno Corporativo.

			constitucional nacional.
Creación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General. (Desaparece la Procuraduría)	19/2/2016 – 20/2/2016	Junta de Gobierno y Coordinación Política	Se expidió la Ley Orgánica de Fiscalía General del Estado, de conformidad con el artículo segundo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales. Las autoridades judiciales tendrán un marco legal para el cumplimiento del nuevo Proceso Penal Acusatorio Adversarial.
Reforma a la Constitución de Puebla para establecer los requisitos para candidatos independientes	7/1/2016 – 9/1/2016	Congreso de Puebla	Se armonizó la Constitución estatal con las reformas a la Constitución federal relativas a derechos políticos y sociales (candidaturas ciudadanas). En 2008, a raíz del caso Castañeda Gutman, la CIDH recomendó al Estado mexicano adecuar el marco jurídico del país en este sentido.
Uso de gobierno digital	3/12/2014 – 4/2/2015	VV AA	La LIX Legislatura reformó la Ley de Gobierno digital para el estado de Puebla y sus municipios, para que la ciudadanía realice, con el empleo de las ventajas tecnológicas, trámites ante la autoridad.

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018), así como de las leyes ahí mencionadas. Fecha de corte, 18 de agosto de 2016.

Capítulo 4. Transparencia y obligaciones del Poder Legislativo

La transparencia y el acceso a la información son dos aspectos que han redimensionado el concepto de democracia. Se trata de herramientas fundamentales de los ciudadanos para enfrentar y evitar vicios, errores y actos de corrupción. Estos derechos permiten al ciudadano conocer de manera ordenada y sistematizada la información que los funcionarios deben publicar, de conformidad con el marco jurídico vigente.

Se han realizado diversas mediciones y evaluaciones sobre la calidad de las leyes de transparencia y acceso a la información que presentan los congresos de las entidades. En febrero de 2007, el IFAI³⁹ publicó un documento denominado “Estudio comparativo de leyes de Acceso a la Información”. En él se evidenciaron aspectos negativos del órgano de transparencia de Puebla, particularmente, lo limitado de su autonomía de gestión y atribuciones legales, así como los altos salarios pagados en la institución (uno de los cinco más caros del país).

El CIDE,⁴⁰ a través de la Métrica de la Transparencia, realiza mediciones sobre el funcionamiento del sistema de transparencia en México. En 2010, Puebla ocupó el lugar número 17 en términos de evaluación a su marco legal. En 2014 descendió a la posición 23.

En 2014, el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR publicó un estudio que no sólo comparó otras leyes en México y en el mundo,⁴¹ sino que tomó las mejores prácticas nacionales e

³⁹ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). A partir de mayo 2015 cambió su nombre a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

⁴⁰ Centro de Investigación y Docencia Económica A.C

internacionales. Esta publicación posicionó al Distrito Federal como la única entidad con un ordenamiento de categoría “buena ley”. Puebla, por su parte, se localizaba en las primeras posiciones dentro de los 13 estados con una ley “regular”, destacando en dos de las tres variables: *Diseño Institucional* y *Procedimiento de Acceso a la Información*, obteniendo las mejores calificaciones en algunos indicadores (*Órganos de conducción de los Órganos Garantes de Transparencia, Modalidades para presentar solicitudes de acceso a la información, Regulación de las respuestas de las autoridades públicas a las solicitudes de acceso a la información, y Garantías jurídicas del recurso de revisión*). Un año después, IDAIM 2015,⁴² llevó a cabo una actualización de esta medición. Puebla mantuvo su posición dentro del ranking general.

Otra evaluación realizada en 2014 por la organización Alianza por el Parlamento Abierto, contempló el cumplimiento de diez principios y 95 variables por las que fueron evaluados los congresos estatales y el federal, arrojando 3 mil 570 datos recopilados:

- En materia de *Participación ciudadana y rendición de cuentas* la institución mejor evaluada fue la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), que cumplió con nueve de 12 variables. Le siguieron los congresos de Coahuila, Guanajuato, Michoacán y Puebla con ocho variables cada una.
- El Congreso de Puebla obtuvo un porcentaje de cumplimiento de 25% en la categoría de *Información presupuestal y administrativa*, pues no presentaba información completa sobre su presupuesto (institucional, de comisiones o grupos parlamentarios). Tampoco desagregaba su ejecución. Tales hallazgos se ratifican en este Reporte Legislativo.
- El Senado de la República y el Congreso del Estado de Puebla fueron los mejores calificados en el principio de *Información sobre legisladores y servidores públicos*, cumpliendo con 11 de 17 variables.
- La diputación de Puebla, como la mayoría de los congresos locales, publica su *Información histórica*.
- La *Accesibilidad y difusión* en el Congreso de Puebla sólo se ejecuta en un 50%. No hay garantía de acceso a sesiones de comisiones, transmisión de las mismas o su resguardo en archivo digital. Esta insuficiencia persiste en la actual legislatura.
- *Datos Abiertos* es el rubro que más incumplen las instituciones legislativas estatales en México; Puebla entre ellas.
- En el rubro *Conflicto de interés* el Congreso de Puebla carece de disposiciones al respecto. Paralelamente, tampoco regula el cabildeo.

A raíz de la reforma al artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Puebla en marzo de 2004, en donde se consagró el derecho de acceso a la información pública gubernamental (ver

⁴¹FUNDAR 2014. Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM).
<http://idaim.org.mx/data/cuadernillo.pdf>

⁴²FUNDAR 2015. Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM).
<http://idaim.org.mx/data/cuadernillo2015.pdf>

Anexo 1), se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (agosto 2004). Esta ley fue actualizada en 2011 y finalmente en mayo de 2016 se homologó con la Ley General. La evolución de esta normatividad ha dado distintos alcances a las figuras de los sujetos obligados, responsabilidades y sanciones. (Cuadro 14)

Cuadro 14. Evolución comparativa de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla 2004 – 2016

Figura jurídica	2004	2011	2016
Sujetos obligados	Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sus órganos, dependencias y/o entidades.		
	Órganos constitucionalmente autónomos.	Órganos constitucional o legalmente autónomos.	
	Ayuntamientos, sus dependencias y entidades.		
	—	Tribunales Administrativos, en su caso.	
	—	Partidos Políticos.	
—	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fideicomisos y fondos públicos. ○ Cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el estado y sus municipios. 		
Obligaciones	Los Servidores Públicos, están obligados a proporcionar información sobre sus funciones en los términos de esta ley y su reglamento, cuando se les solicite. Queda exceptuada la información con carácter de reservada o confidencial (prevista en el artículo 11).	<ul style="list-style-type: none"> ○ Publicar información de oficio en los sitios electrónicos. ○ Responder solicitudes de información. ○ Constituir y actualizar sistemas de archivo y gestión documental. ○ Documentar actos derivados de sus atribuciones. ○ Establecer procedimientos para clasificar información. ○ Proteger los datos personales en su posesión. ○ Cumplir las resoluciones de la Comisión. ○ Capacitar al personal en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Proteger y resguardar información reservada o confidencial. ○ Designar responsables en las Unidades de Transparencia, dependientes directos del sujeto obligado. ○ Promover la documentación y publicación de la información. ○ Constituir el Comité de Transparencia y Unidades de Transparencia. ○ Atender requerimientos, observaciones, y recomendaciones del Instituto de Transparencia y del Sistema Nacional. ○ Incentivar el uso de tecnologías de la información.
Sanciones	Las sanciones se sustanciarán conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, principalmente. Se iniciarán de oficio, por	<ul style="list-style-type: none"> ○ Amonestación privada o pública. ○ Suspensión hasta por seis meses. ○ Destitución del empleo, cargo o comisión. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Amonestación pública. ○ Multa de 150 hasta mil 500 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente. ○ El incumplimiento de los sujetos obligados se

	queja o denuncia presentada por cualquier persona o por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sanción económica. ○ Inhabilitación temporal hasta por doce años en el servicio público. 	difundirá en los portales de obligaciones de transparencia del Instituto de Transparencia y contará para futuras evaluaciones.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia basada en las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública expedidas en los años 2004, 2011 y 2016.

Ley de 4 de mayo de 2016

Entre las modificaciones realizadas, destaca la nueva denominación del organismo garante: Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla y la incorporación del concepto *Gobierno abierto*.

El ordenamiento estatal consideró las recomendaciones realizadas por el INAI⁴³ a través del *Diagnóstico para la Armonización de las Legislaciones Locales en materia de Transparencia y Acceso a la Información* y las observaciones de la asociación Nodo de Transparencia, integrada por ciudadanos de varias organizaciones civiles. También se estimaron las aportaciones del Colectivo por la Transparencia, a través del movimiento #ArmonizaTuLey, impulsado en redes sociales.

Cuadro 15. Comparativo de las leyes federal y estatal de transparencia

Tema	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla
Alcances	Reglamenta el derecho constitucional de acceso a la información que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.	Esta ley se apega a las leyes general y federal estableciendo los principios, generalidades y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de los sujetos obligados.
Sujetos obligados	Son sujetos obligados: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes de la Unión, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, y cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los tres niveles de gobierno.	Los sujetos obligados atenderán los principios de legalidad, certeza jurídica, imparcialidad, veracidad, transparencia y máxima publicidad. Garantiza el derecho de acceso en posesión de cualquier sujeto contemplado en la ley federal.
Obligaciones comunes	De conformidad con el artículo 68, los sujetos obligados del ámbito federal cumplirán con las obligaciones en la materia. Pondrán a disposición del público y actualizarán en sus medios electrónicos sus atribuciones, funciones, información y documentación que señala el Título Quinto de la Ley General.	El artículo 77 reitera obligaciones idénticas a las determinadas en el artículo 68 de la ley federal.

⁴³Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

Obligaciones específicas del Poder Legislativo	El artículo 70 establece que los sujetos obligados del Poder Legislativo federal pondrán a disposición del público y actualizarán: la agenda legislativa, gaceta parlamentaria, orden del día, diario de debates, versiones estenográficas, listas de asistencia de los legisladores, estatus de los asuntos turnados y las leyes, decretos y reglamentos aprobados.	El artículo 79 advierte la obligación del Poder Legislativo estatal de publicar y actualizar información similar a la ordenada al Poder Legislativo federal.
Condiciones de la reserva de la información	La información clasificada como reservada, (art. 113), podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.	Elimina la figura de lacuerdo de reserva y ordena que la documentación reservada deberá especificarse en un índice público, de forma semestral y en formatos abiertos. El titular de cada área administrativa será la persona facultada para clasificar la información.

Fuente: Elaboración propia basada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

Solicitudes de información

Se realizaron 10 solicitudes de información (entre el 30 de marzo y el 11 de agosto de 2016), a través del portal de Transparencia del Congreso de Puebla. De todas se obtuvo una respuesta, refiriendo que habían sido contestadas en los plazos legales (Cuadro 16).

A partir de mayo de 2016, la nueva Ley de Transparencia del Estado de Puebla especificó que las solicitudes de acceso se atenderían en un plazo no mayor a 20 días hábiles (art. 150), contados a partir del día siguiente de su presentación. El plazo puede ampliarse por diez días hábiles, previa justificación y aprobación del Comité de Transparencia, de lo que se deberá notificar al solicitante antes de la fecha de vencimiento.

Cuadro 16. Solicitudes de información realizadas para la elaboración del Reporte Legislativo, LIX Legislatura del Estado de Puebla (2014 – 2018)

Solicitud	Fecha y folio	Respuesta	Plazo de respuesta	Satisfacción de la respuesta
Cédula profesional de los diputados.	30 de marzo (091/2016)	12/4/2016	En tiempo	No se cuenta con la información.
Iniciativas presentadas por grupo parlamentario.	30 de marzo (092/2016)	12/4/2016	En tiempo	Satisfactorio.
Monto mensual de subvenciones por grupo parlamentario.	30 de marzo (093/2016)	12/4/2016	En tiempo	Satisfactorio.

<ul style="list-style-type: none"> ○ Presupuesto aprobado para los ejercicios fiscales 2014, 2015 y 2016. ○ Estados financieros presentados por la LIX Legislatura desde 2014. ○ Observaciones hechas por el despacho particular contratado, relativo a la cuenta pública del Congreso para el ejercicio fiscal 2014. 	11 de mayo (116/2016)	8/6/2016	En tiempo	<ul style="list-style-type: none"> ○ Se cuenta con Estados Analíticos del ejercicio del presupuesto de egresos, de los cuales se desprende información. ○ Los estados financieros existen y son públicos, pero su nivel de desglose es limitado. Se presentan mensualmente- No existen estados financieros anuales. ○ Sobre la cuenta pública de 2014, el dictamen del Auditor Externo no incluyó observaciones.
Información de comisiones (personal asignado y sueldos).	11 de mayo (117/2016)	8/6/2016	En tiempo	No se tiene personal asignado ni tabulador de sueldos para comisiones.
Información de las plazas laborales del Congreso (área de adscripción, funciones, nombramiento).	11 de mayo (118/2016)	8/6/2016	En tiempo	Se anexó documentación con la siguiente aclaración: "Las funciones a las que se hace referencia en el archivo adjunto corresponden a las plasmadas en el Manual de Organización de octubre de 2014, mismo que se encuentra en proceso de actualización, dadas las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla y al Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla ambas de fecha 29 de marzo de 2016."
Hora de cierre de las sesiones plenarias (para cálculo de su duración).	31 de mayo (128/2016)	28/6/2016	En tiempo	No se cuenta con información.
Información específica sobre las categorías de las de las plazas laborales, ya que los tabuladores varían por categoría, no quedando claros algunos puestos.	27 de junio (142/2016)	25/7/2016	En tiempo	Satisfactorio
Presupuesto anual aprobado y ejercido para las legislaturas: <ul style="list-style-type: none"> ○ LVI (2005 – 2008) ○ LVII (2008 – 2011) ○ LVIII (2011 – 2014) 	27 de junio (143/2016)	25/7/2016	En tiempo	Se remitieron Estados de Origen y Aplicación de Recursos (2005 – 2014) que contienen ingresos recibidos y egresos realizados. Estos documentos forman parte de las Cuentas Públicas de las legislaturas en comento.

Información de comisiones (personal de apoyo en comisiones y comités, nombres de puestos, staff, funciones, modalidad de pago y presupuesto asignado).	27 de junio (144/2016)	25/7/2016	En tiempo	El personal de apoyo de las Comisiones y Comités está adscrito a las direcciones generales de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos y a la de Servicios Legislativos. No existe presupuesto para comisiones.
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------	-----------	-----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia basada en las solicitudes de información realizadas y sus respectivas resoluciones.

Capítulo 5. Presupuesto y fiscalización

El Presupuesto de Egresos es el documento jurídico, contable y de política fiscal que aprueba el Congreso Local a iniciativa del Gobernador del Estado, en el cual se consigna el gasto público que deben ejercer los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y los Organismos Constitucionalmente Autónomos, en el desempeño de sus funciones en un Ejercicio Fiscal. El Presupuesto de Egresos estará contenido en la Ley de Egresos que apruebe el Congreso del Estado.⁴⁴

La Dirección General de Administración y Finanzas es el área dependiente de la Secretaría General del Congreso del Estado, cuya función principal es administrar los recursos humanos, materiales y financieros propios de la institución. De igual manera es la encargada de elaborar el proyecto de presupuesto de egresos del Congreso así como los estados financieros para su remisión a la Auditoría Superior del Estado, y dar contestación a las solicitudes hechas por ésta.

5.1 Actores relevantes

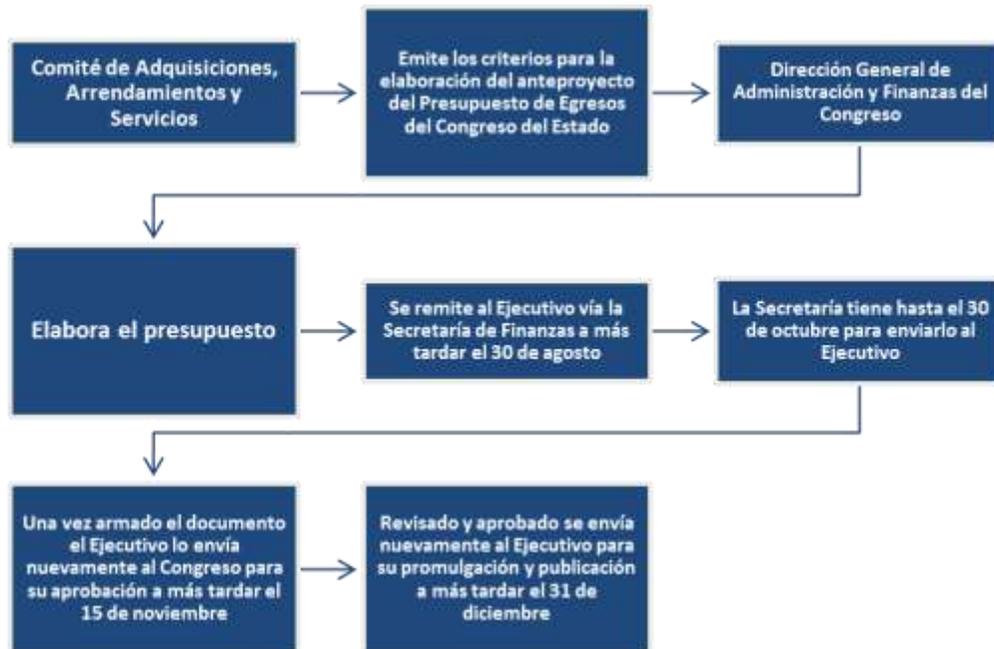
Los principales actores que participan en el proceso del ejercicio presupuestal del Congreso son los siguientes:

- 1.- El Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, que emite los criterios para la elaboración del anteproyecto del Presupuesto de Egresos del Congreso del Estado, cuidando que sea el suficiente para cubrir sus necesidades.
- 2.- La Dirección General de Administración y Finanzas del Congreso, mencionada anteriormente, que elabora el presupuesto del Congreso.
- 3.- La Contraloría interna del Congreso, que propone los criterios para realizar las auditorías y sistemas para la revisión, evaluación y control de los recursos a cargo de los Órganos Legislativos y Técnico Administrativos que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Congreso.
- 4.- La Comisión Inspectorá de la Auditoría Superior del Estado, quien debe informar al término de cada periodo ordinario de sesiones, respecto del ejercicio del presupuesto del Congreso y de la Auditoría.

⁴⁴ Información de la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla.

5.- La Auditoría Superior del Estado de Puebla, la Unidad de Fiscalización, Control y Evaluación, dependiente del Congreso del Estado, y que está bajo la supervisión de la Comisión Inspector de la Auditoría Superior del Estado.

Gráfica 20. Fases y plazos del proceso presupuestario del Congreso del Estado de Puebla



Fuente: Diagrama elaborado con información de la Ley de Presupuesto y Gasto Público del Estado de Puebla.

5.2 Ejercicio de los recursos

Con el fin de comparar cómo se ha ejercido el presupuesto del Congreso en las tres legislaturas anteriores: LVI Legislatura (2005 – 2008), LVII Legislatura (2008 – 2011), LVIII Legislatura (2011 – 2014), y lo transcurrido de la actual, se pidió un comparativo del presupuesto anual asignado y ejercido en los años mencionados, a través de una solicitud de información.⁴⁵

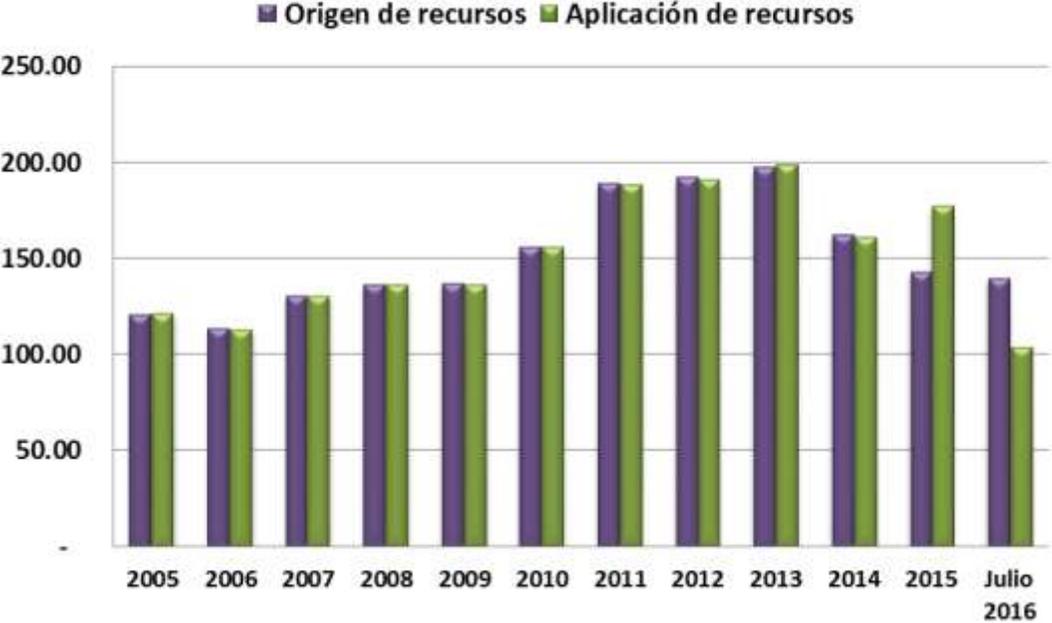
El Congreso no cuenta con reportes presupuestales correspondientes a esos periodos de tiempo, en su lugar remitió un archivo con los Estados de Origen y Aplicación de Recursos, publicados en el Periódico Oficial del Estado Puebla, y que contienen los ingresos recibidos y los egresos realizados por el Congreso estatal. Estos documentos son parte integrante de las Cuentas Públicas anuales de las tres legislaturas en comento.

Dentro de los documentos remitidos no existe un estado financiero que explicita la cantidad del presupuesto aprobado y ejercido, en su lugar se presenta un análisis basado en el origen y la aplicación de los recursos económicos. Con esta información se hizo un comparativo (Gráfica 21) en el que se observa la evolución presupuestaria anual en términos del origen de los recursos (equivalente al presupuesto aprobado), y su aplicación (equivalente al presupuesto ejercido).

⁴⁵ Solicitud de información con número de expediente 143/2016.

Se advierte un aumento sostenido en el origen de los recursos desde 2005 hasta 2013, con excepción del año 2006. En 2013, no obstante que lo aprobado para el Congreso de Puebla fue el mayor presupuesto desde 2005, la cifra ejercida fue superior. A partir de 2014 el recurso de origen ha decrecido, pero la cantidad gastada en 2015 se disparó casi 30 millones de pesos más que lo aprobado en la Ley de Egresos.

Gráfica 21. Evolución presupuestaria del Congreso de Puebla en las LVI, LVII y LVIII y LIX, legislaturas por origen y aplicación (enero 2005 a julio 2016, millones de pesos)



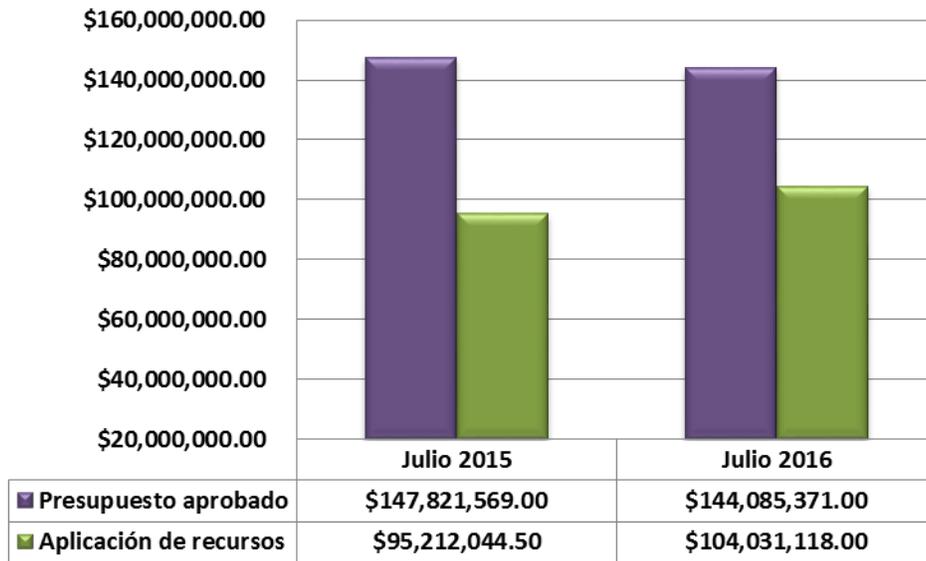
Fuente: Elaboración propia con información del documento: "Anexo 143 2016.pdf", obtenido a través del portal de transparencia del Congreso de Puebla y con información publicada en el portal del Congreso.

A julio de 2016 el Poder Legislativo ha gastado 72% de su presupuesto aprobado, sin embargo aún restan, en la práctica, seis meses para que concluya el actual año de ejercicio (14 de enero de 2017) y conceptos de pago pendientes importantes como los aguinaldos de los diputados (3 millones 863 mil 437 pesos⁴⁶).

Para diagnosticar si la aplicación de recursos en 2016 será similar a 2015, se compararon cifras ejercidas al mes de julio en ambos años. La tendencia sobre lo ejercido para este año podría ser similar o incluso superior al año previo, si se considera que el presupuesto vigente es menor.

⁴⁶De acuerdo a la tabla de remuneraciones publicada en el portal del Congreso.

Gráfica 22. Gasto ejercido por el Congreso de Puebla comparado al mes de julio de 2015 y 2016



Fuente: Elaboración propia con información publicada en la página del Congreso del Estado de Puebla.

5.3 Costo de comisiones

El Reglamento Interior del Congreso establece las áreas que sirven de apoyo a las comisiones y comités, mismas que están adscritas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos y a la Dirección General de Servicios Legislativos. Ambas dependencias proporcionan, entre otras actividades, el apoyo a los órganos colegiados del Congreso, por lo que no se cuenta con personal propio en las comisiones y comités.

Existe información sobre las remuneraciones del personal adscrito a las direcciones generales mencionadas. Ésta se basa en el tabulador del personal que publica el portal del Congreso. No obstante, se desconoce la categoría o nivel del personal que podría estar asignado a las comisiones, por lo que se han considerado las que están contenidas en el documento de Adscripción de Plazas del Congreso, perteneciente a las direcciones ya citadas⁴⁷.

Cuadro 17. Adscripciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos y de la Dirección General de Servicios Legislativos

Adscripción	Cantidad de personas	Cantidad neta mensual por persona	Total mensual
Directores	2	\$59,703.48	\$119,406.96
Coordinadores	3	\$25,700.00	\$77,100.00
Jefes	2	\$23,000.00	\$46,000.00
Analista especializado C	1	\$24,600.00	\$24,600.00
Analistas	15	\$5,000 - \$19,000.00 ⁴⁸ (entre A y X ⁴⁹)	\$180,000.00 ⁵⁰

⁴⁷ Esta información se obtuvo a través de solicitud de información.

⁴⁸ Se toma como referencia que ganen en promedio \$12,000

Total	23	\$145,003.48	\$447,106.96
--------------	-----------	---------------------	---------------------

Fuente: Elaboración propia con información publicada en la página del Congreso del Estado de Puebla.

No se tiene un presupuesto asignado al trabajo de comisiones y comités, sin embargo existen áreas que realizan entre otras actividades, las funciones de apoyo a estos órganos legislativos. Dichas áreas reciben mensualmente la cantidad de \$447,106.96.

5.4 Costo de los grupos parlamentarios

De acuerdo a la Ley Orgánica,⁵¹ el Congreso destinará de su presupuesto una partida anual para subvencionar a los Grupos y Representaciones Legislativas. 30% de las subvenciones se asigna de equitativamente entre todas las fracciones y representaciones parlamentarias. El 70% restante se reparte proporcionalmente en función del número de diputados de cada agrupación. La cuenta anual de las subvenciones se incorpora a la cuenta pública del Poder Legislativo, remitiéndose copia a la Contraloría Interna del Congreso.

A través de una solicitud de información⁵² se calculó el monto mensual asignado por grupo parlamentario en el presente año. Con esta cifra fue posible conocer la partida anual presupuestaria para subvenciones: \$1'548,000.00. Están pendientes solicitudes de información sobre las partidas de 2014 y 2015.

Cuadro 18. Monto mensual de subvenciones por grupo parlamentario, LIX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla (a marzo 2016)

Fracción Legislativa	Número de legisladores	Proporcional por fracción	Equitativo por fracción	Monto mensual
PRD	4	8,809.76	4,300.00	13,109.76
PT	2	4,404.88	4,300.00	8,704.88
MC	2	4,404.88	4,300.00	8,704.88
PANAL	4	8,809.76	4,300.00	13,109.76
PAN	13	28,631.70	4,300.00	32,931.70
PVEM	2	4,404.88	4,300.00	8,704.88
CPP	5	11,012.00	4,300.00	15,312.00
PSI	1	2,202.44	4,300.00	6,502.44
PRI	8	17,619.50	4,300.00	21,919.50
Totales	41	\$90,300.00	\$38,700.00	\$129,000.00

Fuente: Elaboración propia realizada con datos de una solicitud de información a través del portal de transparencia del Congreso de Puebla, con número de expediente 093/2016.

Por acuerdo⁵³ de los miembros de la fracción legislativa del PAN de la LIX Legislatura, el importe correspondiente para esta fracción se ejerce a través de cheques nominativos.

⁴⁹ Los analistas vienen clasificados por letras (A - X), pero incluso las mismas letras tienen tabuladores diferentes por lo que se desconoce la cantidad exacta para ese puesto.

⁵⁰ Se toma como referencia que ganen en promedio \$12,000

⁵¹ Artículo 93

⁵² Solicitud de información con número de folio 093/2016.

⁵³ Información proporcionada como nota al responder a la solicitud de información con folio 093/2016.

5.5 Costo de diputados y personal

El tabulador de remuneraciones y deducciones mensuales del personal del Congreso es público y está disponible en la página oficial del Congreso. En función de su contenido se calculó el costo mensual y anual por diputado (Cuadro 19).

Anualmente un legislador recibe \$915,845.93, de los cuales más de la mitad (53%) corresponden al concepto de "Compensación". Sumados el sueldo mensual neto (\$15,030.88) más la compensación (\$40,652.46), al mes cada legislador estatal percibe \$55,683.34 netos.

Cuadro 19. Costo por diputado mensual y anual al 31 de julio 2016

Diputado	Mensual	Anual
Sueldo bruto	\$ 21,072.00	\$ 252,864.00
Deducciones	\$ 6,041.12	\$ 72,493.44
Compensación	\$ 40,652.46	\$ 487,829.52
Aguinaldo	—	\$ 94,230.17
Prima vacacional	—	\$ 8,428.80
Total	\$ 67,765.58	\$ 915,845.93

Fuente: Elaboración propia con información publicada en la página del Congreso del Estado de Puebla.

El personal del Congreso lo componen 181 empleados divididos en 38 categorías, según consta en el tabulador laboral. 41 plazas están integradas al rubro "Diputados". Las 140 restantes están adscritas a la Secretaría General, direcciones generales, coordinaciones, jefaturas departamentales y como analistas especializados y analistas cuyos niveles van desde la letra "A" hasta la "X".

A través de estas categorías contenidas en el tabulador y del último estado analítico del ejercicio presupuestario (que data de diciembre 2015), se calculó el costo del personal, hallándose una diferencia de casi 29 millones de pesos entre ambos documentos. El reducido nivel de desglose de los estados financieros impide precisar la razón de esta diferencia.

Cuadro 20. Costo del personal al 31 de julio de 2016

Concepto	Desglose	Cantidad en 2015
Servicios personales	Remuneraciones al personal de carácter permanente	\$ 20,214,426.7
	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	\$ 12,171,347.1
	Remuneraciones adicionales y especiales	\$ 44,746,418.6
	Seguridad social	\$ 5,930,745.84
	Otras prestaciones sociales y económicas	\$ 1,961,595.41
	Previsiones	0
	Pago de Estímulos a Servidores Públicos	\$ 8,569,468.60
	Total	\$ 93,594,002.18 anual
Costo total de los 41 diputados	Sueldo bruto	\$ 252,864.00
	Deducciones	\$ 72,493.44

	Compensación	\$ 487,829.52
	Aguinaldo	\$ 94,230.17
	Prima vacacional	\$ 8,428.80
	Total	\$ 37,549,683.13 anual
Promedio del costo del personal (sin diputados)	Diferencia del total de servicios personales y el costo de los 41 diputados, entre los 140 sujetos, entre 12 meses.	\$ 33,359.71 mensual
Mediana del costo del personal sin diputados	Obtenida del sueldo total mensual de los 140 sujetos	\$14,558.17 mensual

Fuente: Elaboración propia con información publicada en la página del Congreso del Estado de Puebla.

Al calcular el gasto anual por todos los conceptos⁵⁴ del tabulador de remuneraciones del Congreso, el monto total fue de 64 millones 777 mil 531 pesos, contra los 93 millones 594 mil dos pesos que reporta el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos (diciembre 2015), en el concepto de Servicios Personales. Es llamativo que el concepto Remuneraciones Adicionales y Especiales sea superior al monto indicado en Remuneraciones al Personal (permanente y transitorio).

5.6 Nivel desagregado de estados financieros

La Ley General de Contabilidad Gubernamental establece los criterios que deberá observar la información financiera de los entes públicos de los estados, mismos que deberán estar en consonancia con los explicitados para el gobierno federal (arts. 46 y 47).

Aunque el Congreso de Puebla publica la mayoría de ellos, el nivel de desglose es limitado, lo que se podría traducir en un nivel bajo de transparencia y rendición de cuentas.

Cuadro 21. Cumplimiento de información financiera, LIX Legislatura de Puebla (2014 – 2018)

Información financiera	Nivel de desagregación según la ley	Congreso de Puebla
I. Información contable	a) Estado de actividades	✘
	b) Estado de situación financiera	✓
	c) Estado de variación en la hacienda pública	✓
	d) Estado de cambios en la situación financiera	✓
	e) Estado de flujos de efectivo	✘
	f) Informes sobre pasivos contingentes	Nota: no se cuenta con pasivos contingentes
	g) Notas a los estados financieros	✓
	h) Estado analítico del activo	✓
Artículo 47 fracción I	Estado analítico de la deuda, del cual se derivarán las siguientes clasificaciones: a) Corto y largo plazo; b) Fuentes de financiamiento; II. Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, y III. Intereses de la deuda.	✓
II. Información presupuestaria	a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos	✓

⁵⁴Sueldos, despensa, compensación especial, ayuda de varios, quinquenio, subsidio al empleo, previsión social, apoyo a la economía, apoyo al transporte, ISR, seguro de vida gobierno, ISSSTEP, compensación, aguinaldo, prima vacacional y días de vacaciones.

	excedentes generados	
	b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las clasificaciones siguientes: 1. Administrativa; 2. Económica; 3. Por objeto del gasto, y 4. Funcional. El estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos deberá identificar los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios por ramo y programa	✓
	c) Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, del que derivará la clasificación por su origen en interno y externo	Nota: no se tiene ningún tipo de endeudamiento
	d) Intereses de la deuda	Nota: no se tiene ningún tipo de endeudamiento
	e) Un flujo de fondos que resuma todas las operaciones	✓
III. Información programática	a) Gasto por categoría programática	✓
	b) Programas y proyectos de inversión	Nota: no aplica para esa Soberanía
	c) Indicadores de resultados	✓

Fuente: Ley General de Contabilidad Gubernamental.

De acuerdo al Informe Legislativo 2016 publicado por el IMCO en agosto del presente,⁵⁵ los Congresos con los portales electrónicos mejor calificados y transparentes fueron los de Tamaulipas (71%), Baja California y Coahuila (65% respectivamente), mientras que los menos transparentes habían sido los de Baja California Sur (4%), y Guerrero y Colima con ningún documento publicado.

Considerando información contable, administrativa y presupuestaria, el promedio sub nacional fue de 31%. Puebla se ubicó por debajo de este porcentaje cumpliendo apenas con un 27%.

Para realizar un comparativo en el tema de transparencia financiera, se tomó como referencia el conjunto de los Congresos mencionados anteriormente. Entre ellos, Puebla cumple con el 85% al publicar 11 documentos financieros de los 13 que por ley le corresponden.

Cuadro 22. Transparencia financiera en comparación con otros congresos

Estado	Documentos por ley	Documentos disponibles	Documentos que no aplican	Transparencia financiera (%)
Tamaulipas	17	En actualización	ND	NA
Baja California	17	13	4	100
Coahuila	17	12	5	100
Puebla	17	11	4	85
Guerrero	17	En proceso	ND	NA
Colima	17	En proceso	ND	NA
Baja California Sur	17	3	4	23

⁵⁵ Informe Legislativo 2016. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/06/2016-Informe_Legislativo_Documento.pdf

Fuente: Elaboración propia con información publicada en los portales del Congreso del Estado de Puebla, Tamaulipas, Baja California, Coahuila, Guerrero, Colima y Baja California Sur.

Baja California y Coahuila cumplen con todos los documentos que la ley señala (con el mismo nivel de desagregación que Puebla), por su parte el Congreso poblano, no presenta Estados de Actividades ni Flujos de efectivo que son los dos documentos que lo ponen en desventaja en comparación con los Congresos antes mencionados.

Por lo tanto en transparencia financiera pareciera ser que la carencia del Congreso de Puebla no radica en la publicación de los documentos, aunque si omite dos, sino más bien, en el contenido que estos presentan.

5.7 Fiscalización

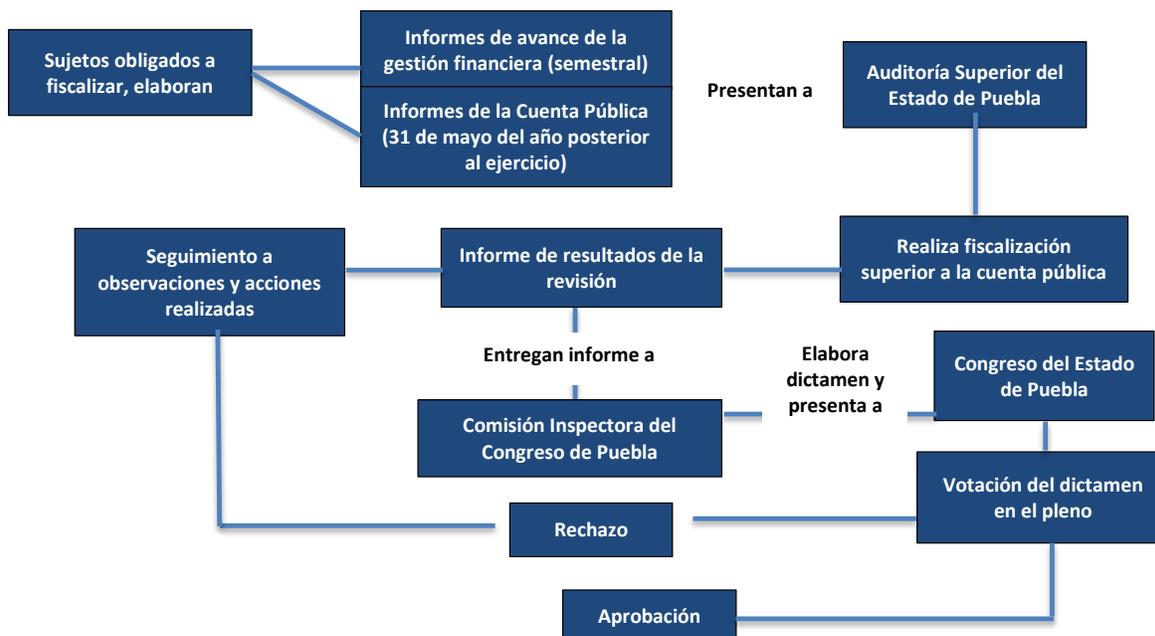
El proceso de fiscalización consiste en revisar, evaluar, controlar y dar seguimiento al ejercicio de los recursos públicos, con el propósito de detectar desvíos, prevenir, corregir, mejorar y/o sancionar.⁵⁶ La función de fiscalización es una de las tareas más importantes de los poderes legislativos. En México, esta labor la realizan a través de los Órganos de Fiscalización Superior (OFS). Con base en los resultados del proceso de fiscalización, los OFS emiten observaciones o recomendaciones. Para el Congreso de Puebla, se desconoce dicha información.

La Auditoría Superior del Estado de Puebla es la institución encargada de revisar las cuentas públicas de la entidad, el cual incluye el manejo y aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, de los ayuntamientos y de los demás sujetos de revisión.⁵⁷ A continuación se muestra en un diagrama el proceso de fiscalización en Puebla, a partir de la revisión de las Cuentas Públicas elaboradas por los sujetos de fiscalización.(Gráfico 23)

⁵⁶ Información del portal de la Auditoría Superior del Estado de Puebla.

⁵⁷ De acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla, los sujetos de revisión en Puebla están integrados por los tres poderes del Estado, Ayuntamientos, Organismos Autónomos, Entidades Paraestatales y Paramunicipales, Organismos Públicos, fideicomisos y cualquier persona que maneje o ejerza recursos públicos.

Gráfico 23. Proceso de Fiscalización Superior en el Estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia con información del Reporte Legislativo del Congreso del Estado de Nuevo León LXXIII Legislatura y con información de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla.

El Congreso tiene la facultad de dictaminar las cuentas públicas de todos los sujetos de revisión, en conjunto con el Órgano de Fiscalización Superior del Estado.⁵⁸ Se identifican tres momentos clave en el proceso de fiscalización:

- 1.- Recepción de la Cuenta Pública, presentada ante el Congreso del Estado por conducto de la Auditoría Superior; para los Poderes Públicos del Estado, a más tardar el último día hábil del mes de mayo del año siguiente al término del ejercicio correspondiente y para los demás Sujetos de Revisión Obligados, a más tardar el último día hábil del mes de febrero del año siguiente al término del ejercicio correspondiente.
- 2.- Para concluir la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas y elaborar los Informes del Resultado, la Auditoría Superior tendrá doce meses, contados a partir de la presentación de las mismas.
- 3.- Aprobación o rechazo de los dictámenes. En el segundo periodo de sesiones (junio-julio), se examinará, revisará y calificará la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado del año inmediato anterior, que será presentada por el Titular del Ejecutivo antes del inicio de este periodo. En el caso del último año previo al de conclusión de la administración del Ejecutivo, se revisa y califica la Cuenta Pública correspondiente a los meses de octubre, noviembre y diciembre del año anterior

⁵⁸La prerrogativa del Congreso para con las cuentas públicas está contenida en el artículo 57, fracción XI de la Constitución del Estado de Puebla. Sobre las facultades de la auditoría estatal y el objeto de las Cuentas Públicas estatales y municipales, véanse los artículos 113 y 11 constitucionales.

En el tercer periodo de sesiones de cada año de ejercicio (15 de octubre – 15 de diciembre), se deberá incluir en la agenda legislativa el estudio, discusión y aprobación de las leyes de ingresos estatal y municipales para el año entrante, de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, que servirán de base para los cobros de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria.

La Ley vigente de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla expedida en 2010 sustituyó a la de 2001. En el año 2015 fue reformada. La nueva normatividad incorporó el Procedimiento para la Determinación de Responsabilidades Resarcitorias y el Fincamiento de Sanciones; así como un procedimiento administrativo para sancionar a auditores externos, entre otros.

5.8 Desempeño de la Auditoría Superior del Estado

De acuerdo con una evaluación normativa realizada en 2012,⁵⁹ la Auditoría Superior del Estado de Puebla (ASEP) se caracterizaba por una mala práctica en términos de la publicación de los informes de resultados de las cuentas públicas locales. Hasta el día de hoy, se encuentra en el portal de dicho órgano, lo correspondiente a los años 2014 y 2015.

Cuadro 23. Informe de resultados. Fiscalización y Rendición de Cuentas

Informes de Resultados	2014	2015
Pliegos de observaciones	472 (8 corresponden a poderes)	310 (9 corresponden a poderes)
Pliegos de cargos	218	228
Pliegos de recomendaciones	319 (68 correspondieron a los poderes del estado, entidades paraestatales y organismos constitucionalmente autónomos).	308 (64 correspondieron a los poderes del estado, entidades paraestatales y organismos constitucionalmente autónomos).

Fuente: Elaboración propia con información publicada en la página electrónica de la Auditoría Superior del Estado de Puebla.

Los informes Específicos de Resultados de la Cuenta Pública, de acuerdo al Portal de Transparencia, se pueden consultar únicamente mediante una solicitud de información. Para la elaboración de este Reporte Legislativo, se solicitó información⁶⁰ para obtener los documentos con las observaciones hechas por el despacho particular contratado respecto de la cuenta pública del Congreso para el ejercicio fiscal 2014. Se recibió la siguiente respuesta: “[...] se informa respecto a la cuenta pública del Congreso correspondiente al ejercicio 2014, que el dictamen del Auditor Externo no presenta observaciones”.

Entre años 2014 y 2015 se han realizado un total de 8 auditorías, 4 en cada año, todas sin observaciones.

5.9 Comparecencias de funcionarios y nombramientos

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, el Congreso puede solicitar la presencia de los servidores públicos estatales y municipales, para que informen del

⁵⁹ Estudio titulado: Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia. Realizado por miembros del Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA-U de G) - (http://www.osaf.gob.mx/docs/Reporte_IMCO-UDG.pdf)

⁶⁰ Número de folio de la solicitud 116/2016. Realizada el 11 de mayo de 2016.

estado que guarden sus respectivos ramos y despachos y para proporcionar información cuando se discuta un proyecto de Ley o Decreto.

Entre el 15 de enero de 2014 al 31 de julio de 2016, han comparecido ante el Pleno del Congreso de Puebla más de 42 servidores públicos. En 2014 y 2015 comparecieron representantes de los cuatro sectores (Económico, de Infraestructura, Social y de Gobierno).

Cuadro 24. Integración de los cuatro sectores comparecientes al 31 de julio de 2016

Sector	Secretarías
Social	Secretaría de Desarrollo Social, Educación y Salud
Económico	Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, Secretaría de Turismo, Secretaría de Desarrollo Rural y Secretaría de Infraestructura y Transportes
De Transparencia y Rendición de Cuentas	Secretaría de Finanzas y Contraloría Estatal
De Gobernación	Secretaría General de Gobierno y Secretaría de Seguridad Pública

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en la página del Congreso del Estado de Puebla.

El sistema de comisiones del Congreso de Puebla ha llevado a cabo más de 30 comparecencias y reuniones de trabajo, a fin de proporcionar información. La Comisión de Trabajo, Competitividad y Previsión Social, presidida por el diputado Leobardo Soto Martínez (PRI), es la que más participación ha tenido en este sentido, con siete reuniones.

La Constitución estatal, en su artículo 57, fracción X, establece entre las facultades del Congreso, nombrar y remover a los servidores públicos que por ley le correspondan, uno de ellos, el titular de la Auditoría Superior del Estado. Un nombramiento se lleva a cabo cuando el cargo público se encuentra vacante por renuncia, licencia o remoción. A lo largo de la Legislatura (enero 2014 – julio 2016), han sido nombrados 19 funcionarios, se ha hecho una ratificación y 16 resoluciones de recursos de revocación por parte del Congreso del Estado.

5.10 Cuentas públicas

Tanto la Comisión Inspector de la Auditoría como la misma Auditoría presentan informes anuales del trabajo realizado. Sin embargo, en lo correspondiente a cuentas públicas, las cifras de ambas partes no coinciden. De acuerdo al informe de la ASEP se han revisado y dictaminado un total de 1327 cuentas públicas. Entre el primer y segundo año de la legislatura, el total de cuentas dictaminadas disminuyó 12%, sin embargo de 2015 a 2016 se logró un incremento importante, pasando de 288 a 710 cuentas públicas dictaminadas (147%).

Cuadro 25. Resumen por año del trabajo realizado por la Auditoría Superior del Estado

Año	Cuentas públicas dictaminadas	Ejercicio de revisión	Cuentas públicas aprobadas	Inicio de Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades
2014	329	2009-2013	229	100
2015	288	2008-2014	218	70
2016	710	2010-2015	549	161
Total	1327	2009 - 2015	996	331

Fuente: Elaboración propia con los Informes de Resultados, Fiscalización y Rendición de Cuentas del Titular de la Auditoría Superior del Estado (2014, 2015 y 2016), publicados en la página de la Auditoría Superior del Estado.

Los informes de actividades de la Comisión Inspector para los años 2014 y 2015 reportan que en materia de resoluciones de Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades, se aprobaron proyectos en contra de 40 y 29 funcionarios públicos respectivamente, de los cuales 64 fueron sancionados con inhabilitaciones de hasta 12 años.

6. Acciones de inconstitucionalidad⁶¹

6.1 Medios de control

Los medios de control constitucional son los instrumentos a través de los cuales se busca mantener o defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Federal contempla diversos medios de control, sin embargo, los que corresponde a la SCJN atender son los siguientes:

- Las controversias constitucionales.
- Las acciones de inconstitucionalidad.
- El juicio de amparo.
- Determinaciones de constitucionalidad sobre la materia de consultas populares.

Una acción de inconstitucionalidad es un medio de control de la constitucionalidad que se tramita en forma exclusiva ante la SCJN, por medio del cual se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía –ley, tratado internacional, reglamento o decreto–, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la Carta Magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales.

6.2 La promoción de las acciones de inconstitucionalidad

Pueden promoverlas los legisladores, ya sean Diputados –federales o locales– o Senadores, que conformen una minoría parlamentaria que represente al menos 33% del total de quienes integran el órgano que haya expedido la norma que se impugna. También pueden promover acciones de inconstitucionalidad el Procurador General de la República, los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o los partidos con registro local, cuando se trate de leyes electorales, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos de protección de tales derechos de los Estados y de Ciudad de México.

6.3 Declaraciones de inconstitucionalidad de normas o leyes emitidas en la LIX Legislatura

Si la SCJN declara que una norma es contraria a la Ley Suprema, no podrá volver a tener vigencia ni aplicársele a persona alguna. Esto significa que las sentencias dictadas en las

⁶¹ Toda la información de este apartado y de su anexo correspondiente se obtuvo del portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (www.scjn.gob.mx), de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (www.cndh.org.mx), de la página oficial del Congreso del Estado de Puebla, del Periódico Oficial del Estado y de la consulta mediática que se indica con su respectiva referencia.

acciones de inconstitucionalidad tienen efectos generales, siempre que la resolución se apruebe por el voto de ocho o más de sus Ministros.

En el caso de acciones de inconstitucionalidad imputables a la gestión de la presente legislatura se deben destacar las que la SCJN ha realizado respecto a la coloquialmente conocida “ley antibronco”, en referencia al triunfo electoral que obtuvo Jaime Rodríguez Calderón, como candidato independiente al gobierno de Nuevo León.

La iniciativa fue de origen muy criticada por diferentes instituciones no gubernamentales y por diversos partidos políticos, no solo por los contenidos de la ley sino por la forma. La propuesta se presentó ante el pleno el día 18 de agosto turnándose ese mismo día a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual se reunió tres días consecutivos (20, 21 y 22 de agosto de 2015), para analizarla y discutirla. El sábado 22 alrededor de las diez horas con treinta minutos, la propuesta se votó y aprobó dentro de la Comisión. Horas más tarde (aproximadamente a las doce del día), en sesión plenaria de la Comisión Permanente, se dio lectura al oficio del presidente en turno de la Comisión de Gobernación, a través del cual convocó a una sesión extraordinaria para dar a conocer ante el Pleno todos los asuntos aprobados por dicho órgano (entre ellos el dictamen en cuestión).

Aprobándose el acuerdo, se convocó la sesión para ese mismo día a las 13:00 horas, es decir apenas a unos minutos después de la convocatoria. En forma poco comprensible, en cuestión de minutos se debió enviar la resolución al Ejecutivo y publicarse además en el Periódico Oficial del Estado.⁶² Con la asistencia de 35 legisladores y el retardo justificado de Ignacio Alvariz Linares, la sesión comenzó a las 13 horas con 45 minutos. En el punto nueve del orden del día, se llevó a cabo la votación del dictamen (24 votos a favor y 12 en contra) y de esta manera se modificaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Dicha votación ha representado la unidad de participación más baja de toda la legislatura, 64%.

El fallo de la Corte sobre diversos artículos se dio a conocer en noviembre del mismo año, en el que los Ministros declararon inconstitucionales, entre otros,⁶³ el 201 Quáter y el apartado C, fracción IV del artículo 201 TER, que hacían referencia, en esencia, a un plazo de apenas 20 días para que los ciudadanos que respaldaran a un candidato independiente tuvieran que comparecer ante las autoridades electorales; sin menoscabo de que “los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente, con copia y original de su credencial para votar vigente,

⁶² Periódico Oficial del Estado del día 22 de agosto de 2015. Tomo CDLXXXIII Sección 1E Número 0.

⁶³ Se declaró la invalidez de los artículos 41, párrafos primero y tercero, en las porciones normativas que, respectivamente, indican “coaligarse o” y “coaliciones o”, 62, párrafo primero, 200 Bis, apartado B, fracciones II, párrafos primero y segundo, y VI, 201 Ter, apartados A, párrafo segundo, fracción IV, y C, fracción II, 201 Ter, apartado C, fracción IV, 201 Quater, fracción I, incisos a), b) —estos últimos sólo por cuanto utilizan al padrón electoral como base a la que se aplica el porcentaje mínimo de ciudadanos que deban respaldar una candidatura ciudadana— y c), así como el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince. Se declaró la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 58 Ter, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65, 65 Bis y los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 201 Quater, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince, en términos del considerando décimo octavo de esta ejecutoria.

ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente en los inmuebles destinados para ello”.

Dichos cambios provocaron por parte de algunos ministros calificativos como “no resiste ni en el más mínimo análisis”, “carga excesiva” o “requisito desproporcionado”, comentarios que tuvieron una fuerte repercusión a nivel nacional.⁶⁴

Otro de los casos que presenta inconstitucionalidad (Exp. 78/2015 y 77/2015), refiere también a temas electorales, con respecto a la incompetencia del Congreso local para incrementar el número de participantes en los debates del órgano de dirección superior del organismo electoral, así como para regular coaliciones (prohibir a los partidos nacionales coaligarse en su primera elección).

Se han presentado otros casos de inconstitucionalidad que no corresponden a normas creadas por esta legislatura (ver Anexo 2) y algunas otras que están pendientes de resolución por parte del Máximo Tribunal. El primero de ellos hace referencia a la incompatibilidad entre la relativamente reciente jurisprudencia de la SCJN con respecto a las definiciones y fines del matrimonio, y la forma en la que están redactadas las leyes locales al respecto (Exp. 29/2016). El segundo caso (Exp. 21/2016), respecta a una facultad que se le otorga a la Fiscalía local, cuando todo el procedimiento se rige en términos constitucionales por un Código Nacional (posiblemente también se declare la invalidez).

Recomendaciones

- **Mejorar el sistema y funcionamiento de comisiones:** valorar las funciones reales de cada uno de estos órganos legislativos, así como su pertinencia, a fin de reducir en número las comisiones ordinarias y hacer más eficiente el trabajo interno. Asegurar que se cumplan cada una de sus obligaciones. Generar y publicar versiones estenográficas del trabajo de las comisiones a fin de conocer los procesos deliberativos en relación a temas de gran importancia.
- **Mayor rendición de cuentas:** mejorar el acceso a la información en especial la relacionada con temas financieros. Publicar recomendaciones y observaciones hechas en procesos de auditorías y revisión de cuentas públicas por parte de la Auditoría y los despachos externos.
- **Mayor transparencia presupuestaria:** cumplir cabalmente con la publicación de todos los documentos financieros que marca la ley, así como aumentar el nivel de desglose de los mismos, de manera que se pueda conocer a detalle el uso y destino del recurso público.

⁶⁴<http://noticaribe.com.mx/2015/11/24/va-patras-ley-antibronco-elimina-la-scn-candado-a-independientes-en-puebla/>

Anexos

Anexo 1. Transparencia. Legislación de Acceso a la Información

Antecedentes

La transparencia y el acceso a la información son dos aspectos que han redimensionado el concepto de democracia. Se trata de herramientas fundamentales de los ciudadanos para enfrentar y evitar vicios, errores y actos de corrupción. Estos instrumentos permiten conocer de manera ordenada y sistematizada la información que los funcionarios deben de poner al alcance de los ciudadanos, de conformidad con el marco jurídico vigente.

Primera Ley Federal de Transparencia (2002)

La reforma política de 1977 incluyó, entre los nuevos derechos de los mexicanos, el relativo al acceso a la información, el cual sería garantizado por el Estado. Fue hasta el 30 de noviembre del año 2001 que el titular del Poder Ejecutivo presentó la iniciativa para la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, que fue aprobada por unanimidad —tras cinco meses de discusión— el 24 de abril de 2002. Además, hubo dos aportes importantes para este proyecto, el del denominado “Grupo Oaxaca”, integrado por académicos y periodistas, cuya propuesta fue adoptada y presentada como iniciativa por diputados federales del PRI, PRD y PT; y por otra parte se presentaron varias propuestas de legislación estatales a favor de la Transparencia y el Acceso a la información, destacando las de los estados de Jalisco, Sinaloa y Oaxaca. Posteriormente se promulgaron las leyes respectivas de Aguascalientes, Michoacán y Querétaro.

La primera Ley Federal de Transparencia contenía 64 artículos. Los artículos 2°, 6° y 40° garantizaban tres principios:

- 1.- La información en posesión del Estado es pública.
- 2.- En la interpretación de la ley se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad.
- 3.- La entrega de la información no estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015)

La Ley General de Transparencia de 2015 incluyó un catálogo de nuevos sujetos obligados, entre ellos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos federales; en general, cualquier persona física, moral o sindicato que recibiera o ejerciera recursos públicos.

Esta Ley también detalló las obligaciones aplicables al Poder Legislativo, (Art. 72), entre las que sobresalen poner a disposición del público la agenda legislativa, la gaceta parlamentaria, el orden del día, el diario de debates, las versiones estenográficas, las listas de asistencia de los legisladores, el estatus de las iniciativas recibidas y las leyes, decretos y reglamentos aprobados, entre otros. El contenido de la ley general debería ser replicado en las leyes estatales en la materia.

Transparencia y Acceso a la Información Pública en el estado de Puebla

Ley de agosto de 2004

El viernes 5 de marzo de 2004 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la reforma al artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Puebla, que elevó a rango constitucional el derecho de

acceso a la información pública gubernamental. Como consecuencia de esta reforma, el lunes 16 de agosto de 2004 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

La elaboración del ordenamiento estatal fue precedida por la realización de Foros de Consulta Pública, llevados a cabo en los meses de octubre y noviembre de 2002 en la ciudad de Puebla en siete ocasiones, y en San Andrés Cholula y Zacatlán. En todos ellos participaron medios de comunicación, estudiantes, representantes empresariales y organizaciones de profesionistas, universidades y académicos. De las conclusiones recabadas se adicionó la fracción VII al artículo 12 de la Constitución estatal, que consagró en la Constitución estatal el derecho de acceder a la información pública gubernamental.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), en 2007, publicó un documento denominado “Estudio comparativo de leyes de Acceso a la Información”. En él se evidenciaron aspectos negativos del órgano local de transparencia, en particular, lo limitado de su autonomía de gestión y atribuciones legales. Como colofón, los altos salarios pagados en la institución (uno de los cinco más caros), fueron otro tema de crítica.

Ley de 2011

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla de 2004 fue sustituida por una ley homónima en 2011. La nueva norma tenía tres grandes debilidades: primero, que la Ley precedente reformada por la LVII Legislatura obtuvo una calificación de 4.2 (en una escala del 0 al 10) en la evaluación diseñada por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY); segundo, se presentó una solicitud de acción de inconstitucionalidad que debería resolver la SCJN; y tercero, que en la campaña de 2010, los candidatos Rafael Moreno Valle (a gobernador), Mario Gerardo Riestra Piña y Josefina Buxadé Castelán (a diputados locales) se comprometieron públicamente a reformar la ley.

Ante este panorama, la solución fue elaborar una nueva ley, ya que también en esa campaña la asociación Actívate por Puebla presentó sus propuestas para esta nueva normatividad. Entre las diversas modificaciones abordadas, hubo cuatro que diferenciaron esta nueva Ley:

- 1.- La definición jurídica de la Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- 2.- Nuevas atribuciones de la CAIP⁶⁵ sobre los tres poderes, 217 municipios y los órganos legal y constitucionalmente autónomos del Estado de Puebla.
- 3.- Adecuación de los plazos para la entrega de la información de los sujetos obligados hacia los ciudadanos solicitantes, así como la forma de interponer recursos de revisión cuando el ciudadano estimara insuficiente o inútil la información que recibió.
- 4.- Por primera vez los partidos políticos y los tribunales administrativos se incluyeron en la ley como sujetos obligados.

⁶⁵ Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla.

Posicionamiento de Puebla en comparación a otros estados con base en el “Estudio comparativo de leyes de Acceso de Información Pública” IFAI (Septiembre 2012)

Este documento analizó la legislación de cada entidad, así como sus alcances. Para Puebla el diagnóstico arrojó tres deficiencias:

- Omitía contemplar a los sindicatos como sujetos obligados.
- No señalaba a las personas físicas y morales como sujetos obligados.
- Los sujetos obligados no informaban de los montos y personas que los recibían.

Basado en el “Análisis de Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estado y la Federación” (IFAI, enero 2014), en Puebla se promulgó una ley especial de protección de datos personales, misma que amplió el plazo para el ejercicio de los derechos ARCO⁶⁶ de 10 a 30 días hábiles. Junto con otras entidades (Puebla, Guerrero, San Luis Potosí y Zacatecas), fueron en contra de la tendencia y disminuyeron la cantidad de dependencias y entidades incorporadas al sistema Infomex, retroceso que implica una “desregulación” en los sistemas electrónicos, contraria al mandato de las leyes estatales y de la propia Ley General de Transparencia vigente.

Puebla en este periodo analizado, puso especial énfasis en la Protección de datos personales con la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Puebla, y con la Ley de Archivos del Estado de Puebla emprendió la regulación del acervo documental estatal.

Con futuras repercusiones para Puebla y el país, la Cámara de Diputados federal legisló para la aplicación del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados y para la aplicación del Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establecieron los criterios de clasificación, descalificación y custodia de la información reservada y confidencial.

Anexo 2. Fichas técnicas de acciones de inconstitucionalidad

EXPEDIENTE: 95/2015, 93/2015 y 88/2015

TIPO DE ASUNTO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

MINISTRO(A): ALBERTO PÉREZ DAYÁN

TEMA:* La publicación no menciona

24/11/2015 “PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas. SEGUNDO. Se desestiman las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y 93/2015, promovidas por los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano, respecto de los artículos 157, 201 Bis, párrafo sexto, fracciones I, en la porción normativa que indica “militante, afiliado o su equivalente” y II, 201 Ter, apartado C, fracción I, 201 Quater, fracción I, incisos a) y b) —en cuanto al porcentaje aplicable para la obtención del respaldo ciudadano a favor de los candidatos independientes—, y 321, inciso e), del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince. TERCERO. Se

⁶⁶ Los derechos ARCO son los que la Ley otorga a los titulares de los datos personales: el derecho a acceder, rectificar y cancelar su información personal en posesión de terceros, así como a oponerse a su uso. IFAI (ifai.org.mx).

reconoce la validez de los artículos 13, fracciones I y IV, 16, apartados A y C, párrafo segundo, 41, párrafo tercero —con la salvedad indicada en el resolutivo cuarto de esta sentencia—, 58 Bis, 200, 201 Bis, párrafo sexto, fracción I —con la salvedad precisada en el resolutivo segundo de este fallo—, 201 Quinquies, apartado C, en sus tres últimos párrafos, 202, párrafo segundo, 224, párrafos primero y último, 226 Bis, 318, párrafo tercero y fracción VII, 320, fracción II, y 321, incisos d) y h), todos del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince. CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 41, párrafos primero y tercero, en las porciones normativas que, respectivamente, indican "coaligarse o" y "coaliciones o", 62, párrafo primero, 200 Bis, apartado B, fracciones II, párrafos primero y segundo, y VI, 201 Ter, apartados A, párrafo segundo, fracción IV, y C, fracción II, 201 Ter, apartado C, fracción IV, 201 Quater, fracción I, incisos a), b) —estos últimos sólo por cuanto utilizan al padrón electoral como base a la que se aplica el porcentaje mínimo de ciudadanos que deban respaldar una candidatura ciudadana— y c), así como el artículo décimo primero transitorio del Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince. QUINTO. Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 58 Ter, 59, 60, 61, 62, párrafos segundo y tercero, 63, 64, 65, 65 Bis y los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 201 Quater, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad el veintidós de agosto de dos mil quince, en términos del considerando décimo octavo de esta ejecutoria. SEXTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla. SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.”

EXPEDIENTE: 78/2015 y 77/2015

TIPO DE ASUNTO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

MINISTRA: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

TEMA: La publicación no menciona

26/10/2015 “PRIMERO. Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad acumuladas a que este expediente se refiere. SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 4º, fracción V, párrafo segundo, en la porción normativa que establece “...formar frentes... o fusiones, ni...” de la Constitución Política del Estado de Puebla. TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 3º, fracción II, párrafo séptimo, y 4º, fracción V, párrafo segundo, en la porción normativa que establece “...coaliciones...”, de la Constitución Política del Estado de Puebla, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla. CUARTO. Con la salvedad a que se refiere el punto resolutivo anterior, se reconoce la validez de las demás normas reclamadas, pero a condición de que el artículo 4º, fracción I, inciso c), se interprete en el sentido de que, cuando sólo se trate de las campañas para la elección de diputados locales o de ayuntamientos, se aplicará el plazo de treinta días y, cuando coincida alguna de éstas con la campaña para la elección de gobernador, se aplicará el de sesenta días; y el diverso 35, fracción II, se interprete en el sentido de que la votación referida en el citado precepto corresponde a la emitida para la elección de diputados de mayoría relativa en la primera asignación de diputados de representación proporcional, sin considerar los votos nulos ni los emitidos a favor de los candidatos no registrados; ambos de la

Constitución Política del Estado de Puebla. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Puebla.”

EXPEDIENTE: 3/2014

TIPO DE ASUNTO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

MINISTRO(A): ALBERTO PÉREZ DAYÁN

TEMA: NOMBRAMIENTO Y REMUNERACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTATALES.

16/06/2015 “PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, en la porción normativa que indica “será honorífico”, contenido en el Decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil trece en el Periódico Oficial del Estado de Puebla y, en vía de consecuencia, del diverso artículo 42 del Reglamento de dicha Ley, en la porción normativa que indica “será honorífico”, en los términos precisados en el considerando quinto de esta sentencia; en la inteligencia de que las referidas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos cuando se notifiquen estos puntos resolutivos, respectivamente, al Congreso del Estado de Puebla de Zaragoza la de la porción normativa de la referida ley, y al Gobernador de esa entidad federativa la de la citada porción del mencionado reglamento. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla de Zaragoza y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

No obstante, no todo lo propuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha declarado como inválido, tal es el caso siguiente:

EXPEDIENTE: 52/2012

TIPO DE ASUNTO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

MINISTRO(A): La publicación no menciona

TEMA: La publicación no menciona.

09/07/2013 PRIMERO. Son procedentes, e infundadas, las acciones de inconstitucionalidad 48/2012 y su acumulada 52/2012. SEGUNDO. Se reconoce la validez del decreto mediante el cual se reformaron diversos artículos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, concretamente, los artículos 31, párrafo primero; 32, 79, párrafo segundo; 114, párrafo primero; 117, párrafo primero; 186, 189 y 205, párrafo segundo, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el tres de septiembre de dos mil doce, por cuanto hace a su procedimiento de modificación legislativa. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 31, párrafo primero; 32, 79, párrafo segundo; 114, párrafo primero; 117, párrafo primero; 186, 189 y 205, párrafo segundo, del decreto combatido. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Casos pendientes

EXPEDIENTE: 29/2016

TIPO DE ASUNTO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

MINISTRO: EDUARDO MEDINA MORA I.

TEMA: Analizar la posible inconstitucionalidad de la norma controvertida por violación a los derechos a la dignidad humana, libre desarrollo de la personalidad y de la familia, así como a los principios de igualdad y no discriminación.

Esta Acción de Inconstitucionalidad se basa en el siguiente concepto de invalidez:

ÚNICO. El artículo 300 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, considera a la institución del matrimonio, como la restrictiva unión de un hombre y una mujer, excluyendo a las parejas del mismo sexo, ataca directamente el derecho a la dignidad humana en su vertiente de libre desarrollo de la personalidad, así como los principios de igualdad y no discriminación, además de la protección a la organización y desarrollo de la familia, todos previstos en los artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EXPEDIENTE: 21/2016

TIPO DE ASUNTO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

MINISTRA: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

TEMA: Determinar la constitucionalidad del artículo 25, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía de Puebla, en la porción normativa que establece “únicamente cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público”, dado que la regulación procesal penal corresponde legislarla de forma exclusiva al Congreso de la Unión.

Apéndice metodológico

Marco conceptual

Para elaborar el Reporte 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
- Unidad partidista (cohesión de un grupo parlamentario al momento de votar)
- Presencia en las sesiones
- Participación en las Votaciones
- El trabajo al interior 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 Ejecutivo. En las democracias representativas, los votantes otorgan al Poderes Legislativo la doble función de legislar y de controlar y vigilar al 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, Reporte Legislativo sólo 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. Reporte Legislativo evalúa el desempeño legislativo en cada uno de esos ámbitos.

Diagrama 2. Esquema de las unidades que integran el trabajo legislativo



Para desarrollar los indicadores, Reporte Legislativo 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 receso (el primer periodo ordinario da inicio el 15 de enero y finaliza el 15 de marzo; el segundo, comienza el 1° 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:

Fuentes de información

El Reporte Legislativo se elaboró a partir de investigación en fuentes institucionales:

1. Sitio de Internet del Congreso del Estado de Puebla <http://congresopuebla.gob.mx/>
2. Solicitudes de Información hechas a través del portal de transparencia de la página del Congreso
3. Sitio de Internet de la Auditoría Superior del Estado de Puebla <http://www.auditoriapuebla.gob.mx/>
4. Micrositios de legislaturas anteriores en Puebla (LVIII, LVII y LVI)

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. Su carácter es informativo y carece de validez oficial.

A) Índices

Votaciones

Para la construcción de los indicadores se tomaron en cuenta 465 votaciones del Congreso, del 14 de enero de 2014 al 31 de julio de 2016.

Unidad partidista⁶⁷

Para medir la unidad partidista se utilizó un índice de Rice modificado, que mide la división en las votaciones. La escala va de 33 a 100 por ciento. Cuando toma valores cercanos a 100, significa que todo el grupo parlamentario vota en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstiene). Cuando la escala se aproxima a valores cercanos a 33% quiere decir que los integrantes del grupo parlamentario votan en sentidos opuestos (1/3 a favor, 1/3 en contra y 1/3 se abstiene).

$$\text{Unidad} = \text{Max (votos a favor, en contra, abstención)} / \text{Suma (votos a favor, en contra, abstención)}$$

La unidad partidista puede ser consecuencia de tres diferentes factores:⁶⁸

1. Cohesión: Preferencias similares entre los legisladores
2. Disciplina: Distribución de incentivos por parte de los líderes parlamentarios para premiar la lealtad
3. Control de agenda: Implica que aquellas instituciones o individuos que controlan la actividad legislativa evitan la votación de iniciativas que causan división

Participación en las votaciones

La participación en las votaciones se puede registrar de forma individual y a través del grupo parlamentario:

a) Participación en las votaciones individual = Suma (votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación) / Total de votaciones. La participación individual, toma el valor de 1 cuando la proporción entre votos y votaciones realizadas es igual y toma el valor de cero cuando no se realizó ningún voto en el periodo.

b) Participación en las votaciones del grupo parlamentario = Suma (votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación) / Total de integrantes del grupo parlamentario. La participación por grupo parlamentario, toma el valor de 1 cuando la proporción entre la suma de votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación y el número de integrantes del grupo parlamentario es igual, y 0 cuando ningún integrante votó.

Criterio de contabilidad de iniciativas

Se tomaron en cuenta las iniciativas presentadas en lo individual, como grupo parlamentario y a nombre de toda la legislatura.

B) Glosario

I. Nomenclatura de abreviaturas

- PRI: Partido Revolucionario Institucional
- PAN: Partido Acción Nacional
- PRD: Partido de la Revolución Democrática

⁶⁷ Enrique Cárdenas Sánchez, Evaluación del Poder Legislativo. Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2009.

⁶⁸ John M. Carey. "Competing Principal, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting." American Journal of Political Science.

- PVEM: Partido Verde Ecologista de México
- PT: Partido del Trabajo
- PANAL: Partido Nueva Alianza
- MC: Movimiento Ciudadano
- CPP: Compromiso por Puebla
- PSI: Pacto Social de Integración

II. Indicadores

- **Iniciativas presentadas:** Son las iniciativas propuestas de forma individual, en conjunto con otros legisladores, a nombre del grupo parlamentario y por la Junta de Gobierno.
- **Unidad:** Mide la variación del sentido de los votos emitidos por los legisladores de un grupo parlamentarios (a favor, en contra o abstención).
- **Presencia en las sesiones:** Mide la asistencia de los legisladores contabilizando como presencia las asistencias registradas por cédula o sistema y descontando permisos o inasistencias justificadas.
- **Participación en las Votaciones:** Mide si un legislador votó algún asunto y registra el sentido del voto: a favor, en contra o abstención.