

REPORTE LEGISLATIVO

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



2022 - 2023

Fotografía: Archivo El Sol de Puebla

Segundo año de la LXI Legislatura

Contenido

5	Presentación
6	Resumen Ejecutivo
8	Capítulo I. <i>Funcionamiento del Congreso: Indicadores básicos cuantitativos</i>
26	Capítulo II. <i>Presupuesto legislativo</i>
40	Capítulo III. <i>Análisis de las leyes principales del ejercicio legislativo</i>
56	Capítulo IV. <i>Evaluación por expertos de la calidad del trabajo de H. Congreso del Estado de Puebla.</i>
63	Capítulo V. <i>Observaciones específicas</i>
66	Conclusiones y Recomendaciones
67	Apéndice metodológico

Presentación

El Reporte Legislativo sobre la actividad del Congreso del Estado de Puebla¹, es la séptima publicación de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) en el ámbito legislativo, a través del Instituto Promotor del Bien Común (IPBC). El Reporte tiene como fin el contribuir al mejoramiento del desempeño del Congreso del Estado de Puebla y fomentar la garantía constitucional de un derecho a la información.

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

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

Autoridades UPAEP

Emilio José Baños Ardavín

Rector

Jorge Medina Delgadillo

Vicerrector de Investigación

Antonio Sánchez Díaz de Rivera

Presidente Fundador del Instituto Promotor del Bien Común

Mathias Nebel

Director del Instituto Promotor del Bien Común

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

Autores del Reporte legislativo

María del Rosario Andrade Gabiño

Coordinadora y autora principal

Cristina Lucero Ixehuatl González

Asistente de investigación

Othón Ordaz Gutiérrez

Colaboración en el apartado de Comisiones

Mariana Durán Márquez

Investigadora UPAEP

Maribel Flores Sánchez

Expert analysis Tecnológico de Monterrey campus Puebla

Claudia Ramón Pérez

Expert analysis UPAEP

Fabiola Coutiño Osorio

Expert analysis BUAP

Víctor Manuel Reynoso Angulo

Expert analysis UDLAP

Roberto Ignacio Alonso Muñoz

Expert analysis IBERO

Orlando Espinosa Santiago

Expert analysis BUAP

A. Isabel Ponce Sabido

Edición y diseño

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

Resumen Ejecutivo

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

Principales hallazgos sobre la LXI legislatura del Estado de Puebla

- *Muy positivo es la mejora del diálogo legislativo entre las diferentes bancadas; mejora que favorece la pluralidad del diálogo legislativo y garantiza procesos democráticos entre las diferentes representaciones partidistas.*
- *También es positivo el aumento en la dictaminación de iniciativas por principio de concentración. Esto es, se logró aumentar la eficiencia del proceso de revisión y aprobación de leyes, por medio de un trabajo colaborativo que enriquece las diferentes propuestas existentes sobre un mismo tema (concentrando iniciativas).*
- *Positivo también es la dedicación y el compromiso de los diputados con su labor legislativa. Respecto al año anterior, aumentó tanto el número de diputados que asisten a todas las sesiones en Pleno, así como quienes participan en todas las votaciones realizadas en Pleno.*

Estos tres elementos muestran mejoras puntuales pero importantes de la práctica democrática de los legisladores. Y han de ser celebradas como alcances de las y los legisladores de la LXI legislatura del Estado de Puebla. Asimismo, por formas complejas de atavismo institucional y democrático, se observan varias áreas de mejora necesaria del funcionamiento de la actividad legislativa del Congreso. Evaluación general

- *Una primera problemática importante toca el funcionamiento de las comisiones legislativas. Estas son órganos fundamentales del proceso legislativo donde de manera plural, se discuten y elaboran soluciones en un ámbito preciso y se fijan prioridades y recomendaciones previas a un voto en el Pleno. Pues ninguna de las comisiones del Congreso ha sesionado al menos el mínimo de veces requerido por la ley (una vez al mes). Más grave aún, varias comisiones sesionan por una duración total entre 4 y 9 minutos, un tiempo claramente insuficiente para desahogar trabajo legislativo requerido por las comisiones. ¿Cuál puede ser la calidad de la discusión democrática en estas circunstancias? ¿Si las iniciativas de ley no se discuten en comisiones, dónde son elaboradas y por quiénes? ¿Existe una 'práctica legislativa de salones' y un 'parlamentarismo de pasillos' que así escapa a todo formalismo democrático y escrutinio ciudadano?*

- Otra dificultad relativa a las comisiones es que algunas que tienen a su cargo temas urgentes e importantes para la ciudadanía, no sesionan ni con el mínimo requerido por la ley. En estos temas urgentes, el legislativo no propone propuestas de leyes congruentes con las necesidades y prioridades de la población del Estado de Puebla. Entre las comisiones que sesionaron menos de 5 veces al año, se encuentran: Asuntos Metropolitanos, Bienestar, Desarrollo Económico, Desarrollo Rural, Parlamento Abierto, Participación ciudadana y combate a la corrupción.
- Otra dificultad recurrente de la actividad legislativa que requiere atención urgente es el tiempo diferenciado de aprobación de iniciativas. El promedio de aprobación de leyes para este segundo año legislativo es de 53 días naturales (desde su presentación y turno, hasta su votación en Pleno). Pero este promedio encubre grandes diferencias. Así las iniciativas propuestas por el Ejecutivo se resuelven y aprueban en un tiempo record de 13 días naturales y registra una tasa de aprobación del 80.65%, mientras que las iniciativas individuales de los legisladores tienen una tasa de aprobación del 6.22%. Esto demuestra el claro sesgo y dado por el Congreso a iniciativas que vienen del Ejecutivo sobre las que él mismo elabora, así como probablemente la dificultad a resistirse a la influencia y capacidad técnica del gobierno.
- Asimismo, solo fueron revisadas y aprobadas este año el 13.8% de las iniciativas propuestas durante el mismo año. Quedan 952 iniciativas pendientes de revisión y dictaminación por la XLI legislatura. Esta ineficiencia legislativa es preocupante. ¿Por qué no han sido legisladas estas 952 iniciativas? ¿Acaso no son pertinentes o significativas? o ¿no existe tiempo suficiente para desahogarlas? Quizás haga falta crear procesos y mecanismos que permitan discriminar entre iniciativas procedentes y no-procedentes, creando así una limitación y concentración mayor de iniciativas sobre las prioridades de la agenda de desarrollo del Estado de Puebla.
- Finalmente, una evaluación por expertos de las cinco atribuciones y funciones básicas de todo Congreso Democrático, señala para el Congreso de Puebla 4 dimensiones con valoraciones bajas. Estas dimensiones son: Control del ejecutivo por parte del parlamento, Capacidad legislativa del parlamento, Transparencia y accesibilidad del parlamento, y Obligación del parlamento de rendir cuentas. Esta evaluación cualitativa se ha planteado desde un enfoque internacional, con parámetros encaminados hacia la construcción y fortalecimiento de una ética política democrática en los poderes legislativos. Esto muestra el margen de progresión y desarrollo que tiene por delante el H. Congreso del Estado de Puebla para mejorar en el ejercicio del poder legislativo.

Capítulo I. Funcionamiento del Congreso: Indicadores básicos cuantitativos

1. Composición del Congreso

El Congreso del estado de Puebla se conforma por 41 legisladoras y legisladores. En la LXI legislatura estos representantes pertenecen a los 7 partidos políticos que contendieron en las elecciones de junio del 2021, como se observa en la tabla a continuación, y por primera vez en la historia de Puebla este Congreso es conformado por 21 mujeres legisladoras. Durante el transcurso del segundo año legislativo, todos los diputados se siguieron manteniendo como representantes de los partidos con los que llegaron a las urnas en las elecciones pasadas, y durante este año hubo cuatro diputados suplentes que rindieron protesta.

Figura 1: Composición del Congreso



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

2. Sesiones

Durante el segundo año legislativo, comprendido del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023, **el Congreso de Puebla sesionó en 65 ocasiones**, 39 de ellas correspondieron a sesiones ordinarias (*de las cuales una de ellas después de varias horas tuvo que levantarse debido a la falta de quórum), 4 de manera extraordinaria, 2 solemnes y 20 de la Comisión Permanente. Durante este periodo se obtuvo un promedio de 32 minutos de retraso² en el inicio de las sesiones; de las 65 sesiones, hubo 9 de ellas que tuvieron más de 45 minutos de atraso y una que tuvo más de 90 minutos de atraso.

² El retraso en el comienzo de las sesiones se calcula por la diferencia entre la hora programada de inicio y cuando la persona en la presidencia de la Mesa Directiva verifica el quórum y abre la sesión.

Tabla 1: Número de sesiones

	Primer periodo	Segundo periodo	Tercer periodo	Total por tipo de sesión
Ordinarias	15	13	11*	39
Extraordinarias	1	1	2	4
Solemnes	1	0	1	2
Sin quórum	0	0	*	*
Comisión Permanente	4	7	9	20
Total	21	21	23	65

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

Dentro de las 65 sesiones, **en los órdenes del día se enlistaron un total de 1320 puntos a tratar, de los cuales se desahogaron 1303 puntos, es decir el 98.7%** de lo que los legisladores pretendían abordar en el segundo año legislativo y **4% más de lo que abordaron el año anterior**. La tabla siguiente muestra los puntos desahogados por periodo y por tipo de sesiones.

Tabla 2: Número de puntos enlistados y abordados en las sesiones

	Primer periodo		Segundo periodo		Tercer periodo	
	en lista	abordados	en lista	abordados	en lista	abordados
Ordinarias	367	367	263	263	318	301
Extraordinarias	16	16	9	9	19	19
Solemnes	7	7	0	0	7	7
Comisión Permanente	42	42	124	124	148	148
Total	432	432	396	396	492	475

	Puntos en el orden del día	Total en lista	Total abordados
Ordinarias	948	948	931
Extraordinarias	44	44	44
Solemnes	14	14	14
Comisión Permanente	314	314	314
Total	1,320	1,320	1,303

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

3. Iniciativas y puntos de acuerdo presentados

Durante el segundo año legislativo se presentaron 642 iniciativas con proyecto o decreto de ley (98 más que el año anterior), de las cuales 84 (13.08%) fueron aprobadas y 558

iniciativas permanecen en calidad de pendientes; en lo que respecta a las iniciativas propuestas durante el primer año legislativo, se aprobaron 43 de estas iniciativas, lo que reporta un total de **127 iniciativas aprobadas durante el 15 de septiembre del 2022 al 14 de septiembre del 2023**. Cabe destacar que del 100% de las iniciativas propuestas y aprobadas durante el segundo año legislativo, el **Poder Ejecutivo del Estado, cuenta con la tercera tasa de aprobación más alta entre todos los presentadores (80.65%)** y que ésta ha aumentado en un 20% respecto a la tasa del año anterior. En cuanto a las iniciativas presentadas y que no fueron realizadas por legisladores o el Poder Ejecutivo del Estado, se tiene un total de 6 elementos; dentro de éstos, se encuentran contemplados iniciativas o decretos presentados por Ayuntamientos y ciudadanos.

Tabla 3: Iniciativas por tipo de presentador

Presentador	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	Tasa de aprobación	Aprobadas del año anterior
Congreso de la Unión	4	4	0	100%	0
Comisiones	14	13	1	92,86%	0
Ejecutivo	31	25	6	80,65%	1
JUGOCOPO	7	4	3	57,14%	0
Otros [1]	6	1	5	16,67%	0
Conjunto [2]	33	3	30	9,09%	3
Individuales	547	34	513	6,22%	39
Total	642	84	558	13.08%	43

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

[1] Los otros proponentes fueron: Comité de residentes del Heroico Sexto Batallón de la Guardia Nacional de Puebla, la Asociación de Mujeres Periodistas y Escritoras de Puebla A.C., y los Ayuntamientos de Puebla, Ixcaquixtla, Chignahuapan y Chalchicomula de Sesma.

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

Es oportuno señalar que en este segundo año la XLI legislatura logró mejorar aún más la cantidad de elementos desahogados en las sesiones de Pleno y en Comisión Permanente pero esta mejora no se mantiene de la misma manera en el porcentaje de iniciativas aprobadas en comparación de las presentadas, ya que en este año se quedan más del 85% de las iniciativas en estatus de *pendiente*.

La tabla anterior revela que la cooperación en el trabajo de iniciativas es el factor esencial en su desahogo legislativo, ya que las iniciativas presentadas de manera individual tienden a no ser revisadas (93.78%), mientras que las que surgen de comisiones o de la Junta de Gobierno tuvieron en promedio el 80% de aprobación. En el caso de las iniciativas que fueron trabajadas de manera conjunta por al menos dos legisladores,

tuvieron una tasa de aprobación del 9.09% en comparación con la tasa de aprobación del año pasado que fue del 23.1%.

La proporción de 84 iniciativas aprobadas y que fueron presentadas durante el segundo año legislativo, mantiene la puerta abierta a considerar que las 558 iniciativas pendientes en este año no son aprobadas por que no tienen posibilidad de prosperar, lo que dejaría en evidencia un proceso de “pre” aprobación, político, opaco y que se presta a decisiones no democráticas en cuanto a qué iniciativas se dictaminan; sin olvidar que además, siguen 394 iniciativas pendientes del primer año legislativo, lo que da como resultado un total de **952 iniciativas pendientes de la XLI legislatura.**

En relación al tiempo transcurrido entre la presentación de las iniciativas y su aprobación, en este segundo año se han registrado desde 0 hasta 210 días naturales, al considerar la aprobación que se hizo este año de iniciativas presentadas en el primer año legislativo se tiene el registro hasta de 646 días naturales transcurridos. Por lo anterior, se puede concluir que al tomar en cuenta solo las iniciativas presentadas en el segundo año legislativo, los legisladores aprobaron en un promedio de 53 días naturales, y si se consideran también las iniciativas aprobadas este año, pero presentadas en el año anterior, tienen un promedio de 144 días naturales desde su presentación; en el caso de las iniciativas presentadas en este segundo año por el Ejecutivo, se tiene un promedio de aprobación de 13 días naturales, mientras que en el caso de tomar en cuenta las que se aprobaron en este año pero se propusieron el año pasado el promedio es de 19 días naturales.

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

En cuanto al análisis cuantitativo de las iniciativas presentadas en el segundo año legislativo a partir de la representación de los partidos políticos dentro del Congreso (se tomaron en cuenta las iniciativas individuales y en conjunto de todos los grupos legislativos), se encontró que **el PAN es el mayor proponente, seguido por MORENA en segundo lugar y en tercer lugar el PT;** en cuanto al mayor número de iniciativas aprobadas, la lista de los partidos se mantiene en el mismo orden, aunque la tasa de aprobación no indique la misma congruencia. **Considerando la aprobación de las iniciativas que fueron propuestas desde el año pasado, MORENA es el partido que más iniciativas aprobadas tiene en este segundo año y el PAN pasa a segundo lugar.**

Tabla 4: Iniciativas por partidos

	Presentadas	Aprobadas	Tasa de aprobación	Aprobadas del año anterior
	223	15	6,73%	8
	216	14	6,48%	19 ^[1]
	59	5	8,47%	6
	57	3	5,26%	6
	11	0	0,00%	2
	5	0	0,00%	0
	2	0	0,00%	1
	1	0	0,00%	0
	1	0	0,00%	0
	1	0	0,00%	0
	1	0	0,00%	0
	2	0	0,00%	0
	1	0	0,00%	0
Total	580	37	6,38%	42

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

[1] Una de las iniciativas aprobadas pertenece a la diputada con licencia Olga Lucía Romero Garci Crespo quien desde el primer año legislativo pidió licencia y ya no fue diputada en funciones dentro del segundo año.

En el segundo año legislativo se presentaron 287 puntos de acuerdo, de los cuales 109 (37.98%) fueron aprobados, lo que en proporción representa el 10% menos de los que se aprobaron el año anterior, y 178 (52.02%) permanecen en calidad de pendientes; de los presentados durante el primer año pero que fueron aprobados en el segundo año, se encontró un registro de 39 puntos de acuerdo. A diferencia de las tasas de aprobación de las iniciativas, la aprobación de los puntos de acuerdo suele ser mayor ya que son documentos que exhortan a diferentes actores, pero carecen de carácter obligatorio, por lo que su realización, y análisis para someterlos a aprobación suele implicar procesos más sencillos que la realización y dictaminación de iniciativas. Considerando los dos años de trabajo, la legislatura tiene 352 puntos de acuerdo pendientes de discusión y aprobación, conforme transcurra el tiempo será menos probable que éstos sean discutidos ya que muchos de ellos responden a temas coyunturales o situaciones con caducidad.

Tabla 5: Puntos de Acuerdo por tipo de presentador

Presentador	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	Tasa de aprobación	Aprobadas del año anterior
JUGOCOPO	26	26	0	100%	0
Ejecutivo	8	8	0	100%	0
Comisiones	4	4	0	100%	0
Conjunto [1]	9	5	4	55,56%	0
Individuales	239	66	173	27,62%	39
Congreso de Puebla	1	0	1	0,00%	0
Total	287	109	178	37,98%	39

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

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

En la tabla siguiente se muestra la distribución de los 246 puntos de acuerdo, que fueron presentados este año en representación de los partidos políticos, donde los que más puntos de acuerdo presentaron fueron: MORENA, el PAN y el PT. Los partidos que tienen una mayor cantidad de puntos de acuerdo aprobados, son: MORENA, el PAN y el PRI. Pero de acuerdo a la proporción de las mayores tasas de aprobación, encontramos a los siguientes partidos: PRI, el PAN y MORENA. En cuanto a los puntos de acuerdo presentados el año pasado pero aprobados en el segundo año legislativo, los tres primeros lugares los tiene MORENA, el PAN y el PRI.

Tabla 6: Puntos de Acuerdo por partidos

	Presentadas	Aprobadas	Tasa de aprobación	Aprobadas del año anterior
	124	32	25,81%	17
	47	14	29,79%	9
	39	8	20,51%	6
	28	13	46,43%	7
	2	0	0,00%	0
	2	0	0,00%	0
	0	0	0,00%	0
	1	1	100,00%	0
	1	1	100,00%	0

	<i>Presentadas</i>	<i>Aprobadas</i>	<i>Tasa de aprobación</i>	<i>Aprobadas del año anterior</i>
	1	0	0,00%	0
	1	0	0,00%	0
Total	246	69	28,05%	0

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

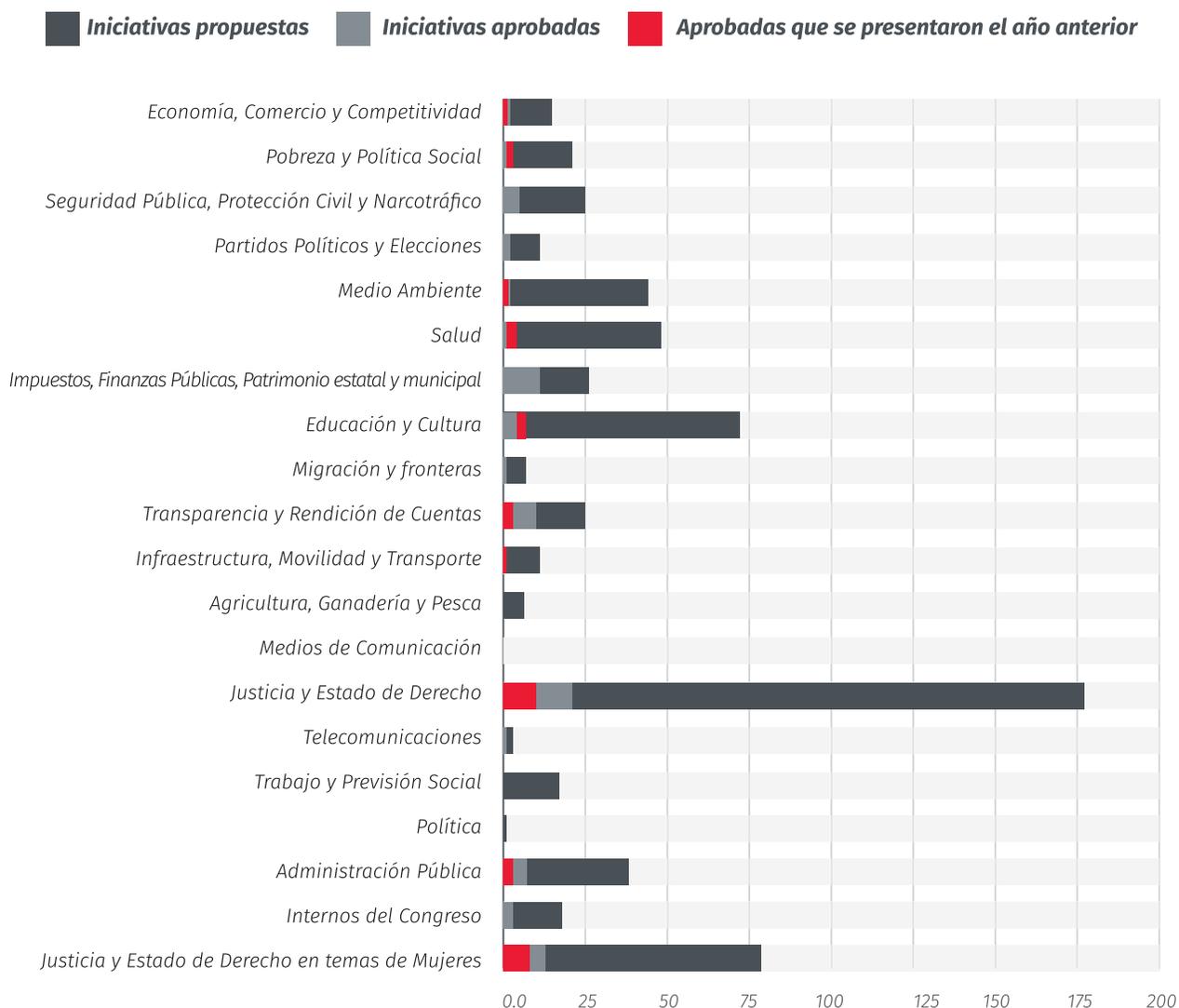
4. Temas abordados a través de las iniciativas presentadas y aprobadas

Dentro de las categorías de temas abordados en las iniciativas presentadas durante el segundo año legislativo encontramos que los temas en los que más versaron las propuestas fueron Justicia y Estado de derecho a nivel general, Justicia y Estado de derecho en temas relacionados con mujeres y sobre Educación y Cultura (lo cual se mantiene desde el primer año legislativo); mientras que la mayor parte de las iniciativas aprobadas fueron sobre los temas de: primero Justicia y Estado de derecho a nivel general, segundo Justicia y Estado de derecho en temas relacionados con mujeres y como tercero Impuestos, Finanzas Públicas, Patrimonio estatal y municipal (a diferencia del primer año legislativo se incluyó el tema de Justicia en el ámbito de mujeres y disminuyó la prioridad de temas de Medio ambiente).

Los temas que fueron poco abordados son los relacionados a Medios de comunicación, Política (en este rubro no se toman en cuenta temas de elecciones, ya que estos se contabilizan como tema aparte), Telecomunicaciones y Migración. **Los temas en los que a pesar de sí haber propuestas *no se legisló nada, fueron sobre: Infraestructura, Movilidad y Transporte, Agricultura, Ganadería y Pesca, Trabajo y Previsión Social.*** Mientras que en los que se legisló solo una cosa fueron: Pobreza y Política Social, Salud, Migración y fronteras, y Telecomunicaciones.

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

Gráfica 1: Temas abordados en las iniciativas



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

5. Legisladores: presencia, participaciones y trabajo individual.

A continuación, se presenta la lista de diputados y el partido político al que pertenecen de acuerdo a la última actualización de la Gaceta legislativa septiembre 2023, con sus porcentajes de presencia y participación. La columna “Presencia” indica los porcentajes de asistencia³ que tuvieron a las sesiones en Pleno del segundo año legislativo (sin incluir las sesiones de la Comisión Permanente).

Los diputados que asistieron al 100% de las sesiones son: Eduardo Alcántara Montiel, Eduardo Castillo López, Eliana Angélica Cervantes González, Sergio Salomón Céspedes Peregrina, José Iván Herrera Villagómez, José Miguel Octaviano Huerta Rodríguez, María

³ Existen sesiones en las que no se pudieron capturar las asistencias de los legisladores ya que hay inconsistencias entre el pase de lista de la Gaceta, el acta de la sesión, los votos registrados y las tablas de asistencia que se reportan en el portal del Congreso, todos estos casos se encuentran indicados en el apartado de Observaciones de este Reporte.

Isabel Merlo Talavera, Rafael Alejandro Micalco Méndez, Azucena Rosas Tapia, Fernando Sánchez Sasia, Erika Patricia Valencia Ávila y Lizette Minto García; mientras que los legisladores que menos asistieron a las sesiones fueron: Karla Victoria Martínez Gallegos, Guadalupe Yamak Taja y Jaime Natale Uranga. Cabe destacar que los cálculos para Sergio Salomón Céspedes Peregrina y María Isabel Merlo Talavera solo contemplan el tiempo en el que fueron legisladores ya que han pedido licencia por un periodo mayor a 30 días; en los casos de la legisladora Aurora Sierra Rodríguez y el legislador Mariano Hernández Reyes se contempla solo el tiempo antes de su fallecimiento; en los casos de los legisladores suplentes Silvia Guillermina Tanús Osorio, Lizette Minto García, Roberto Bautista Lozano y Gerardo Hernández Rojas, solo se consideraron a partir del tiempo en que entraron en funciones.

En la columna “Participación” se encuentran los porcentajes de su trabajo legislativo en función a los votos que emitieron conforme a las votaciones que se llevaron a cabo durante el segundo año legislativo; de acuerdo a las actas de las sesiones se registraron 287 asuntos votados, de los cuales 193 fueron en sesiones con todos los diputados, 29 fueron en la Comisión Permanente, 65 no pudieron ser contabilizados en este ejercicio debido a las inconsistencias de las fuentes de información⁴, y hay una votación inexistente en actas y versiones estenográficas pero registrada en el apartado de Votaciones del portal del Congreso.

Los diputados que participaron en el 100% de las votaciones realizadas fueron: Eduardo Alcántara Montiel, Eduardo Castillo López, Eliana Angélica Cervantes González, José Miguel Octaviano Huerta Rodríguez, María Isabel Merlo Talavera, Fernando Sánchez Sasia, Erika Patricia Valencia Ávila, Karla Rodríguez Palacios, Guadalupe Leal Rodríguez, Roberto Bautista Lozano y Lizette Minto García; mientras que los diputados con menos del 80% de participación en las votaciones fueron: Gerardo Hernández Rojas, Karla Victoria Martínez Gallegos y Jaime Natale Uranga.

Tabla 7: Presencia y participación por legislador

Diputado	Partido	Presencia	Participación
Alcántara Montiel Eduardo	PAN	100,0%	100,0%
Castillo López Eduardo	MORENA	100,0%	100,0%
Cervantes González Eliana Angélica	MORENA	100,0%	100,0%
Céspedes Peregrina Sergio Salomón	MORENA	100,0%	97,4%
Herrera Villagómez José Iván	MORENA	100,0%	96,4%
Huerta Rodríguez José Miguel Octaviano	PT	100,0%	100,0%
Merlo Talavera María Isabel	PRI	100,0%	100,0%
Micalco Méndez Rafael Alejandro	PAN	100,0%	97,9%
Rosas Tapia Azucena	MORENA	100,0%	99,5%
Sánchez Sasia Fernando	MORENA	100,0%	100,0%
Valencia Ávila Erika Patricia	PAN	100,0%	100,0%
Alatríste Cantú Adolfo	PRI	97,8%	95,9%

⁴ Se encuentran en el apartado de Observaciones de este Reporte.

Diputado	Partido	Presencia	Participación
Navarro Corro Carlos Froylán	PSI	97,8%	94,8%
Solís Valles Roberto	MORENA	97,8%	93,3%
Zapata Martínez Laura Ivonne	PRI	97,8%	96,9%
Estefan Chidiac Charbel Jorge	PRI	95,6%	97,4%
Fernández Díaz Tonantzin	MORENA	95,6%	92,2%
Garmendia de los Santos Edgar Valentín	MORENA	95,6%	95,9%
Hernández García Xel Arianna	MORENA	95,6%	95,3%
Merino Escamila Nora Yessica	PT	95,6%	89,6%
Olivares López Iliana Jocelyn [1]	MORENA	95,6%	90,2%
Rivera Reyes Juan Enrique	PRI	95,6%	88,6%
Rodríguez Palacios Karla	PAN	95,6%	100,0%
Camarillo Medina Néstor	PRI	93,3%	94,8%
Evangelista Aniceto Carlos Alberto	MORENA	93,3%	97,4%
Jiménez Morales Nancy	PAN	93,3%	87,6%
Leal Rodríguez María Guadalupe	PAN	93,3%	100,0%
Reyes Cabrera Norma Sirley	PRI	93,3%	90,2%
Silva Ruíz Mónica	PT	93,3%	81,9%
Jiménez López Gabriel Oswaldo	PAN	91,1%	76,2%
López Ruíz José Antonio	PT	91,1%	86,5%
Rodríguez Della Vecchia Mónica	PAN	91,1%	89,1%
Sierra Rodríguez Aurora Guadalupe †	PAN	90,7%	89,4%
Gámez Mendoza María Yolanda	MORENA	88,9%	83,4%
Mier Bañuelos Daniela	MORENA	88,9%	86,0%
Morales Martínez Fernando	MC	88,9%	96,4%
Zárate Domínguez María Ruth	MORENA	88,9%	92,7%
Hernández Reyes Mariano †	PT	86,7%	89,0%
Natale Uranga Jaime	PVEM	84,4%	69,4%
Yamak Taja Guadalupe	MORENA	84,4%	92,7%
Martínez Gallegos Karla Victoria	MORENA	77,8%	63,2%
Bautista Lozano Roberto [2]	MORENA	96,3%	100,0%
Tanús Osorio Silvia Guillermina [3]	PRI	87,5%	89,5%
Hernández Rojas Gerardo [4]	PT	83,3%	50,9%
Minto García Lizette [5]	PAN	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

[1] Diputada suplente en funciones a partir del 31 de agosto del 2022.

[2] Diputado suplente en funciones a partir del 9 de enero del 2023.

[3] Diputada suplente en funciones a partir del 15 de marzo del 2023.

[4] Diputada suplente en funciones a partir del 25 de mayo del 2023.

[5] Diputada suplente en funciones a partir del 31 de agosto del 2023.

Por primera ocasión, se incluye en este Reporte la presencia y participación de los legisladores que conformaron la Comisión Permanente del segundo año legislativo. En la tabla a continuación se incluye la Comisión Permanente que funcionó durante el pri-

mer periodo y la que funcionó durante el segundo y tercer periodo. En el caso del primer periodo, los diputados Jaime Natale Uranga y Roberto Solís Valles no participaron en ninguna de las votaciones llevadas a cabo; para el caso del segundo y tercer periodo las diputadas Ma. Ruth Zárate Domínguez, Laura Ivonne Zapata Martínez y Azucena Rosas Tapia participaron en menos del 70% de las votaciones realizadas.

Tabla 8: Presencia y Participaciones en la Comisión Permanente

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

Comisión Permanente 2º y 3º periodo			
Diputado	Partido	Presencia	Participación
Castillo López Eduardo	MORENA	100,00%	100,00%
Rodríguez Della Vecchia Mónica	PAN	100,00%	100,00%
Valencia Ávila Erika Patricia	PAN	100,00%	100,00%
Olivares López Iliana Jocelyn	MORENA	93,75%	100,00%
Garmendia de los Santos Edgar Valentín	MORENA	93,75%	73,08%
Zárate Domínguez María Ruth	MORENA	87,50%	57,69%
Rosas Tapia Azucena	MORENA	81,25%	69,23%
Zapata Martínez Laura Ivonne	PRI	81,25%	57,69%
Silva Ruíz Mónica	PT	75,00%	92,31%

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

La tabla siguiente muestra el trabajo individual y en conjunto de los legisladores de acuerdo a las iniciativas presentadas durante el segundo año legislativo. Como diputados propietarios con mayor número de iniciativas presentadas se encuentran Nancy Jiménez Morales, Mónica Rodríguez Della Vecchia, Aurora Sierra Rodríguez y Karla Rodríguez Palacios; **con más iniciativas aprobadas se encuentran Aurora Sierra Rodríguez, Nora Merino Escamilla y Azucena Rosas Tapia.** Mientras que el diputado propietario sin ninguna iniciativa individual propuesta fue Juan Enrique Rivera Reyes. En cuanto al trabajo en conjunto los diputados que más iniciativas presentaron fueron Daniela Mier Bañuelos, Ma. Yolanda Gámez Mendoza, Carlos Alberto Evangelista Aniceto y José Iván Herrera Villagómez.

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

Tabla 9: Iniciativas por legisladores

Diputado	Partido	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Iniciativas presentadas en conjunto	Iniciativas aprobadas en conjunto	Año anterior	
						Iniciativas presentadas en conjunto	Iniciativas aprobadas en conjunto
Sierra Rodríguez Aurora Guadalupe †	PAN	38	4	1	0	2	0
Merino Escamila Nora Yessica	PT	15	3	3	0	2	0
Rosas Tapia Azucena	MORENA	28	2	0	0	3	0
Castillo López Eduardo	MORENA	6	1	0	0	3	0
Hernández García Xel Arianna	MORENA	11	1	0	0	3	0
Rodríguez Della Vecchia Mónica	PAN	42	3	1	0	1	0
Silva Ruíz Mónica	PT	13	0	1	0	4	0
Evangelista Aniceto Carlos Alberto	MORENA	18	1	13	1	2	0
Fernández Díaz Tonantzin	MORENA	8	2	0	0	1	0
Jiménez Morales Nancy	PAN	44	2	1	0	1	0
Leal Rodríguez María Guadalupe	PAN	6	2	7	0	1	0
Solís Valles Roberto	MORENA	7	2	2	0	1	0
Alcántara Montiel Eduardo	PAN	10	1	2	0	1	0
Estefan Chidiac Charbel Jorge	PRI	13	0	4	0	2	0
Jiménez López Gabriel Oswaldo	PAN	16	2	1	0	0	0
López Ruíz José Antonio	PT	20	2	1	0	0	0
Martínez Gallegos Karla Victoria	MORENA	32	2	0	0	0	0
Morales Martínez Fernando	MC	11	0	1	0	2	0
Camarillo Medina Néstor	PRI	7	0	3	0	1	0
Cervantes González Eliana Angélica	MORENA	19	0	6	0	1	1
Herrera Villagómez José Iván	MORENA	6	0	13	1	1	1
Micalco Méndez Rafael Alejandro	PAN	8	0	1	0	1	0
Mier Bañuelos Daniela	MORENA	17	1	14	1	0	0
Navarro Corro Carlos Froylán	PSI	2	0	0	0	1	0
Reyes Cabrera Norma Sirley	PRI	11	0	3	0	1	0
Rivera Reyes Juan Enrique	PRI	0	0	1	0	1	0
Rodríguez Palacios Karla	PAN	38	1	2	0	0	0
Valencia Ávila Erika Patricia	PAN	18	0	1	0	1	0
Yamak Taja Guadalupe	MORENA	8	0	1	0	1	0
Gámez Mendoza María Yolanda	MORENA	8	0	14	1	0	0
Alatriste Cantú Adolfo	PRI	6	0	3	0	0	0
Céspedes Peregrina Sergio Salomón	MORENA	2	0	0	0	0	0
Garmendía de los Santos Edgar Valentín	MORENA	8	0	1	0	0	0
Hernández Reyes Mariano †	PT	1	0	0	0	0	0
Huerta Rodríguez José Miguel Octaviano	PT	10	0	0	0	0	0
Merlo Talavera María Isabel	PRI	7	0	1	0	0	0
Natale Uranga Jaime	PVEM	5	0	5	0	0	0
Olivares López Iliana Jocelyn [1]	MORENA	10	0	0	0	0	0
Sánchez Sasía Fernando	MORENA	8	0	0	0	0	0
Zapata Martínez Laura Ivonne	PRI	3	0	3	0	0	0
Zárate Domínguez María Ruth	MORENA	3	0	0	0	0	0
Bautista Lozano Roberto [2]	MORENA	1	0	0	0	NA	NA
Tanús Osorio Silvia Guillermina [3]	PRI	2	2	0	0	NA	NA
Hernández Rojas Gerardo [4]	PT	0	0	0	0	NA	NA
Minto García Lizette [5]	PAN	1	0	0	0	NA	NA

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

[1] Diputada suplente en funciones a partir del 31 de agosto del 2022.

[2] Diputado suplente en funciones a partir del 9 de enero del 2023.

[3] Diputada suplente en funciones a partir del 15 de marzo del 2023.

[4] Diputada suplente en funciones a partir del 25 de mayo del 2023.

[5] Diputada suplente en funciones a partir del 31 de agosto del 2023.

En relación a los puntos de acuerdo presentados de manera individual, se muestra la siguiente tabla, destacando Nora Merino Escamilla, Daniela Mier Bañuelos y José Iván Herrera Villagómez como los diputados que más acuerdos presentaron; mientras que los diputados que más puntos de acuerdo aprobados tienen son Norma Sirley Reyes Cabrera, Adolfo Alatraste Cantú, Karla Victoria Martínez Gallegos, Azucena Rosas Tapia y Fernando Sánchez Sasia.

Tabla 10: Puntos de Acuerdo por legisladores

	Partido	P. de acuerdos presentadas	P. de acuerdos aprobadas	Año anterior P. de acuerdo aprobados	P. de acuerdo presentados en conjunto	P. de acuerdo aprobados en conjunto
Reyes Cabrera Norma Sirley	PRI	8	5	3	1	1
Alatraste Cantú Adolfo	PRI	7	6	1	1	1
Martínez Gallegos Karla Victoria	MORENA	6	2	5	0	0
Rosas Tapia Azucena	MORENA	13	5	2	0	0
Sánchez Sasia Fernando	MORENA	9	4	3	0	0
López Ruíz José Antonio	PT	7	3	2	0	0
Sierra Rodríguez Aurora Guadalupe †	PAN	7	2	3	1	0
Yamak Taja Guadalupe	MORENA	11	4	1	0	0
Huerta Rodríguez José Miguel Octaviano	PT	4	2	2	1	1
Jiménez Morales Nancy	PAN	9	2	2	1	0
Mier Bañuelos Daniela	MORENA	16	3	1	0	0
Rodríguez Della Vecchia Mónica	PAN	6	2	2	1	0
Rodríguez Palacios Karla	PAN	9	3	1	1	1
Garmendia de los Santos Edgar Valentín	MORENA	8	2	1	0	0
Herrera Villagómez José Iván	MORENA	15	3	0	0	0
Jiménez López Gabriel Oswaldo	PAN	7	3	0	0	0
Merino Escamilla Nora Yessica	PT	21	1	2	1	0
Merlo Talavera María Isabel	PRI	2	1	2	0	0
Zárate Domínguez María Ruth	MORENA	10	2	1	2	2
Castillo López Eduardo	MORENA	4	1	1	0	0
Cervantes González Eliana Angélica	MORENA	13	2	0	0	0
Gámez Mendoza María Yolanda	MORENA	2	0	2	0	0
Silva Ruíz Mónica	PT	6	2	0	0	0
Zapata Martínez Laura Ivonne	PRI	9	1	1	0	0
Céspedes Peregrina Sergio Salomón	MORENA	1	1	0	0	0
Fernández Díaz Tonantzin	MORENA	3	1	0	0	0
Hernández García Xel Arianna	MORENA	4	1	0	0	0
Micalco Méndez Rafael Alejandro	PAN	4	1	0	2	0
Solís Valles Roberto	MORENA	1	1	0	0	0
Valencia Ávila Erika Patricia	PAN	0	0	1	0	0
Alcántara Montiel Eduardo	PAN	2	0	0	2	1
Camarillo Medina Néstor	PRI	0	0	0	1	1
Estefan Chidiac Charbel Jorge	PRI	0	0	0	0	0
Evangelista Aniceto Carlos Alberto	MORENA	5	0	0	1	1
Hernández Reyes Mariano †	PT	0	0	0	0	0
Leal Rodríguez María Guadalupe	PAN	0	0	0	3	1
Morales Martínez Fernando	MC	2	0	0	1	0
Natale Uranga Jaime	PVEM	2	0	0	1	0
Navarro Corro Carlos Froylán	PSI	0	0	0	1	1
Olívares López Iliana Jocelyn [1]	MORENA	1	0	0	0	0
Rivera Reyes Juan Enrique	PRI	1	0	0	0	0
Bautista Lozano Roberto [2]	MORENA	2	0	NA	0	0

	Partido	P. de acuerdos presentadas	P. de acuerdos aprobadas	Año anterior P. de acuerdo aprobados	P. de acuerdo presentados en conjunto	P. de acuerdo aprobados en conjunto
Tanús Osorio Silvia Guillermina [3]	PRI	1	0	NA	0	0
Hernández Rojas Gerardo [4]	PT	1	0	NA	0	0
Minto García Lizette [5]	PAN	0	0	NA	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

[1] Diputada suplente en funciones a partir del 31 de agosto del 2022.

[2] Diputado suplente en funciones a partir del 9 de enero del 2023.

[3] Diputada suplente en funciones a partir del 15 de marzo del 2023.

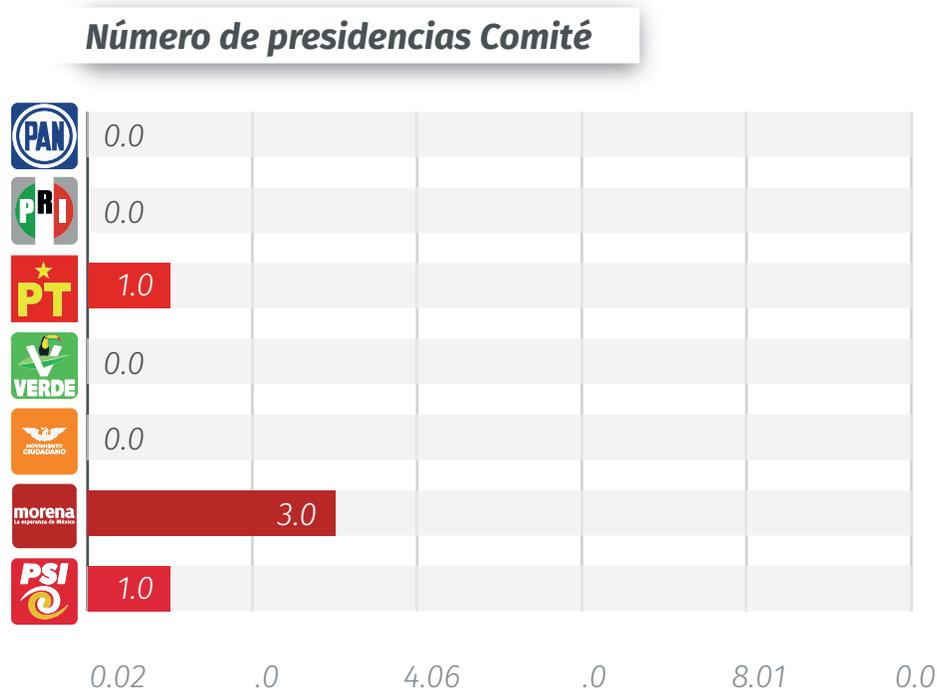
[4] Diputada suplente en funciones a partir del 25 de mayo del 2023.

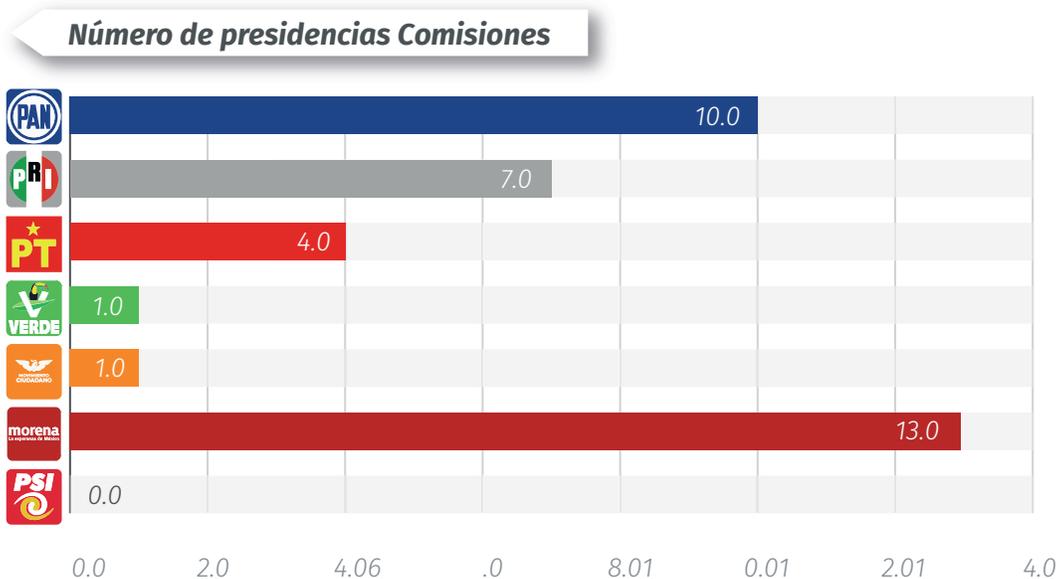
[5] Diputada suplente en funciones a partir del 31 de agosto del 2023.

6. Comisiones y Comités

Las Comisiones son el órgano central del proceso legislativo, al tomar las propuestas de ley, discutirlos y afinarlos para posteriormente dictaminarlos y ser pasadas a Pleno para su aprobación. De acuerdo con datos obtenidos del sitio oficial de la LXI Legislatura del Congreso de Puebla y posterior a la toma de protesta de los diputados suplentes, las presidencias de las comisiones y los comités se redistribuyeron en cuanto a partidos y sexo, de la siguiente manera:

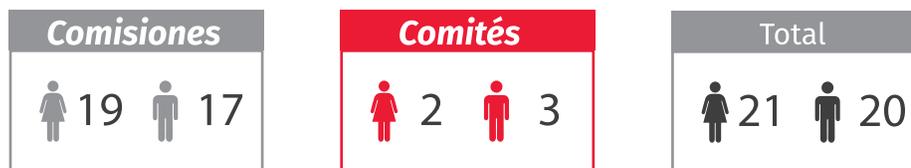
Gráfica 2: Distribución de presidencias por partido





Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

Figura 2: Distribución de presidencias por sexo



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

Como se señaló en el Reporte Legislativo 2021-2022, de acuerdo al artículo 123 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, en el H. Congreso del Estado se deben instalar 36 Comisiones Generales, en relación a esto la legislatura no cumplió lo establecido ya que solo fueron instaladas 35 comisiones generales (se sigue sin instalar la comisión de la Agenda 2030).

Los procedimientos mínimos establecen, según el artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, que: “Las Comisiones Generales deben sesionar cuando menos una vez al mes”, desafortunadamente en el segundo año legislativo tampoco se cumplió con lo establecido ya que **ninguna comisión sesionó una vez al mes**, aun habiendo comisiones que sesionaron más de 12 veces en el año.

Tabla 11: Sesiones de las Comisiones

Comisión	Primer periodo	Segundo periodo	Tercer periodo	Total
Asuntos Metropolitanos	1	1	1	13
Asuntos Municipales	9	6	11	26
Atención a Personas con Discapacidad	3	1	3	7
Bienestar	1	1	0	2
Ciencia y Tecnología	1	1	1	3

Comisión	Primer periodo	Segundo periodo	Tercer periodo	Total
Comunicaciones e infraestructura	1	1	0	2
Control, Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior	3	2	5	10
Cultura	1	2	3	6
De la Familia y los Derechos de la Niñez	3	2	3	8
Derechos Humanos	3	1	2	6
Desarrollo Económico	2	1	1	4
Desarrollo Rural	1	2	0	3
Desarrollo Urbano	4	1	3	8
Educación	4	6	4	14
Especial de Parlamento Abierto	1	0	0	1
Gobernación y Puntos Constitucionales	6	5	7	18
Grupos Vulnerables	1	1	3	5
Hacienda y Patrimonio Municipal	7	6	6	19
Igualdad de Género	1	3	5	9
Instructora	0	0	0	0
Juventud y Deporte	1	3	1	5
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	3	4	0	7
Migración y Asuntos Internacionales	2	2	4	8
Organizaciones No gubernamentales	2	1	1	4
Participación ciudadana y combate a la corrupción	0	0	3	3
Presupuesto y Crédito Público	5	2	1	8
Procuración y Administración de Justicia	7	4	4	15
Protección Civil	2	3	2	7
Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas	3	2	3	8
Salud	7	3	3	13
Seguridad Pública	6	2	5	13
Trabajo, Competitividad y Previsión Social	2	3	1	6
Transparencia y Acceso a la Información	4	3	3	10
Transportes y Movilidad	3	2	5	10
Turismo	0	2	1	3
Vivienda	1	1	0	2

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

Las comisiones que no sesionan demuestran una ausencia de prioridad política respecto a los temas que competen en sus comisiones, esto es grave en consideración a las comisiones de: Asuntos Metropolitanos, Bienestar, Ciencia y Tecnología, Comunicaciones e Infraestructura, Desarrollo Rural, Instructora, Especial de Parlamento Abierto, Participación ciudadana y combate a la corrupción, Turismo y Vivienda, ya que durante el segundo año legislativo sesionaron 3 o menos veces.

Si se consideraran todas las reuniones según la ley, se puede observar que en el segundo año legislativo solamente **se logró cumplir con el 65.71% de las sesiones que la ley establece**. Este porcentaje es similar al del año pasado por lo que se puede concluir

que no ha habido una mejora sustancial en este rubro.

Otro elemento de gravedad en cuanto a la rendición de cuentas es que la comisión Especial de Parlamento Abierto, Juventud y Deporte, y Protección Civil, ni siquiera han entregado su informe anual de trabajo 2021-2022, cuando ya ha pasado más de un año para poder realizarlo.

Por otro lado, el Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla establece en su artículo 61, que “las sesiones de Comisiones o Comités deberán comenzar a más tardar diez minutos después de la hora establecida para tal efecto”. Sin embargo, sólo el 14.5% de las sesiones de las comisiones cumplieron con este requisito, lo cual puede ser un factor que afecte el debate legislativo.

El artículo 64 de la misma legislación establece que “no habrá límite en las participaciones, ni en el tiempo de las mismas” en las sesiones de las comisiones o comités. Entendiendo que las comisiones son el órgano principal del proceso legislativo, ya que es allí donde se debaten las leyes, la realidad es que **hay sesiones que considerablemente duran muy poco tiempo, lo cual podría poner en duda la calidad del debate o la cantidad de proyectos que se buscan desahogar en ellas.** Dentro de las sesiones que ejemplifican lo anterior, se encuentra la del 15 de mayo de 2023 de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático y Turismo, sobre un punto de acuerdo a favor de promover el turismo de naturaleza y que duró solo cuatro minutos; de manera similar, se encuentra la sesión de Comisiones Unidas de Procuración y Administración de Justicia y Salud del 7 de diciembre de 2022, que duró 9 minutos y en la que se aprobaron modificaciones al artículo 258 Bis del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, sobre temas de salud mental.

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

Tabla 12: Sesiones de los Comités

Comités	Primer periodo	Segundo periodo	Tercer periodo	Total
Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	0	0	0	0
Atención Ciudadana	1	0	0	0
Comunicación Social	0	0	1	1
Diario de Debates, Crónica Legislativa y Asuntos Editoriales	0	0	0	0
Innovación y Tecnología	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023

De acuerdo a la tabla se puede observar un incumplimiento de la ley, ya que ningún comité sesionó mensualmente, y ningún comité cumplió con el mínimo de sesiones, ni en total ni en periodo legislativo. Considerando lo que por ley se establece y lo que verdaderamente tuvo lugar este año legislativo, **los comités cumplieron un 3.33% lo que por ley se establece como mínimo.** Esto revela el desinterés político para mejorar el funcionamiento administrativo del poder legislativo, así como una falta de supervisión por parte de los legisladores de estos aparatos administrativo del H. Congreso.

En cuanto a la rendición de cuentas de los comités, se encontró que el único que ha cumplido con sus obligaciones es el comité de Atención Ciudadana, mientras que los otros cuatro no han entregado su informe anual de trabajo 2021-2022, y en el caso del comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios tampoco ha entregado su plan de trabajo.

Capítulo II. Presupuesto legislativo

1. Presupuesto aprobado para el Congreso de Puebla

Los Congresos estatales reciben de manera anual una partida del presupuesto de egresos aprobado para cada entidad federativa, esto es para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus labores y objetivos en materia legislativa. En la tabla siguiente se puede observar el monto en términos nominales del presupuesto aprobado para el Congreso del Estado de Puebla durante la última década.

Tabla 13: Presupuestos anuales del Congreso del Estado de Puebla

Año	Legislatura	Presupuesto aprobado
2013	LVIII	\$ 168,190,904
2014	LVIII	\$ 166,832,062
2015	LIX	\$ 147,821,569
2016	LIX	\$ 144,085,371
2017	LIX	\$ 145,071,987
2018	LIX	\$ 149,423,000
2019	LX	\$ 224,052,514
2020	LX	\$ 224,265,646
2021	LX	\$ 216,900,000
2022	LXI	\$ 226,740,000
2023	LXI	\$ 266,493,531

Fuentes: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla de los Ejercicios Fiscales 2018-2023. Para los años 2013-2017 se retomaron los datos del Reporte Legislativo 2022 de la UPAEP.

Para el año 2023, con el segundo año de la Legislatura LXI, el presupuesto incrementó \$39,753,531 con respecto al año 2022; en términos porcentuales se notó un aumento del 17.53% anual (recordando que el año anterior el presupuesto había aumentado un 4.54%). Y durante la última década, se ha notado un incremento del 58.44%.

1.1 Ingresos y egresos

El presupuesto asignado al Congreso está en función de las leyes de ingresos y egresos de los ejercicios fiscales para cada año. En ciertas ocasiones los ingresos pueden ser mayor a lo que se presupuestó, por lo tanto, los gastos que tiene el Congreso tienden a ser mayores a lo que está autorizado, tal como es para el Estado de Puebla. Para la realización de un análisis más detallado, se recolectó la información presentada en el Portal Nacional de Transparencia sobre el Congreso del Estado de Puebla, el cual nos muestra los estados de actividades de cada año a partir del 2014.

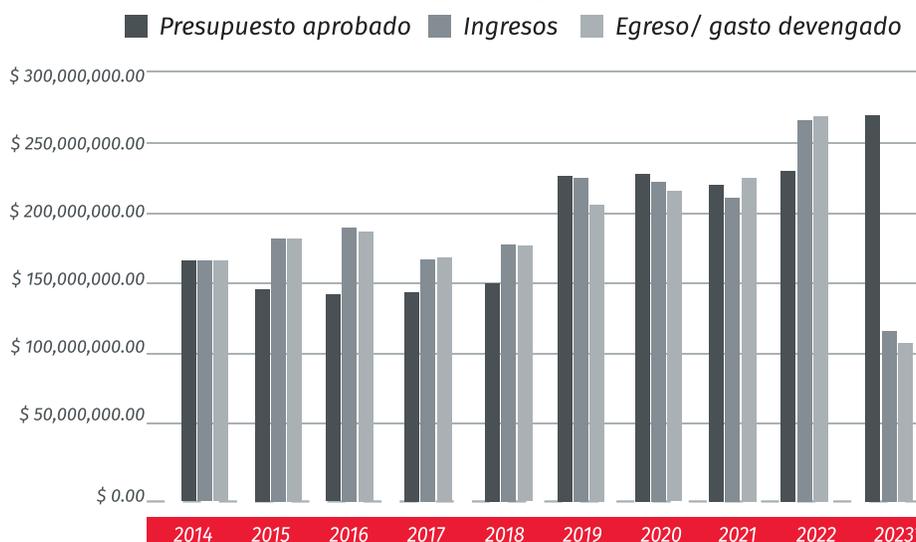
Tabla 14: Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Puebla

Año	Legislatura	Presupuesto aprobado	Ingreso	Egreso/gasto devengado	Ingreso-Egreso	Variación anual ingreso	Variación anual egreso/gasto
2014	LVIII	\$166,832,062.00	\$166,511,000.00	\$165,848,000.00	\$663,000.00	-	-
2015	LIX	\$147,821,569.00	\$182,380,000.00	\$182,264,000.00	\$116,000.00	9.53%	9.90%
2016	LIX	\$144,085,371.00	\$189,619,000.00	\$186,144,000.00	\$3,475,000.00	3.97%	2.13%
2017	LIX	\$145,071,987.00	\$167,458,900.00	\$167,825,600.00	-\$366,700.00	-11.69%	-9.84%
2018	LIX	\$149,844,698.00	\$176,313,000.00	\$175,508,000.00	\$805,000.00	5.29%	4.58%
2019	LX	\$224,052,514.00	\$222,882,000.00	\$204,795,000.00	\$18,087,000.00	26.41%	16.69%
2020	LX	\$224,265,646.00	\$219,599,592.67	\$212,672,670.49	\$6,926,922.18	-1.47%	3.85%
2021	LX	\$216,900,000.00	\$208,640,084.57	\$222,499,877.93	-\$13,859,793.36	-4.99%	4.62%
2022	LXI	\$226,740,000.00	\$262,472,022.83	\$265,698,657.96	-\$3,226,635.13	25.80%	19.42%
2023*	LXI	\$266,493,531.00	\$117,254,990.82	\$108,593,804.72	\$8,661,186.10	-	-

*Información actualizada el 30 junio de 2023.

Fuentes: Elaboración propia con de los Estados Analíticos de ingreso y egresos del 2014, 2015, 2016, 2017 publicados en la Fracción XXI: información financiera del portal de Transparencia del Congreso del Estado, y datos del artículo LVI Fracción II de la Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2018-2023.

Gráfica 3: Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Puebla



Fuentes: Elaboración propia con de los Estados Analíticos de ingreso y egresos del 2014, 2015, 2016, 2017 publicados en la Fracción XXI: información financiera del portal de Transparencia del Congreso del Estado, y datos del artículo LVI Fracción II de la Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2018-2023.

De acuerdo con la información presentada en la figura anterior, los ingresos obtenidos por el Congreso del Estado de Puebla en el 2014 fueron menores a lo que se presupuestó en la partida legislativa. Mientras que en los años 2015 y 2016 se muestra un comportamiento semejante: los ingresos (para ambos años) fueron mayores al presupuesto aprobado. Para el año 2021, hubo una disminución anual del presupuesto aprobado y con ello, una caída en los ingresos del 4.99% anual y un incremento del 4.62% de egresos. De ahí que, en el 2021, los egresos fueron mayores que el presupuesto asignado/ ingreso del Congreso del Estado.

Para el año 2022, el presupuesto asignado tuvo un incremento anual de 4.54%. Donde los ingresos fueron menores que los egresos, percibiéndose \$262,472,022.83 como ingresos y egresos por \$265,698,657.96. La diferencia fue de -\$3,226,635.13 pesos. En el año 2023, con el segundo año de la Legislatura LXI, **el presupuesto incrementó \$39,753,531 con respecto al año 2022; en términos porcentuales se notó un aumento del 17.53%** anual. Al 30 de junio de 2023, se han percibido \$117,254,990.82 como ingresos y egresos por \$108,593,804.72

1.2 Gastos de las Legislaturas del Congreso del Estado de Puebla

La estructuración del presupuesto de los Congresos locales de las diferentes entidades federativas debe estar dirigida al funcionamiento y el cumplimiento de las labores, así como de los objetivos planteados para el periodo legislativo en función. Para el análisis de los gastos primero se debe entender que las erogaciones del sector público se clasifican en *gasto corriente*, definido como todos aquellos repartos que no aumentan el patrimonio del ente público (gastos de consumo: contrataciones de capital humano, adquisición de bienes, servicios para las funciones administrativas, etc.); y en *gasto en inversión* se conforma por todas aquellas erogaciones que contribuyen al aumento del capital del sector público y, por tanto, su patrimonio.

En el Congreso del Estado de Puebla aclara que este último no es una facultad que le compete, por lo que sólo se cuenta con la información del gasto corriente. Para el análisis se usó la información dada en la *Fracción XXXI Informes de avances programáticos o presupuestales*, balances generales y su estado financiero. Esta partida contable, de acuerdo con la Ley General de Contabilidad⁵, hace un seguimiento periódico del ejercicio de los egresos presupuestarios. En adición, se tomó como guía el clasificador por objeto del gasto⁶ para el desglose del monto total y clasificación del egreso pagado del Congreso del Estado de Puebla en las Legislaturas LX y LXI. Se analizaron los segundos trimestres de 2021⁷, 2022⁸ y 2023⁹.

Tabla 15: Gasto corriente de la Legislatura LXI, Congreso del Estado de Puebla

Concepto	Legislatura LX	Legislatura LXI	Legislatura LXI
	2° trimestre de 2021	2° trimestre de 2022	2° trimestre de 2023
1. Servicios personales	\$37,806,607.06	\$38,449,999.16	\$42,560,867.17
2. Materiales y suministros	\$1,257,516.69	\$1,359,942.20	\$2,046,477.44
3. Servicios generales	\$43,602,796.53	\$32,866,561.49	\$58,863,730.63
4. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$518,237.55	\$304,856.38	\$2,864,447.00
5. Bienes muebles, inmuebles e intangibles	\$14,301.36	\$1,466,056.10	\$2,258,282.48
6. Inversión pública	\$6,723,499.65	\$0.00	\$0.00

5 La descripción detallada del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto puede encontrarse en la siguiente dirección http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_09_002.pdf

6 Clasificador por objeto del gasto https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf

7 Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos, 2° trimestre 2021 <https://cutt.ly/sBmPEDv>

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

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

Concepto	Legislatura LX	Legislatura LXI	Legislatura LXI
	2° trimestre de 2021	2° trimestre de 2022	2° trimestre de 2023
7. Inversiones financieras y otras provisiones	\$0.00	\$0.00	\$0.00
8. Participaciones y aportaciones	\$0.00	\$0.00	\$0.00
9. Deuda Pública	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Total del gasto	\$89,922,958.84	\$74,447,415.33	\$108,593,804.72

Fuente: Elaboración propia con de los Estados Analíticos del presupuesto de egresos segundos trimestres 2021,2022 y 2023, publicados en la Fracción XXI: información financiera del portal de Transparencia del Congreso del Estado, y datos del artículo LVI Fracción II de la Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Puebla Fuente: Elaboración propia con de los Estados Analíticos del presupuesto de egresos segundos trimestres 2021,2022 y 2023, publicados en la Fracción XXI: información financiera del portal de Transparencia del Congreso del Estado, y datos del artículo LVI Fracción II de la Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Puebla

El mayor egreso que realizó la Legislatura LXI durante el segundo trimestre de 2023 fue en “servicios generales” con \$58,863,730.63 pesos, representando un incremento anual de 79.09%. Dentro de este rubro, los “servicios oficiales” presentaron el mayor gasto con \$29,508,394.68 pesos; dicha partida se refiere a los gastos de ceremonial, gastos de orden social y cultural, congresos y convenciones, exposiciones y gastos de representación. En cuanto su mayor egreso en el 2022, fue en “servicios personales” con \$38,449,999.16 pesos, representando un incremento anual de 1.70% con respecto a 2021. Dentro de este rubro, las “remuneraciones adicionales especiales” tuvo mayor gasto con \$21,017,857.59 pesos.

Su segundo mayor egreso en el 2023 fue “servicios personales” con \$42,560,867.17 pesos, con un crecimiento anual del 10.7%. Dentro de este rubro, las “remuneraciones adicionales especiales” tuvo mayor gasto con \$23,414,987.90 pesos, dicha partida se refiere a las primas por años de servicios efectivos prestados, las primas de vacaciones, dominical y gratificación de fin de año, horas extraordinarias, compensaciones, sobrehaberes, asignaciones de técnico, de mando, por comisión, de vuelo y de técnico especial, honorarios especiales y participaciones por vigilancia en el cumplimiento de las leyes y custodia de valores.

Y, el tercer mayor egreso fue “bienes muebles, inmuebles e intangibles” con \$2,258,282.48 pesos. Al segundo trimestre de 2023, se destinó \$1,324,957.90 pesos en la partida genérica “activos intangibles” y \$584,245.99 en la partida genérica “mobiliario y equipo de administración” La primera partida genérica consiste en la compra de software, patentes, marcas, derechos, concesiones, franquicias, licencias informáticas e intelectuales, licencias industriales, comerciales y otros activos intangibles. Mientras que, la segunda partida genérica se enfoca a muebles de oficina y estantería, muebles (no de oficina ni estantería), bienes artísticos, culturales y científicos, objetos de valor, equipo de cómputo y tecnologías de la información y otros mobiliarios y equipos de administración.

2. Presupuesto comparativo con todos los estados del país (2020-2021) y su nivel de transparencia.

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

El IMCO señala que, en los últimos 15 años, la calificación promedio del BIPE ha incrementado del 53% al 93% en los últimos dos años. No obstante, **el nivel de transparencia en los presupuestos ha experimentado un retroceso en 13 entidades federativas** entre 2022 y 2023, entre ellos se ubica **el Estado de Puebla** con una caída anual de 0.86%. En el siguiente gráfico se puede observar los aumentos o decrementos; Zacatecas (-11.19%) y Sonora (-18.98%) son las entidades federativas que han experimentado las mayores caídas.

Tabla 21: Diferencias de Barómetro de Información Presupuestal Estatal entre 2022 y 2023

Entidad	2022	2023	Diferencia	Entidad	2022	2023	Diferencia
Sonora	95.70%	76.72%	-18.98%	Guanajuato	100.00%	100.00%	0.00%
Zacatecas	97.40%	86.21%	-11.19%	Jalisco	100.00%	100.00%	0.00%
Durango	100.00%	94.83%	-5.17%	Quintana Roo	100.00%	100.00%	0.00%
Chihuahua	97.40%	92.24%	-5.16%	Yucatán	100.00%	100.00%	0.00%
Chiapas	100.00%	95.69%	-4.31%	Nayarit	99.10%	99.14%	0.04%
CDMX	84.50%	80.81%	-3.69%	Sinaloa	98.30%	99.14%	0.84%
Baja California Sur	90.50%	87.07%	-3.43%	Nuevo León	99.10%	100.00%	0.90%
Hidalgo	100.00%	97.41%	-2.59%	Colima	96.60%	98.28%	1.68%
Tlaxcala	96.60%	95.69%	-0.91%	Tabasco	89.70%	93.10%	3.40%
Campeche	100.00%	99.14%	-0.86%	Guerrero	66.40%	69.83%	3.43%
Puebla	100.00%	99.14%	-0.86%	Michoacán	73.30%	78.45%	5.15%
Querétaro	100.00%	99.14%	-0.86%	Morelos	77.60%	83.62%	6.02%
Tamaulipas	92.20%	91.38%	-0.82%	Oaxaca	88.80%	94.83%	6.03%
Aguascalientes	96.60%	96.55%	-0.05%	Veracruz	87.10%	94.83%	7.73%
Baja California	100.00%	100.00%	0.00%	San Luis Potosí	72.40%	80.17%	7.77%
Coahuila	100.00%	100.00%	0.00%	Edo.Méx.	74.10%	89.66%	15.56%

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad

A pesar de que algunas entidades presentaron un decremento, el **IMCO destaca que Puebla, junto con Coahuila, Querétaro y Yucatán van por un buen camino al presentar calificaciones mayores al 96%** en las últimas tres versiones del BIPE. En cuanto a Puebla, en este año tuvo una calificación del 99.14%, comparado con el 100% que tuvo en 2022 ¿A qué se debió este decremento? De las 10 secciones¹⁰ evaluadas, en 9 de ellas obtuvo

¹⁰ Acceso público; estructura y datos abiertos; armonización contable; poderes y secretarías; recursos a municipios; tabuladores/plazas; deuda pública; recursos federales, subsidios/fideicomisos y otros; y reasignación y excedentes.

una nota igual al 100%, mientras que en el rubro Subsidios, fideicomisos y otros obtuvo una calificación igual al 95%.

Como se observa en la tabla anterior, en la edición del BIPE de este año, sólo siete entidades federativas presentaron una calificación del 100%: Baja California, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Quintana Roo, Yucatán y Nuevo León. Mientras que, en el 2022, once entidades federativas tuvieron una nota igual a 100%.

Las propuestas que brinda el Instituto Mexicano para la Competitividad son modificar las regulaciones presupuestarias en cada estado federado con el fin de adoptar los estándares internacionales más destacados en cuanto a la divulgación de datos, la gestión contable del gobierno y la claridad en la planificación presupuestaria. Crear unidades de evaluación que conecten los logros en el rendimiento con la distribución de fondos en el próximo período presupuestario, fomentando así la eficacia y la constante mejora en la asignación de los recursos gubernamentales. Y, por último, introducir un sistema de carrera en las secretarías de administración y finanzas de los estados, con el objetivo de reducir la probabilidad de interrupciones en el desarrollo de habilidades en cuanto a la transparencia presupuestaria.

3. Costos de diputados y personal

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

La Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos es el área que depende de la Secretaría General del Congreso del Estado, donde su función es apoyar, asesorar y asistir a los Diputados y a los Órganos Legislativos del Congreso en las sesiones y reuniones. También se considera el área técnica y especializada en los asuntos jurídicos, análisis, estudios y proyectos legislativos¹¹.

Mientras que, la Dirección General de Servicios Legislativos es el área que depende de la Secretaría del Congreso del Estado, teniendo la función de la prestación de servicios de asistencia a la Mesa Directiva y Junta de Gobierno y Coordinación Política, además de instrumentar las funciones correspondientes del Diario de Debates, la Gaceta Legislativa, y el Archivo y la Biblioteca¹².

En la Fracción VIII del artículo 77: Remuneración bruta y neta del portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla, se desglosan los integrantes de los diferentes puestos que conforman el Congreso Estatal, así como las remuneraciones y percepciones económicas del personal. En la tabla siguiente se presenta los cambios que hubo en el personal. Es necesario destacar que la mejora en el número de personas por sexo que se había presentado en el segundo trimestre de 2022 ya no continuó para el segundo trimestre de 2023. Por lo que, se alejó de la paridad de género en la planilla del

¹¹ Capítulo III de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos, Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla

¹² Capítulo II de la Dirección General de Servicios Legislativos, Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla.

personal de las Direcciones.

Tabla 17: Denominación o descripción del puesto por sexo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos, y de la Dirección General de Servicios Legislativos, segundos trimestres 2022 y 2023

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

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

Hubo un aumento en las remuneraciones mensuales netas de los empleados, pero estos aumentos no superaron el 1% en la mayoría de los casos. A excepción de un puesto, el *Jefe de departamento de Apoyo Legislativo* de la **Dirección General de Servicios Legislativos**; se trató de un hombre que su sueldo incrementó el 17.44% con respecto al segundo trimestre de 2022. No existe una explicación del porqué este puesto tuvo un incremento significativamente superior a diferencia del resto de los puestos de esta dirección. A su vez, las dos direcciones cuentan con dos Directores, tratándose de dos hombres que reciben una remuneración mensual neta de \$60,000 pesos.

3.2 Costo por diputados

Dentro del apartado de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla en su artículo 77, fracción VIII se tendría que encontrar de manera fácil y clara la información pertinente a la remuneración bruta y neta de manera desglosada, de los niveles jerárquicos de los sujetos obligados en las distintas maneras de contratación, añadiendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, indicando la periodicidad de dicha remuneración. No obstante, en los archivos A77FVIII de ambos trimestres, información es confusa¹³.

¹³ Apartado "G" Servicios Personales: Plazas y Tabuladores; Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2023.

A continuación, se muestra el costo total mensual, semestral y anual de las y los diputados para obtener un estimado del costo de las comisiones en los segundos trimestres de 2022 y 2023.

Tabla 18: Costo por diputados mensual, semestral y anual del segundo trimestre de 2022

Diputado(a) que recibieron prima	Costo mensual	Costo semestral	Costo anual
Salario Bruto	\$61,724.46	\$370,346.76	\$740,693.52
Deducciones [1]	\$5,708.40	\$34,250.40	\$68,500.80
Salario Neto	\$56,016.06	\$336,096.36	\$672,192.72
Compensación	\$40,652.46	\$243,914.76	\$487,829.52
Aguinaldo			
Prima		\$4,214.40	\$8,428.80
Total (1 diputado)	\$96,668.52	\$584,225.52	\$1,168,451.04
Total (7 diputados)	\$676,679.64	\$4,089,578.64	\$8,179,157.28

Diputado(a)	Costo mensual	Costo semestral	Costo anual
Salario Bruto	\$61,724.46	\$370,346.76	\$740,693.52
Deducciones [1]	\$5,708.40	\$34,250.40	\$68,500.80
Salario Neto	\$56,016.06	\$336,096.36	\$672,192.72
Compensación	\$40,652.46	\$243,914.76	\$487,829.52
Aguinaldo			
Prima			
Total (1 diputado)	\$96,668.52	\$580,011.12	\$1,160,022.24
Total (34 diputados)	\$3,286,729.68	\$19,720,378.08	\$39,440,756.16

Total 41 diputados \$47,619,913.44

[1] Las deducciones se obtuvieron calculando la diferencia entre el salario bruto y el salario neto.

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

Para el segundo trimestre de 2022, había 41 diputados; 21 diputadas y 20 diputados. De manera mensual, cada diputado(a) recibieron \$96,668.52 pesos (salario neto + compensación). Teniendo en cuenta que solo 7 diputados (5 diputadas y 2 diputados) recibieron la prima vacacional durante dos momentos del año. Cada uno de estos diputados ganaron de manera anual \$1,168,451.04 pesos. Mientras que, el resto de los 34 diputados (16 diputadas y 18 diputados) no recibieron la prima. Cada uno de estos diputados recibió de manera anual \$1,160,022.24. Como resultado, los 41 diputados tuvieron un costo \$47,619,913.44 pesos.

Tabla 19: Costo por diputados mensual, semestral y anual del segundo trimestre de 2023

Diputado(a)	Costo mensual	Costo semestral	Costo anual
Salario Bruto	\$61,724.46	\$370,346.76	\$740,693.52
Deducciones [1]	\$5,481.56	\$32,889.36	\$65,778.72
Salario Neto	\$56,242.90	\$337,457.40	\$674,914.80
Compensación	\$40,652.46	\$243,914.76	\$487,829.52
Aguinaldo			
Prima		\$4,214.40	\$8,428.80
Total (1 diputado)	\$96,895.36	\$585,586.56	\$1,171,173.12
Total (42 diputados)	\$4,069,605.12	\$24,594,635.52	
		Total 41 diputados	\$47,619,913.44

[1] Las deducciones se obtuvieron calculando la diferencia entre el salario bruto y el salario neto.

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

En el archivo de la remuneración bruta y neta de este segundo trimestre de 2023, enlistan 42 diputados; 21 diputadas y 21 diputados. Es importante mencionar que, el 30 de abril de este año, falleció el diputado Mariano Hernández Reyes. Por lo que, en esta última actualización presentada el 31 de abril de este año, se observa la información remuneración del diputado fallecido y su suplente.

De manera mensual, cada diputado(a) recibió \$96,895.36 pesos (salario neto + compensaciones), con un incremento del 0.234% con respecto al segundo trimestre de 2022. Todos los diputados recibieron la prima vacacional durante dos momentos del año. Como resultado, los 42 diputados tuvieron un costo en el primer semestre de \$24,594,635.52 pesos. Y para este segundo semestre, los 41 diputados (sin contar al diputado que falleció) tendrán un costo de \$24,009,048.96 pesos. Dando un costo total anual de \$48,603,684.48 pesos, representando un incremento del 2.07% con respecto al costo total anual de 2022.

4. Recursos aprobados por el Congreso del Estado 2022 y 2023

En primera instancia, **el proyecto de egresos pasó de \$104,094,385,686 en 2022 a \$119,199,875,778 en 2023, lo que representa un aumento del 14.51%**. La diferencia monetaria entre los dos años es de \$15,105,490,092. Haciendo una revisión por rubros, el egreso que tuvo mayor aumento fue en el “Poder Judicial”, del 34.79%. En segundo lugar, fue el rubro “Ramos Generales” que tuvo un aumento del 27.25% anual. Mientras que, **“Órganos Autónomos” fue el rubro de egresos con el menor aumento anual (0.73%)**.

Tabla 20: Anexo de Reorientación de Recursos aprobado por el H. Congreso del Estado de Puebla, 2022 y 2023

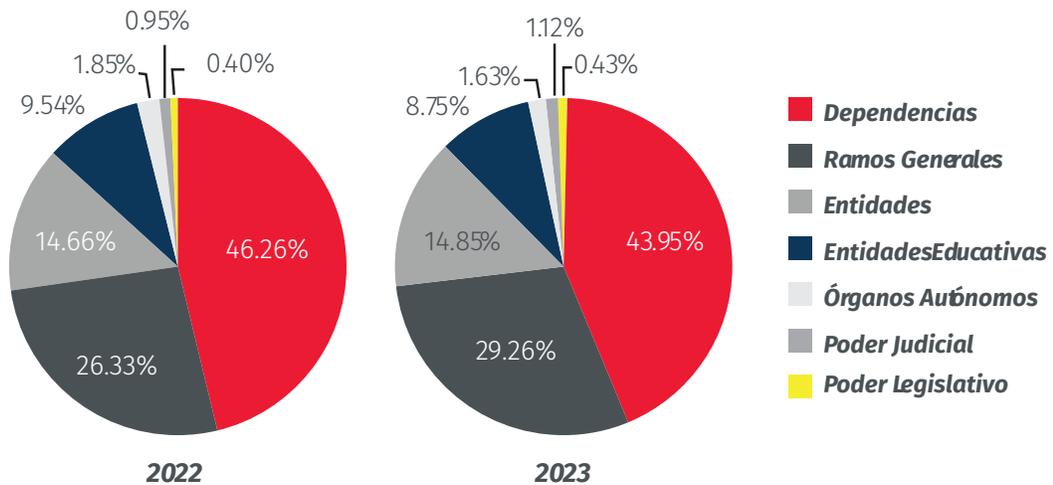
Institución	Proyecto de egresos modificado		Porcentaje de incidencia		Cambio porcentual durante el periodo	
	2022	2023	2022	2023	2022- 2023	
Poder Legislativo	\$ 420,462,533.0	\$ 513,216,064.0	0.40%	0.43%	22.06%	\$ 92,753,531.0
Poder Judicial	\$ 993,713,196.0	\$ 1,339,414,362.0	0.95%	1.12%	34.79%	\$ 345,701,166.0
Órganos Autónomos	\$ 1,929,555,253.0	\$ 1,943,718,237.0	1.85%	1.63%	0.73%	\$ 14,162,984.0
Dependencias	\$ 481,517,022,225.0	\$ 52,393,043,559.0	46.26%	43.95%	8.81%	\$ 4,241,341,334.0
Ramos Generales	\$ 27,407,370,340.0	\$ 34,875,359,292.0	26.33%	29.26%	27.25%	\$ 7,467,988,952.0
Entidades	\$ 15,258,931,100.0	\$ 17,705,735,692.0	14.66%	14.85%	16.04%	\$ 2,446,804,592.0
Entidades Educativas	\$ 9,932,651,039.0	\$ 10,429,388,572.0	9.54%	8.75%	5.00%	\$ 496,737,533.0
Total	\$ 104,094,385,686.0	\$ 119,199,875,778.0	100.00%	100.00%	14.51%	\$ 15,105,490,092.0

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

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

En el siguiente gráfico, se representa el porcentaje de incidencia del Proyecto de Egresos Modificado en diferentes categorías para los años 2022 y 2023.

Gráfico 5: Porcentaje de incidencia del Proyecto de Egresos modificado de los años 2022 y 2023



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

En 2022, las Dependencias representaban el 46.26% del gasto total, pero esta proporción disminuyó ligeramente a 43.95% en 2023. Esto indica que, en términos relativos, las Dependencias tienen menos peso en el gasto total en 2023 en comparación con 2022. La participación de los Ramos Generales aumentó de 26.33% en 2022 a 29.26% en 2023; esto sugiere un aumento en la importancia relativa de este rubro en el gasto total.

La participación de las Entidades se mantuvo relativamente estable, pasando de 14.66% en 2022 a 14.85% del total en 2023. De manera similar, la participación del Poder Legislativo también aumentó ligeramente, pasando de 0.40% en 2022 a 0.43% en 2023. Sobre la participación del Poder Judicial, esta incrementó de 0.95% en 2022 a 1.12% en 2023, lo

que indica un aumento en su importancia relativa en el gasto total.

En cambio, hubo una disminución en la participación de las *Entidades Educativas*, que pasó de 9.54% en 2022 a 8.75% en 2023; esto indica que tienen menos peso en el gasto total en 2023 en comparación con 2022. De manera similar, la participación de los *Órganos Autónomos* disminuyó de 1.85% en 2022 a 1.63% en 2023, lo que significa que tienen menos importancia relativa en el gasto total en 2023.

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

Tabla 21: Anexo de Reorientación de Recursos en el rubro de Órganos Autónomos aprobado por el H. Congreso del Estado de Puebla, 2022 y 2023

Institución	Proyecto de egresos modificado		Porcentaje de incidencia		Cambio porcentual durante el periodo	
	2022	2023	2022	2023	2022- 2023	
Órganos Autónomos	\$ 1,929,555,253.0	\$ 1,943,718,237.0	100.00%	100.00%	0.73%	\$ 14,162,984.0
*Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	\$ 44,000,000.0	\$ 60,489,216.0	2.28%	3.11%	37.48%	\$ 16,489,216.0
*Instituto Electoral del Estado	\$ 347,970,600.0	\$ 368,587,480.0	18.03%	18.96%	5.92%	\$ 20,616,880.0
*Tribunal Electoral del Estado de Puebla	\$ 18,924,537.0	\$ 24,591,763.0	0.98%	1.27%	29.95%	\$ 5,667,226.0
*Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla	\$ 19,486,073.0	\$ 19,896,073.0	1.01%	1.02%	2.10%	\$ 410,000.0
*Fiscalía General del Estado	\$ 1,446,184,323.0	\$ 1,470,063,705.0	74.95%	75.63%	1.65%	\$ 23,879,382.0
*Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla	\$ 52,989,720.0	\$ -	2.75%	0.00%	-100.00%	-\$ 52,989,720.0

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

La Fiscalía General del Estado representó la mayor parte del gasto en Órganos Autónomos en ambos años. Su participación pasó de 74.95% en 2022 a 75.63% en 2023, con un aumento del 1.65% en su importancia relativa en la categoría. En segundo lugar, el *Instituto Electoral del Estado* también aumentó su participación en el gasto total de este rubro, pasando de 18.03% en 2022 a 18.96% en 2023. Esto representa un aumento anual del 5.92% en su importancia relativa en la categoría.

En 2023, la *Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla* aumentó su participación en el gasto total de *Órganos Autónomos*, pasando de 2.28% en 2022 a 3.11% en 2023. Esto representa un aumento significativo en su importancia relativa en la categoría. Además, experimentó un incremento anual del 37.48% con respecto a 2022. El *Tribunal Electoral del Estado de Puebla* experimentó un aumento en su participación en el gasto total de *Órganos Autónomos*, pasando de 0.98% en 2022 a 1.27% en 2023. Esto representa un cambio porcentual anual del 29.95%.

El *Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla* tuvo un aumento mínimo en su participación en el

gasto total de Órganos Autónomos, pasando de 1.01% en 2022 a 1.02% en 2023, con un incremento anual del 2.10%. Y por último, el *Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla* experimentó una disminución significativa en su participación, pasando de 2.75% en 2022 a 0.00% en 2023, lo que representa una disminución anual del 100%.

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

Tabla 22: Anexo de Reorientación de Recursos en el rubro de Dependencias aprobado por el H. Congreso del Estado de Puebla, 2022 y 2023

Institución	Proyecto de egresos modificado		Porcentaje de incidencia		Cambio porcentual durante el periodo	
	2022	2023	2022	2023	2022- 2023	
Dependencias	\$ 48,151,702,225.0	\$ 52,393,043,559.0	100.00%	100.00%	8.81%	\$ 4,241,341,334.0
*Ejecutivo del Estado	\$ 44,258,813.0	\$ 41,494,047.0	0.09%	0.08%	-6.25%	-\$ 2,764,766.0
*Secretaría de Gobernación	\$ 483,468,695.0	\$ 418,120,674.0	1.00%	0.80%	-13.52%	-\$ 65,348,021.0
*Secretaría de Seguridad Pública	\$ 3,661,464,494.0	\$ 4,220,548,704.0	7.60%	8.06%	15.27%	\$ 559,084,210.0
*Secretaría de Planeación y Finanzas	\$ 3,448,574,937.0	\$ 3,233,515,677.0	7.16%	6.17%	-6.24%	-\$ 215,059,260.0
*Secretaría de la Función Pública	\$ 160,808,955.0	\$ 156,309,469.0	0.33%	0.30%	-2.80%	-\$ 4,499,486.0
*Secretaría de Educación	\$ 32,946,130,076.0	\$ 35,907,524,942.0	68.42%	68.53%	8.99%	\$ 2,961,394,866.0
*Secretaría de Bienestar	\$ 1,006,599,938.0	\$ 930,358,287.0	2.09%	1.78%	-7.57%	-\$ 76,241,651.0
*Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial	\$ 140,303,311.0	\$ 174,925,598.0	0.29%	0.33%	24.68%	\$ 34,622,287.0
*Secretaría de Desarrollo Rural	\$ 1,282,547,572.0	\$ 1,460,122,197.0	2.66%	2.79%	13.85%	\$ 177,574,625.0
*Secretaría de Trabajo	\$ 82,339,216.0	\$ 82,263,939.0	0.17%	0.16%	-0.09%	-\$ 75,277.0
*Secretaría de Economía	\$ 436,172,807.0	\$ 282,574,258.0	0.91%	0.54%	-35.22%	-\$ 153,598,549.0
*Secretaría de Cultura	\$ 196,427,004.0	\$ 220,251,139.0	0.41%	0.42%	12.13%	\$ 23,824,135.0
*Secretaría de Turismo	\$ 245,431,849.0	\$ 173,413,511.0	0.51%	0.33%	-29.34%	-\$ 72,018,338.0
*Secretaría de Infraestructura	\$ 2,875,868,850.0	\$ 3,835,159,263.0	5.97%	7.32%	33.36%	\$ 959,290,413.0
*Secretaría de Movilidad y Transporte	\$ 126,930,906.0	\$ 233,753,084.0	0.26%	0.45%	84.16%	\$ 106,822,178.0
*Secretaría de Igualdad Sustantiva	\$ 98,740,956.0	\$ 94,787,956.0	0.21%	0.18%	-4.00%	-\$ 3,953,000.0
*Secretaría de Administración	\$ 839,721,656.0	\$ 852,647,609.0	1.74%	1.63%	1.54%	\$ 12,925,953.0
*Consejería Jurídica	\$ 75,912,190.0	\$ 75,273,205.0	0.16%	0.14%	-0.84%	-\$ 638,985.0

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

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

Varias secretarías reportaron un incremento anual en el presupuesto, lo que indica una mayor importancia en 2023 en comparación con 2022. Entre ellas, **la Secretaría de Movilidad y Transporte experimentó un aumento del 84.16%, la Secretaría de Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial un aumento del 24.68%, y la Secretaría de Infraestructura un aumento del 33.36%.**

La *Secretaría de Gobernación* experimentó una disminución significativa en su participación relativa en el gasto total, pasando de 1.00% en 2022 a 0.80% en 2023; representando un decremento anual del 13.52%. De manera similar, **el gasto en el Ejecutivo del**

Estado disminuyó ligeramente, pasando de representar el 0.09% del gasto total en 2022 al 0.08% en 2023. Esto significa que el *Ejecutivo del Estado* tiene menos importancia relativa en el gasto total. Experimentó un cambio porcentual del -6.25% y una diferencia monetaria negativa de -\$2,764,766.

La Secretaría de Economía experimentó el decremento más significativo en el rubro de Dependencias, con una caída del 35.22% en 2023 en comparación con 2022. Esto se tradujo en una diferencia monetaria negativa de -\$153,598,549. De igual manera, la *Secretaría de Turismo* también experimentó una disminución significativa en su participación relativa, con un cambio porcentual del -29.34% y una diferencia monetaria negativa de -\$72,018,338. Así como **la Secretaría de Igualdad Sustantiva experimentó una disminución en su participación** relativa en el gasto total, con un cambio porcentual del -4.00% y una diferencia monetaria negativa de -\$3,953,000.

En resumen, se observan cambios significativos en la importancia relativa de las diferentes dependencias en el gasto total en 2023 en comparación con 2022. Algunas secretarías experimentaron aumentos notables, mientras que otras vieron reducciones en su participación relativa en el gasto total. Estos cambios pueden reflejar prioridades presupuestarias diferentes o cambios en la asignación de recursos entre las diferentes áreas del gobierno.

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

Tabla 23: Anexo de Reorientación de Recursos en el rubro de Entidades aprobado por el H. Congreso del Estado de Puebla, 2022 y 2023

Institución	Proyecto de egresos modificado		Porcentaje de incidencia		Cambio porcentual durante el periodo	
	2022	2023	2022	2023	2022- 2023	
Entidades	\$ 15,258,931,100.0	\$ 17,705,735,692.0	100.00%	100.00%	16.04%	\$ 2,446,804,592.0
*Instituto Poblano de Asistencia al Migrante	\$ 47,888,107.0	\$ 45,022,975.0	0.31%	0.25%	-5.98%	-\$ 2,865,132.0
*Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas	\$ 33,629,337.0	\$ 33,323,329.0	0.22%	0.19%	-0.91%	-\$ 306,008.0
*Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública	\$ 375,647,567.0	\$ 411,207,572.0	2.46%	2.32%	9.47%	\$ 35,560,005.0
*Servicios de Salud del Estado de Puebla	\$ 11,190,923,781.0	\$ 12,943,512,960.0	73.34%	73.10%	15.66%	\$ 1,752,589,179.0
*Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla	\$ 1,118,507,807.0	\$ 1,414,671,307.0	7.33%	7.99%	26.48%	\$ 296,163,500.0
*Fideicomiso Público Denominado Comisión Estatal de Vivienda Puebla	\$ 4,795,528.0	\$ 5,047,113.0	0.03%	0.03%	5.25%	\$ 251,585.0
*Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Puebla	\$ 133,590,031.0	\$ 137,886,167.0	0.88%	0.78%	3.22%	\$ 4,296,136.0
*Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla	\$ 24,167,750.0	\$ 23,761,244.0	0.16%	0.13%	-1.68%	-\$ 406,506.0
*Fideicomiso Público Banco Estatal de Tierra	\$ 16,580,116.0	\$ 15,661,934.0	0.11%	0.09%	-5.54%	-\$ 918,182.0
*Ciudad Modelo	\$ 61,073,347.0	\$ 43,792,293.0	0.40%	0.25%	-28.30%	-\$ 17,281,054.0
*Agencia de Energía del Estado de Puebla	\$ 45,348,508.0	\$ 38,071,315.0	0.30%	0.22%	-16.05%	-\$ 7,277,193.0
*Museos Puebla	\$ 85,797,511.0	\$ 60,156,000.0	0.56%	0.34%	-29.89%	-\$ 25,641,511.0
*Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Puebla	\$ 330,218,782.0	\$ 667,670,301.0	2.16%	3.77%	102.19%	\$ 337,451,519.0
*Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos	\$ 994,734,065.0	\$ 1,066,703,031.0	6.52%	6.02%	7.23%	\$ 71,968,966.0
*Fideicomiso Público para la Administración de Inmuebles y Ejecución de Obras Públicas en la Reserva Territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl	\$ 4,519,371.0	\$ 5,102,155.0	0.03%	0.03%	12.90%	\$ 582,784.0

Institución	Proyecto de egresos modificado		Porcentaje de incidencia		Cambio porcentual durante el periodo	
	2022	2023	2022	2023	2022- 2023	
*Carreteras de Cuota Puebla	\$ 510,076,401.0	\$ 509,869,140.0	3.34%	2.88%	-0.04%	-\$ 207,261.0
*Instituto de la Discapacidad del Estado de Puebla	\$ 15,012,196.0	\$ 14,841,501.0	0.10%	0.08%	-1.14%	-\$ 170,695.0
*Sistema Estatal de Telecomunicaciones	\$ 75,093,357.0	\$ 73,376,130.0	0.49%	0.41%	-2.29%	-\$ 1,717,227.0
*Coordinación General de Comunicación y Agenda Digital	\$ 130,638,440.0	\$ 129,742,068.0	0.86%	0.73%	-0.69%	-\$ 896,372.0
*Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción	\$ 21,820,943.0	\$ 25,017,706.0	0.14%	0.14%	14.65%	\$ 3,196,763.0
*Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas	\$ 38,868,155.0	\$ 38,364,117.0	0.25%	0.22%	-1.30%	-\$ 504,038.0
*Fideicomiso Público Fondo para el Fortalecimiento de la Microempresa	\$ -	\$ 2,935,334.0	0.00%	0.02%	-	\$ 2,935,334.0

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

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

De las 22 instituciones/secretarías que conforman las Entidades, sólo 9 de ellas tuvieron un incremento anual, señaladas en la tabla de color verde. **La Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Puebla fue la entidad con el mayor incremento anual**, del 102.19% con respecto a 2022. En comparación con las otras 13 entidades que tuvieron un decremento anual. **Los Museos de Puebla fue la entidad con el mayor decremento anual**, con una caída del 29.89% con respecto a 2022.

Acerca sobre su porcentaje de incidencia del total del rubro de gasto de las Entidades en el 2023, la Secretaría de Salud del Estado de Puebla tiene mayor incidencia, con el 73.10% del total. Seguido del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla y Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos con el 7.99% y 6.02% respectivamente. Mientras que, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Puebla, Carreteras de Cuota Puebla y el Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad tiene un porcentaje de incidencia del 3.77%, 2.88% y 2.32% respectivamente.

El resto de las entidades tienen un porcentaje de incidencia entre el 0.02% (como el Fideicomiso Público Fondo para el Fortalecimiento de la Microempresa) al 0.78% (como el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Puebla).

Capítulo III. Análisis de las leyes principales del ejercicio legislativo

En este apartado se presenta una parte del trabajo más significativo de la legislatura, a través de breves análisis que realizaron académicos para considerar si la iniciativa aprobada abona o no a generar, mantener o impulsar dinámicas de bien común en Puebla. Cabe señalar que dichos análisis son en función de los textos legislativos y se valoran en cuanto a lo que se plasma por escrito.

1. Reforma en materia judicial para el Estado de Puebla: la reforma incluye 7 decretos y 1 declaratoria que se desglosan a continuación:

Por: Mariana Durán Márquez

1.1 Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en Materia Judicial.

El lunes 19 de septiembre de 2022, el Gobernador del Estado inició ante el Poder Legislativo el proceso para la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 12, fracción x, 37, fracción II, 57, fracciones XIV, XV, XXIII y XXXI, 61, fracciones II y III, 86, 87, 88, 90 y 94 y se adicionan un segundo, tercer y cuarto párrafos al 91 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. La intención de la iniciativa de reforma es compatibilizar los principios de independencia y legitimidad democrática, que impone como exigencia institucional **que los órganos que ejercen la función para la paz social y el orden público no estén sometidos o subordinados, a la intervención de otro poder ni a intereses parciales o a privados.**

Sobre la línea conductora de la independencia judicial, una de las cuestiones esenciales de la presente reforma es “el desarrollo y garantía constitucional del sistema de carrera judicial, el cual deberá optimizar la independencia y la imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional y, por tanto, sus actos y procedimientos se regirán por los principios de excelencia, profesionalismo, idoneidad, mérito, antigüedad e igualdad de oportunidades”, proponiendo, además, “constitucionalizar nuevos procesos y garantías que preserven la probidad, eficiencia y autonomía e independencia judicial, como son los concursos de oposición para acceder al cargo de jueces, defensores públicos y los distintos puestos que conforman la estructura judicial”.

La paridad de género, es otro punto esencial a destacar, la iniciativa en los artículos 86 y 87, señala respectivamente, sin incluir una descripción y acción legal que ayude a romper los techos de cristal:

*“Artículo. 86 y 87. De la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla establece que “[...]los órganos del Poder Judicial del Estado deberán garantizar que la justicia sea accesible, pronta, completa, gratuita, intercultural y **con perspectiva de género**”; y por su parte el artículo 88, establece: “El sistema de carrera judicial deberá optimizar la independencia e imparcialidad en el ejercicio de la función judicial y, por tanto, sus actos y procedimientos se regirán por los principios de*

*excelencia, profesionalismo, idoneidad, mérito, antigüedad, **paridad de género, no discriminación e igualdad de oportunidades***”

La presencia de hombres sigue siendo mayoritaria en cargos de mayor jerarquía, evidenciando así el techo de cristal que impera en estos poderes. Esta desigualdad es aún mayor cuando los procesos de selección dan cabida a la intervención política. Aunque ha habido esfuerzos, **no existen medidas afirmativas sistemáticas e institucionalizadas para promover el ascenso de las mujeres en la carrera judicial.**

En relación a la creación de la Sala Constitucional de carácter permanente, adscrita al Poder Judicial del Estado, orgánicamente independiente del Tribunal Superior de Justicia, con autonomía de jurisdicción para la resolución de los asuntos de su competencia, a la que corresponde la interpretación, defensa y garantía jurisdiccional de la Constitución poblana y de los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento jurídico Estatal, procurando en todo momento su protección más amplia, es importante decir que, en México, a partir del año 2000 comenzó la creación de las salas o tribunales constitucionales de las entidades federativas; situación que, en palabras de Eduardo Ferrer Mac-Gregor¹⁴, hizo que surgiera el concepto de supremacía constitucional local y, por ende, que en el país comenzaran a existir más y nuevos medios locales de control judicial de constitucionalidad, que tendrían un parámetro de regularidad constitucional distinto al que rige a los mecanismos judiciales federales, algunos incluso compuesto por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, la Constitución federal y la Constitución local de cada una de las entidades federativas.

Se establece la reformulación en la integración y presidencia del Consejo de la Judicatura, debiendo quedar integrado por cinco miembros, de los cuales uno será nombrado por el Gobernador del Estado, dos por mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, y dos por mayoría absoluta de los integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de entre los cuales al menos uno deberá ser juez en ejercicio activo de la función; y al menos uno de los Consejeros nombrados por el Congreso deberá provenir de la carrera judicial, durando seis años en su cargo, improrrogables y sin reelección. El presidente del Tribunal Superior de Justicia “ya no será ex officio el Presidente del Consejo de la Judicatura, sino que sus propios miembros lo elegirán, de entre ellos mismos, por un periodo de cuatro años, sin posibilidad de reelección. Esto con el objetivo de prevenir que la independencia técnica, de gestión y decisoria del Consejo se subordine a la influencia personal del Presidente del Tribunal”. Punto importante a destacar, es **el nombramiento de las personas consejeras de la judicatura, en el que sigue sin abandonarse el control político de designación.** Si tenemos claro que las funciones que realiza este órgano, son las de gobierno judicial, y no jurisdiccional, como el encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado; serán las propias personas que, propuestas por otros poderes ajenos al judicial, decidan sobre controles de vigilancia, rendición de cuentas,

¹⁴ Ferrer Mac-Gregor Poissot, E. (2006), “Hacia un derecho procesal constitucional local en México”, disponible en <https://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/tribunalm/revista/debate14/doctrina3.htm>.

sanciones, promociones y ascensos de sus miembros; atentando contra la división de poderes. La designación debería contemplar su realización de forma libre de entre los propios miembros del Poder Judicial, sin que medie poder político que los condicione. Adicionalmente, dentro de las funciones conferidas al Consejo de la Judicatura, no se contempla de manera integral la de la carrera judicial, en específico, por lo que hace al ingreso, promoción, y ascenso en los puestos de carrera judicial; íntimamente ligados a los procesos de formación, capacitación, actualización e investigación que debe tener conferida la Escuela Judicial, como órgano auxiliar del propio Consejo de la Judicatura.

Sobre este punto surgen dos temas relevantes; en un primer lugar, la instauración de la denominada en el proyecto normativo: Escuela Estatal de Formación Judicial, homologando a la Escuela Judicial Federal, que nace con la reforma constitucional, a nivel federal, de 1994; y, por otro lado, la facultad expresa para que el Poder Legislativo emita una Ley de Carrera Judicial en la entidad.

Lo referente a la Ley de Carrera Judicial, se consagra expresamente que “se prevé que la carrera judicial sea regulada a través de una norma de rango formal y material de ley”, que pretende establecer el procedimiento para la calificación de los criterios de idoneidad al cargo y para la comparecencia, examinación y evaluación públicas de la persona propuesta o sujeta a ratificación (en el caso de los magistrados y las magistradas, que propone el Ejecutivo al Legislativo, para su designación); así como, los supuestos, requisitos y cargas probatorias aplicables al ejercicio de la acción ciudadana de destitución, además de los supuestos y procedimientos para hacer valer la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial; todos mecanismos de aplicación por parte de los Consejeros de la Judicatura, quienes son designados: uno por el Gobernador del Estado, dos por mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, y dos por mayoría absoluta de los integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia. ***En un sistema constitucional democrático es necesario contar con controles y contrapesos de manera que ninguna rama del gobierno, persona o institución pueda ejercer una influencia desproporcionada sobre el sistema político en su conjunto, al conceder una potestad al titular del ejecutivo y a los del legislativo, que podría socavar, en lugar de reforzar, la independencia judicial¹⁵.***

El proyecto propone dar el paso definitivo al desdoblamiento local de la reforma constitucional laboral, con la instauración de las salas colegiadas especializadas, que conocerán y resolverán las controversias de trabajo de competencia estatal que se susciten entre trabajadores, patrones y sindicatos, derivadas de las relaciones de trabajo o de hechos relacionados con éstas, previa sustanciación, en su caso, del procedimiento conciliatorio a cargo del Centro de Conciliación Estatal.

Otro órgano que se adhiere al Consejo de la Judicatura, es el Instituto de la Defensoría Pública, actualmente dependiente del Poder Ejecutivo, elevando a rango constitucio-

¹⁵ Bulmer, Elliotot, *El nombramiento de jueces en las democracias constitucionales. Guía Introductoria 4 para la Elaboración Constitucional*, p. 24.

nal no solo su autonomía como garantía institucional de actuación, sino la orientación fundamental de este servicio público, que tiene como labor, la defensa de las personas en las materias más sensibles a su realidad y las que, indudablemente, inciden determinadamente en sus condiciones de vida.

Adicionalmente, se plantea la adscripción orgánica¹⁶ del Tribunal de Justicia Administrativa al Poder Judicial, antes parte del Sistema Estatal Anticorrupción¹⁷, con la finalidad de aspirar a una mayor certeza en la función que tiene encomendada, conforme a las lógicas y buenas prácticas de organización, funcionamiento y decisión del propio Poder Judicial, reduciendo su estructura burocrática, en aras de optimizar los recursos públicos que se asignan a la justicia, que a pesar de contar con un régimen de autonomía, se encontraban supeditados al Poder Ejecutivo, desde el momento mismo de que su titular es quien los proponía -y los sigue proponiendo- para el desempeño de su encargo, enfrentándonos a la misma problemática, respecto a la integración al servicio de carrera judicial, ya abordado en líneas anteriores, respecto a los magistrados y las magistradas del Tribunal Superior de Justicia, y de la Sala Constitucional; por lo que la incidencia que sobre las personas integrantes de éstos órganos pueda tener quien los propone (Poder Ejecutivo) y designa (Poder Legislativo), se vuelve relevante para efectos; primero de la sana y necesaria separación de los poderes del Estado; y segundo, de la independencia judicial.

Finalmente, se establecen dos propuestas relacionadas con las cuestiones de corte deontológico de la función judicial, con el **propósito de fortalecer la rendición de cuentas, la legalidad y la transparencia**, “en aras de promover la sana práctica judicial, se introduce la prohibición para Magistrados, Consejeros de la Judicatura, Jueces y funcionarios judiciales de reunirse con las partes o sus representantes o apoderados fuera de los recintos o diligencias judiciales oficiales para tratar los asuntos jurisdiccionales en los que participen. Correlativamente, la transgresión a dicha prohibición será considerada como falta administrativa grave. Además, a fin de prevenir las interacciones extralegales que inducen a la corrupción y al tráfico de influencias, se propone fijar en la Constitución un conjunto de lineamientos en materia de reglas de contacto entre los Magistrados, Consejeros, Jueces o cualquier personal de los órganos jurisdiccionales y las partes”; además de la implementación de la declaración pública de intereses en la que se deberá expresar, a través de declaración pública de intereses, los vínculos de parentesco consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, con otros integrantes del mismo Poder.

La segunda propuesta relativa al establecimiento del sistema de justicia indígena, del que se hace mención de manera somera, en el transitorio décimo primero de la iniciativa, que a la letra dice: “Una vez puesta en vigor la presente reforma constitucional, el Congreso del Estado de Puebla deberá, en su caso, convocar, en un plazo de 180 días, a una consulta a las comunidades y pueblos indígenas para el desarrollo y elaboración

¹⁶ Que forme parte de la estructura

¹⁷ Ley Orgánica Del Tribunal De Justicia Administrativa Del Estado De Puebla. Artículo 2.

de una ley secundaria que establezca el sistema de justicia indígena”. Para los pueblos indígenas, el acceso a la justicia tiene dos vertientes, la primera consistente en acceder a su propia justicia tradicional, aplicando los modos naturales de resolver sus conflictos sociales en sus territorios ancestrales, cumpliendo en el principio del debido proceso, derecho a la defensa, entre otros, reconocidos en sus normas internas, leyes nacionales e instrumentos internacionales de derechos humanos. La segunda vertiente, es la de acceso a la justicia estatal, lo que requiere del ejercicio de una serie de derechos específicos reconocidos como el derecho a una defensa adecuada, así como la inclusión de intérpretes, traductores, peritos, abogados especializados, entre otros dentro de los procesos judiciales.

1.2 Reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla.

La reforma constitucional en materia judicial, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 24 de octubre de 2022, generó inquietudes entre los miembros del Poder Judicial del Estado y diversos operadores legales. Estas preocupaciones se referían a los alcances e implicaciones del nuevo modelo de organización de las funciones judiciales y administrativas. Conscientes de la amplitud del cambio normativo e institucional que este nuevo modelo representa, así como de la necesidad de garantizar su eficacia y plena comprensión por parte de los involucrados, el Poder Revisor de la Constitución llevó a cabo una reforma aclaratoria. Esta reforma **busca, por un lado, facilitar las condiciones de implementación y, por otro, aclarar diversos asuntos que generaron dudas**, especialmente en lo que respecta a la competencia entre los diferentes órganos que conforman el Poder Judicial del Estado.

En este sentido, se **propone modificar las facultades del Consejo de la Judicatura** con el fin de precisar que los acuerdos generales emitidos deben limitarse a asuntos administrativos. Al mismo tiempo, se eliminan facultades que resultan redundantes, simplificando así la estructura normativa de la Ley Orgánica y proporcionando claridad a los destinatarios de las normas sobre su contenido y obligaciones.

Además, se establece que el Consejo de la Judicatura será el responsable de administrar el presupuesto correspondiente a los órganos jurisdiccionales. Esto garantiza la coordinación entre las entidades del Poder Judicial para satisfacer adecuadamente las necesidades de recursos económicos, materiales y humanos.

Esta reforma busca que el Consejo cumpla plenamente su función de órgano supervisor del Poder Judicial, destinada a garantizar el imperio de la ley en todas las actividades de los órganos judiciales, tanto en las que ejercen jurisdicción como en las funciones administrativas.

En particular, las precisiones que se buscan con esta reforma se centran en establecer como **de especial gravedad los conflictos de interés dentro del Poder Judicial**. También fortalecen el régimen de responsabilidades administrativas de los funcionarios sin

comprometer la independencia de los jueces y magistrados.

Como novedad, se otorga a la Sala Constitucional la facultad de interpretar la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esto se hace para asegurar que esta sala, como garante de la Constitución del Estado, se pronuncie sobre los alcances previstos en el cuerpo normativo, respetando la separación funcional que caracteriza a la reforma constitucional en materia judicial y evitando la invasión de funciones entre los órganos, logrando así un equilibrio en el Poder Judicial.

Todo esto refuerza el compromiso con la ciudadanía de garantizar servicios de acceso a la justicia de alta calidad. Se busca contar con servidores públicos capacitados y disposiciones legales claras y accesibles. El objetivo es eliminar cualquier práctica indebida que vulnere la independencia judicial u obstaculice el derecho fundamental de acceso a la justicia de los habitantes de Puebla.

1.3 Se expide la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Puebla

El texto se enfoca en varios principios rectores, incluido el Estado de derecho, la legalidad, los derechos del ciudadano y la seguridad jurídica, que **acotan la actuación de la administración pública a cargo del Poder Ejecutivo**. Estos principios se han convertido en los ejes del derecho administrativo, estableciendo la base para un sistema de justicia eficiente y justo.

Se hace hincapié en la introducción de tres áreas novedosas en la legislación: la vía sumaria, el juicio de resolución exclusiva de fondo y el juicio en línea. Estas modalidades buscan agilizar los procedimientos y brindar una mayor eficiencia en la impartición de justicia, teniendo en cuenta aspectos como la cuantía de los casos, la oralidad y el uso de tecnología. Se busca garantizar que los ciudadanos tengan la posibilidad de defender sus intereses de manera oportuna y efectiva.

En resumen, **la nueva legislación de justicia administrativa en Puebla representa un paso significativo hacia la modernización y la eficiencia en el sistema de justicia**. Al adaptarse a las necesidades actuales y fomentar una cultura de legalidad y acceso a la justicia eficaz, Puebla demuestra su compromiso con el fortalecimiento de sus instituciones y la garantía de recursos judiciales efectivos para sus ciudadanos. Esta evolución es esencial para mantener un sistema de justicia administrativa que refleje los valores y necesidades de una sociedad en constante cambio.

1.4 Se expide la Ley Reglamentaria de los Medios de Defensa de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Uno de los cambios fundamentales introducidos por esta reforma constitucional, destinada a transformar la estructura del Poder Judicial, es la creación de un sistema de control de constitucionalidad local. Esta medida se tradujo en el establecimiento de la

Sala Constitucional, una entidad independiente del Tribunal Superior de Justicia, que tiene como función primordial la interpretación, defensa y garantía jurisdiccional de la Constitución del estado y los derechos humanos derivados de su marco legal. El propósito subyacente de esta innovación es garantizar que los habitantes de Puebla tengan acceso a una justicia expedita, completa e imparcial, marcando un avance significativo hacia la transformación del estado.

La reforma constitucional en materia judicial también prevé la regulación de varios medios de defensa, incluyendo las Acciones de Inconstitucionalidad, las Controversias Competenciales, la Acción de Tutela y la Acción por Omisión Legislativa. Estas acciones buscan proteger la constitucionalidad y garantizar que se respeten los derechos fundamentales de los habitantes de Puebla.

Además de estos cambios significativos, se introducen los recursos de Revisión y Revocación de Legalidad Ordinaria. Estos recursos garantizan la autonomía e independencia de los jueces y magistrados, proporcionando un medio eficaz de defensa frente a las decisiones del órgano de gobierno judicial, en el cual se delega la representación, administración, vigilancia, evaluación del desempeño y disciplina del Poder Judicial de Puebla.

En resumen, la reforma constitucional en materia judicial representa un importante paso hacia la modernización y la eficiencia en el sistema de justicia administrativa de Puebla. Al introducir cambios significativos y proporcionar mecanismos de defensa efectivos, ***el estado está demostrando su compromiso con el fortalecimiento de sus instituciones*** y la garantía de recursos judiciales eficaces para sus habitantes.

1.5 Se expide la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado Libre y Soberano de Puebla

La reforma surge como respuesta a la sobrecarga de trabajo que enfrentan los órganos jurisdiccionales en Puebla. Ante esta situación, se reconoce la necesidad de promover la resolución alternativa de disputas. Los medios alternativos de solución de controversias se presentan como una opción eficiente, efectiva y accesible para aquellos que buscan justicia. Su promoción y divulgación no solo es un acto de interés público, sino también una manera de fortalecer la posibilidad de obtener resoluciones justas y adecuadas para todas las partes involucradas.

La reforma no solo aborda la necesidad de promover estos mecanismos, sino que también se centra en la creación de un órgano especializado para gestionarlos. El Centro de Justicia Alternativa, adscrito al Tribunal Superior de Justicia, se establece como un órgano desconcentrado con autonomía técnica, de gestión, operativa, presupuestaria y de toma de decisiones. Este centro gestionará y administrará los mecanismos alternativos de resolución de controversias de manera eficaz.

La nueva Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado Libre y Soberano de Puebla regula la mediación, la conciliación, el arbitraje y el procedimiento restaurativo. Estos métodos permiten a los habitantes de Puebla acordar soluciones bajo la guía de terceros especializados certificados en la aplicación de estos mecanismos. La ley establece un procedimiento claro para garantizar su efectividad.

1.6 Se expide la Ley Orgánica de la Defensoría Pública del Estado de Puebla.

Como resultado de esta reforma, **la Defensoría Pública se integra al Poder Judicial del Estado de Puebla** en lugar de depender del Poder Ejecutivo del Estado. Esto consolida la defensoría pública como una garantía institucional de actuación y orienta su servicio hacia la defensa de las personas en las áreas jurídicas más críticas y con un impacto significativo en sus vidas.

Según lo establecido en el artículo 88 último párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, el Consejo de la Judicatura tendrá un Instituto especializado de la defensoría pública, con autonomía técnica y de gestión. Este Instituto prestará servicios de defensoría pública en asuntos locales, incluyendo áreas como lo penal, lo familiar, lo civil, lo de justicia para adolescentes, lo mercantil, lo laboral, lo administrativo, lo de responsabilidades administrativas y lo de justicia cívica. La ley regulará la organización y el funcionamiento de este Instituto.

1.7 Se expide la Ley de Carrera Judicial del Estado de Puebla.

Uno de los aspectos más destacados de esta reforma es la consolidación de la función del Poder Judicial y sus instituciones auxiliares. Esto se traduce en un compromiso sólido con la transformación del Estado a través de procedimientos jurisdiccionales y administrativos que ponen en práctica las disposiciones legales contenidas en las leyes.

La necesidad de un cambio en el paradigma institucional del Poder Judicial de Puebla fue evidente, y esto se tradujo en propuestas y reformas a la legislación para regular el ingreso, la formación, la promoción, la evaluación del desempeño, la permanencia y la separación de los servidores públicos. Como resultado de la reforma constitucional, el Consejo de la Judicatura obtuvo la rectoría de la carrera judicial y, en consecuencia, se estableció la Escuela Estatal de Formación Judicial. Esta escuela cuenta con autonomía técnica y de gestión para implementar procesos de formación, capacitación y actualización de todo el personal de carrera judicial.

La reforma judicial también establece que **la carrera judicial tiene como objetivo la profesionalización de los servicios de justicia.** Los jueces deben ser nombrados mediante concursos de oposición, lo que garantiza que pertenezcan a la carrera judicial y solo puedan ser separados de sus cargos por causas previstas en la ley. Esto promueve la independencia y la imparcialidad en la función judicial.

La profesionalización de la carrera judicial implica que los servidores públicos del Poder Judicial del Estado deben cumplir con ciertas características clave. Estas incluyen

una formación jurídica sólida y completa, independencia en el ejercicio de sus funciones y un fuerte compromiso con la defensa del Estado de derecho y los derechos humanos. Además, deben tener la capacidad de interpretar y razonar jurídicamente en casos concretos y abordarlos desde una perspectiva interseccional. En resumen, se espera que los servidores públicos tengan el conocimiento técnico necesario para resolver los casos que se les presentan.

La reforma también promueve la independencia e imparcialidad en el ejercicio de la función judicial, y los actos y procedimientos se rigen por principios como la excelencia, la imparcialidad, la inclusión, la independencia, la objetividad, el profesionalismo, la publicidad, la rendición de cuentas, la transparencia, la accesibilidad y la interculturalidad.

La creación de un ordenamiento jurídico específico para regular el ingreso, la formación, la promoción, la evaluación del desempeño, la permanencia y la separación de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado es un paso adelante en el fortalecimiento de la administración de justicia. Esto marca un hito importante en el camino hacia una justicia más eficiente, imparcial y accesible para todas las personas en Puebla.

1.8 Declaratoria por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; así como las disposiciones transitorias cuarta, octava, novena y décima de la “Declaratoria que emitió el Honorable Congreso del Estado del Decreto por virtud del cual se reforman y Página 35 de 38 adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en Materia Judicial”

Un aspecto crucial que esta reforma abordó fue la falta de confianza en el Poder Judicial por parte de la sociedad. La confianza no solo es una condición de legitimidad sino también de eficacia en la administración de justicia. Antes de la reforma, solo el 39.9% de la población poblana manifestaba confiar en los jueces y magistrados del estado, lo que estaba por debajo de la media nacional. Además, los trámites ante juzgados o tribunales se consideraban entre los tres trámites más propensos a la corrupción en la percepción de los habitantes.

La reforma aborda cuestiones como la facultad de promover iniciativas de leyes, que ahora se extiende a todos los órganos del Poder Judicial. Esto se ajusta a la nueva estructura del Poder Judicial y permite mejoras y modificaciones constantes en la administración de justicia, garantizando el derecho de acceso a la justicia.

También se establecen límites claros a las funciones de representación del Poder Judicial, de modo que los presidentes de los órganos jurisdiccionales no puedan influir en el ejercicio de la función jurisdiccional por encima de sus atribuciones de vigilancia, evaluación y disciplina.

Esta reforma representa un paso significativo hacia un Poder Judicial más eficiente y accesible, con una estructura que garantiza la independencia y la imparcialidad en la impartición de justicia. En resumen, la reforma judicial en Puebla tiene como objetivo

principal mejorar la confianza en el sistema de justicia, garantizar el acceso efectivo a la justicia y construir un Poder Judicial sólido y eficiente.

1.9 Conclusiones

PRIMERA. Toda reforma al sistema jurídico –local o federal- que tenga como intención una “transformación auténtica, como legado institucional para el bienestar, que modernice el sistema de impartición de justicia, con el ánimo de corregir las prácticas ineficientes y de corrupción, así como de generar una sana y efectiva actividad judicial estatal”, necesariamente debe partir del respeto a la supremacía constitucional que consagra el artículo 133 CPEUM, lo que quiere decir, que la Constitución General de nuestro país es referente respecto a las demás disposiciones que emanen de ella, y no pueden contravenirla.

SEGUNDA. Por lo que hace a los nombramientos de las personas titulares del Tribunal Superior de Justicia; Tribunal de Justicia Administrativa; Sala Constitucional; y del Consejo de la Judicatura, deben estar apegados al estricto principio de independencia judicial, sin injerencia de ningún otro poder del Estado (legislativo o ejecutivo); al ser indispensable para la protección de los derechos fundamentales, por lo que su alcance debe protegerse. Los jueces sólo pueden ser dependientes a lo que la Constitución mandata. El destino y la conformación del Poder Judicial, donde se defienden la Constitución y los derechos de las personas, no puede, por ningún motivo, y bajo ninguna excepción, estar al arbitrio de intereses que llegan como el agua y se van como el viento.

TERCERA. Instauración de un servicio de carrera judicial, que incluya a todos los puestos que conforman el Poder Judicial, desde el más bajo hasta el más alto. Basado en criterios meritocráticos y de idoneidad, a través de concursos o exámenes de oposición, en los que se privilegie la aptitud, capacidad, profesionalización y excelencia de las personas que aspiran a ocupar tales cargos, dotaría de seguridad jurídica al procedimiento; y evitando los criterios políticos.

CUARTA. La presencia de hombres sigue siendo mayoritaria en cargos de mayor jerarquía, evidenciando así el techo de cristal que impera en estos poderes. Esta desigualdad es aún mayor cuando los procesos de selección dan cabida a la intervención política. Aunque ha habido esfuerzos, no existen medidas afirmativas sistemáticas e institucionalizadas para promover el ascenso de las mujeres en la carrera judicial.

2. Reforma: a las fracciones II a VII del artículo 10 y se adicionan la fracción VIII al artículo 10 de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla, y se adiciona un párrafo a artículo 338 Quinquies del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Tema: Ley Ácida

Por: Mariana Durán Márquez

Los ataques con ácido hacia las mujeres son actos de violencia extremadamente crue-

les que dejan marcas profundas tanto en el cuerpo como en el alma de las víctimas. Estos ataques son una manifestación impactante de la discriminación de género y la violencia machista que prevalece en muchas sociedades.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce que las quemaduras químicas, como las que resultan de los ataques con ácido, representan una de las principales causas de morbilidad en todo el mundo. Los ataques con agentes químicos, por su parte, son actos intencionados en los que se lanza ácido o sustancias corrosivas en el cuerpo de otra persona con la intención de desfigurarla, mutilarla, torturarla o incluso matarla. Estos actos causan ceguera, cicatrices permanentes en el rostro y cuerpo, así como dificultades psicológicas y económicas a largo plazo para las víctimas.

La organización Acid Survivors Trust International (ASTI), que colabora con las Naciones Unidas, estima que cada año se registran al menos 1.500 ataques con ácido en todo el mundo, y más del 80% de las víctimas son mujeres. Estos ataques se concentran principalmente en países del sureste de Asia, África subsahariana, India occidental y el Medio Oriente, aunque se han documentado un aumento de casos en América Latina.

En estos ataques, el 90% de los agresores son hombres y suelen mantener algún tipo de relación o conocimiento previo con la víctima, un patrón que se repite en diversas partes del mundo. Estos datos reflejan la necesidad de abordar esta problemática a nivel global y de adoptar medidas para prevenir, sancionar y erradicar los ataques con ácido, así como para brindar apoyo a las víctimas y concienciar a la sociedad sobre esta forma de violencia de género¹⁸.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación ha señalado que los ataques con ácido en la cara representan una forma de posesión machista, donde los agresores buscan marcar de por vida a sus víctimas. Estos actos de violencia dejan el rostro desfigurado y, en el cuerpo de la víctima, la estampa de su crimen, de sus celos y de su odio. Se trata de una huella imborrable y dramática que las víctimas deben llevar consigo, recordando constantemente la brutalidad que han sufrido.

La crueldad detrás de estos ataques es particularmente alarmante, ya que el objetivo del agresor no es necesariamente acabar con la vida de la mujer, sino destruirla y marcarla de por vida como un mensaje tanto a la víctima como a la sociedad en general. Este mensaje tiende a posicionar a la mujer en una posición de inferioridad y como una propiedad del agresor.

En el Estado de Puebla, 6 de cada 10 ataques con ácido a mujeres, son cometidos por parejas y exparejas. Según datos recopilados durante los últimos seis años en Puebla, se observa que en el 36% de los casos de ataques con ácido, los agresores fueron los cónyuges de las víctimas, en un 9% los concubinos, en un 18% las ex parejas, y un 9% ex yernos; en el 18% restante no se pudo identificar al agresor. Estos datos se basan en

¹⁸ Ídem

una investigación realizada por el medio Manatí¹⁹, que obtuvo información de la Fiscalía General del Estado (FGE), y que revela un total de 11 denuncias presentadas entre 2016 y abril de 2022.

En relación a las denuncias presentadas, el 72% de los casos se investigan como lesiones dolosas, un 9% como tentativa de feminicidio y otro 9% como violencia familiar. No se tiene información sobre el delito investigado en el restante porcentaje de ataques.

Ante esta situación, la necesidad de legislación específica para prevenir y sancionar los ataques con ácido contra las mujeres es evidente. Siguiendo los pasos del Poder Legislativo Federal, que en septiembre de 2022 aprobó la tipificación de los ataques con ácido como violencia física contra las mujeres, el Congreso del Estado de Puebla durante marzo de 2023, se convirtió en la **primera entidad federativa en tipificar los ataques de ácido contra mujeres como tentativa de feminicidio** (Ley Malena):

Sobre este tenor, es importante aclarar que el delito de feminicidio, conforme al artículo 338 del mismo Código Penal poblano establece que: “Comete el delito de feminicidio quien priva de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando con la privación de la vida concurra alguna de las siguientes circunstancias:²⁰...”. Y la tentativa de feminicidio, es decir, el intento de privar de la vida a una mujer por razones de género, lo establece el legislador en el artículo 338 Quinquies: “Se presumirá que hay tentativa de feminicidio cuando las lesiones dolosas previstas en los artículos 306 fracción II²¹, y 307²², ocasionadas a una mujer, tengan algún precedente de violencia contemplada en esos artículos o en los artículos 284 Bis²³ y 284 Ter²⁴ respecto del mismo agresor”; es decir lesiones que ponen en peligro la vida,

19 MANATÍ, “Puebla: 6 de cada 10 ataques con ácido a mujeres, cometidos por parejas y exparejas”, Animal Político, 17 de octubre de 2022. Consultable en: <https://www.animalpolitico.com/genero-ydiversidad/puebla-ataques-con-acido-a-mujeres-por-parejas-y-exparejas>

20 I.- Que el sujeto activo lo cometa por odio o aversión a las mujeres; II.- Que el sujeto activo lo cometa por celos extremos respecto a la víctima; III.- Cuando existan datos que establezcan en la víctima, lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida, violencia sexual, actos de necrofilia, tormentos o tratos crueles, inhumanos o degradantes; IV.- Que existan antecedentes o datos de violencia en el ámbito familiar, laboral, escolar o cualquier otro del sujeto activo en contra de la víctima; V.- Se deroga; VI.- Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza; Se presumirá que existió una relación sentimental entre el activo y la víctima cuando sea o haya sido concubina, amasia o novia, del sujeto activo o que ésta haya tenido una relación de hecho por la cual vivieran juntos o relaciones sexuales estables o de forma casual; VII.- Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima; VIII.- Que la víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida; IX.- Que el cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público, o X.- Que la víctima tenga parentesco con el victimario.

21 Artículo 306. Al que infiera una lesión que no ponga en peligro la vida del ofendido, se le impondrán: II. De seis meses a dos años de prisión y multa de diez a cincuenta Unidades de Medida y Actualización, si la lesión tardare en sanar quince días o más.

22 Artículo 307. Al que infiera lesiones que pongan en peligro la vida, se le sancionará con tres a seis años de prisión, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente.

23 Artículo 284 Bis. Se considera como violencia familiar la agresión física, moral o patrimonial de manera individual o reiterada que se ejercita en contra de un miembro de la familia por otro integrante de la misma, con la afectación a la integridad física o psicológica o de ambas, independientemente de que puedan producir afectación orgánica.

24 Artículo 284 Ter. Se equipara al delito de violencia familiar y se sancionará como tal, a quien abusando de la confianza depositada o de una relación de cualquier índole con la víctima, ejecute conductas que entrañen el uso de

y tardare en sanar más de quince días, con una sanción de tres a seis años de prisión.

Si bien la intención del legislador atendió a un problema actual y evidente de riesgo para las mujeres, y al tipificarlo como “tentativa de feminicidio” buscaba - probablemente- la imposición de una pena mayor para el victimario, que al tipificarlo como lesiones.

Desafortunadamente, las situaciones de prueba que plantea el feminicidio; y la violencia intrafamiliar, al establecer la necesidad de verificar el “precedente de violencia contemplada en esos artículos o en los artículos 284 Bis y 284 Ter respecto del mismo agresor”, **cierra la llave para que esta sanción sea interpretada de aplicación exclusiva para los agresores que con algún lazo de parentesco comentan la agresión:** “Comete el delito de violencia familiar el cónyuge; la cónyuge; concubino; concubina; pariente consanguíneo en línea recta sin limitación de grado; pariente colateral consanguíneo o por afinidad, hasta el cuarto grado; adoptado; adoptante; madrastra; padrastro; hijastra; hijastro; pupilo; pupila o tutor que intencionalmente incurra en la conducta descrita en el párrafo anterior, contra cualquier integrante de la familia que se encuentre habitando en la misma casa de la víctima”, dejando fuera a los agresores que no cumplan con este perfil.

Por lo que, en mi perspectiva, el legislador debió tipificar como una agravante de lesiones, los ataques con ácido cometidos en contra de las mujeres por razón de género; y no, así como tentativa de feminicidio, lo cual, al momento de llegar a juicio, tendrá limitaciones por el encuadre que implica la prueba de este acto²⁵.

Finalmente, se reconoce la valía que tiene incluir la definición de violencia ácida dentro de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla:

“ARTÍCULO 10. ...

II.- Violencia ácida. - Es todo acto que causa daño no accidental, por medio del empleo de, ácido o sustancia corrosiva, cáustica, irritante, tóxica o inflamable o

la violencia física o moral en contra de persona mayor de setenta años, o que la víctima sea una niña, niño o adolescente. Las sanciones señaladas en esta sección, se aumentarán a las que correspondan por cualquier otro delito que resulte cometido.

²⁵ “Con la tipificación del delito de feminicidio, es necesario construir manuales y protocolos especializados que permitan cumplir con los estándares internacionales que garanticen la debida diligencia y se asegure la aplicación de la perspectiva de género en las investigaciones. De acuerdo a Olamendi, se deben atender a ciertos criterios dentro de la investigación, por ejemplo: deber de garantía; deber de investigar efectivamente los hechos; obligación de no discriminar; derechos de las niñas; derecho a la integridad personal de los familiares de las víctimas (2016: 88 y 119-124). En este sentido, si bien la tipificación –no homologada– del feminicidio ha contribuido a la visibilización de las condiciones que le dan origen, puede resultar insuficiente solo recurrir al derecho penal como único instrumento de minimización de la violencia, se debe transitar hacia la identificación de los distintos factores de riesgo que colocan en mayor situación de vulnerabilidad a determinados grupos de mujeres, respecto de otros (González, 2014: 273). Después de superada esta brecha, podremos hablar de la construcción de políticas públicas que promuevan el empoderamiento de las mujeres en los ámbitos económico, político y social; así como un cambio cultural hacia una sociedad más incluyente”. Cfr. DURÁN-MÁRQUEZ, Mariana, “Las “tipificaciones” del feminicidio en México: un llamado para la unificación de elementos”, en *Gaceta Derechos Humanos*, año 3, número 5, enero-marzo 2023, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, pp. 49 a 55.

cualquier otra sustancia que, en determinadas condiciones, pueda provocar o no lesiones internas, externas, o ambas;”

No debemos olvidar que el lenguaje es una expresión de nuestro pensamiento, un reflejo de los usos y costumbres de una sociedad y cultura determinadas. Por ello, por mucho tiempo el lenguaje ha sido también fuente de violencia simbólica, y una herramienta más a través de la cual se ha naturalizado la discriminación y la desigualdad que históricamente ha existido entre mujeres y hombres; por lo que resulta fundamental, nombrar las cosas por su nombre, sin ningún tipo de censura; y sobre todo, en hechos que constituyen discursos de odio y violencia contra las personas, por su condición de género.

3. Reforma: a la fracción III del artículo 627, la fracción I al artículo 629, las fracciones III y IV del artículo 633, el primer párrafo del artículo 634, y se adicionan la fracción I Bis al artículo 628, la fracción V al artículo 633, la fracción III al 634, todos del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, y se adiciona un segundo párrafo al artículo 338 Quater del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Tema: Ley Monzón

Por: Mariana Durán Márquez

La promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, establece principios y modalidades para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. **Esta ley ha sido un punto de referencia crucial en la lucha del Estado Mexicano contra la violencia de género, alineándose con los instrumentos internacionales ratificados en este ámbito.**

También se ha incluido en el Código Penal Federal el delito de feminicidio, y se han realizado reformas en el Código Penal del Estado de Puebla para armonizar la legislación local poblana con la federal. Estas reformas se llevaron a cabo en cumplimiento de la Estrategia 1.1 del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014. Estas reformas se realizaron a través de un decreto del Honorable Congreso del Estado publicado en el Periódico Oficial del Estado el 15 de julio de 2015 y afectaron varios artículos del Código Penal del Estado.

A pesar de estas reformas significativas, se reconoce que aún existen desafíos en la legislación relacionada con el feminicidio. El Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha recomendado que se tipifique el feminicidio como delito en todos los códigos penales estatales de acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Aunque esta recomendación se ha implementado en la mayoría de las legislaturas locales, las diferencias normativas entre los códigos penales estatales en relación con el feminicidio aún requieren ser abordadas²⁶.

²⁶ Cfr. DURÁN-MÁRQUEZ, Mariana, “Las “tipificaciones” del feminicidio en México: un llamado para la unificación de elementos”, en *Gaceta Derechos Humanos*, año 3, número 5, enero-marzo 2023, Comisión de Derechos Humanos del

Además, es importante considerar las consecuencias del feminicidio en las víctimas indirectas, en particular las hijas, hijos y otras personas bajo el cuidado de la víctima. La pérdida de la patria potestad del feminicida es una medida que debe ser considerada para proteger el interés superior de las infancias que quedan huérfanas como resultado de este delito.

En el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, se reconoce que el interés superior del menor debe prevalecer en todos los asuntos relacionados con ellos. Por lo tanto, **la privación de la patria potestad del progenitor que ha cometido feminicidio se justifica en la mayoría de los casos para garantizar el bienestar de los menores.** El Instituto Nacional de las Mujeres ha elaborado una propuesta legislativa para las legislaturas locales, que busca eliminar barreras normativas en la búsqueda de justicia, verdad y reparación integral para las víctimas y sus familias. Esta propuesta se basa en recomendaciones nacionales e internacionales y en la experiencia de las legislaciones locales.

En resumen, es necesario revisar y mejorar la legislación relacionada con el feminicidio, teniendo en cuenta el impacto de la pandemia de COVID-19, que ha exacerbado los factores de violencia. Esta revisión legislativa debe garantizar la protección efectiva de las víctimas y sus familias y la investigación con perspectiva de género de las muertes violentas de mujeres en México, abordando las similitudes en la incidencia de este delito.

Puebla se convirtió en el primer estado en la República Mexicana en aprobar cambios a las leyes que permitirán, entre otras cosas, que las personas que cometan el delito de feminicidio pierdan la patria potestad de sus hijos e hijas menores de edad.

El Pleno de la LXI Legislatura aprobó reformas a diversas disposiciones del Código Civil y al Código Penal del Estado de Puebla en materia de pérdida, suspensión y modificación de la patria potestad en los casos de feminicidio.

Se reformaron y adicionaron cuatro artículos del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, respecto a la sección que regula los “modos de acabarse y suspenderse la patria potestad”, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 628. Los derechos de la patria potestad que se confieren a quien o a quienes la ejercen, se pierden I Bis. Cuando el titular de ella sea condenado por delito de feminicidio en contra de la madre de las niñas, niños y adolescentes sujetos a patria potestad;

Artículo 629. La pérdida de los derechos a que se refiere el artículo anterior se decretará:

Estado de Puebla, pp. 49 a 55.

I. En el caso de las fracciones I y I Bis en la sentencia que termine el proceso respectivo, mandándose suspender entre tanto la patria potestad;

Artículo 633. Los derechos que confiere la patria potestad se suspenden:

III. Por sentencia condenatoria que imponga como pena esta suspensión;

IV. Por incurrir en conductas de violencia familiar previstas en el artículo 291 de este Código, que no impliquen la comisión de algún delito en contra de las personas sobre las cuales la ejerza, y

V. Por auto de vinculación a proceso dictado por delito de feminicidio o su tentativa en contra de la madre de las niñas, niños y adolescentes sujetos a patria potestad.

Artículo 634. El Juez puede en beneficio de las niñas, niños y adolescentes modificar el ejercicio de la patria potestad, guarda y custodia cuando la tenga decretada judicialmente, ya sea provisional o definitiva sobre ellos, en los siguientes casos.

II. Cuando exista auto de vinculación a proceso dictado por delito de feminicidio o su tentativa en contra de la madre de las niñas, niños y adolescentes sujetos a patria potestad.

Por lo que hace al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, con lo que se pretende fijar una pena de entre 50 y 70 años de presiones para quienes cometan el delito de feminicidio en contra de su pareja sentimental, frente a los hijos o hijas de la víctima:

Artículo 338 Quater. Además de las penas aplicables por el concurso real, si la víctima se encuentra embarazada, el delito de Feminicidio se sancionará con una pena de cincuenta a setenta años de prisión.

Misma pena se aplicará, cuando el delito se cometa frente a la hijas o hijos de la víctima directa.

Sin lugar a dudas, La ley Monzón representa un trabajo legislativo destinada a salvaguardar los derechos de las mujeres y a contrarrestar la violencia de género en México.

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

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

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

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

En este reporte se reconoce el papel de las legislaturas como parte fundamental de la evolución política del estado, ya que a través de la representación política es posible conocer el debate de ideas y distinguir posturas ideológicas para la gestión del conflicto social a través del diálogo, la deliberación, la negociación y la cooperación. En este orden de ideas, el grupo de especialistas participantes en este instrumento de evaluación analizó el segundo año legislativo, cuyo periodo abarca del 15 de septiembre de 2022 al 14 de septiembre de 2023; monitoreo que representa al mismo tiempo un mecanismo de participación ciudadana en las actividades parlamentarias que fortalece la representación política y el funcionamiento institucional de este órgano de gobierno.

La rúbrica de evaluación del trabajo del Congreso de Puebla (2022-2023) establece una calificación en la escala del 1 al 5 (donde 1 sea muy escaso/muy deficiente, 2 sea escaso/deficiente, 3 sea regular, 4 sea elevado/bueno y 5 sea muy elevado/muy bueno). Con este propósito se determinó una evaluación sistémica y condensada del desempeño legislativo, a partir de la valoración de cinco dimensiones cada una conformada por siete criterios, como se muestra a continuación:

Tabla 29: Rúbrica de evaluación

DIMENSIÓN 1: Representatividad del parlamento		
	Criterio	Calificación
1	¿Cómo calificaría la eficacia del Congreso como foro de debate sobre los temas que preocupan a los ciudadanos?	2,92
2	¿Qué grado de participación pueden tener las minorías parlamentarias para impulsar agendas legislativas?	2,33
3	¿Cómo calificaría la igualdad de derecho de participación y decisión de los legisladores en sus funciones?	3,67
4	¿Qué grado de igualdad sustantiva existe en los órganos de decisión del Congreso y las comisiones?	2,4
5	¿Qué grado de representatividad tienen los grupos indígenas en el Congreso?	1,33
6	¿Con qué grado de autonomía e independencia cuentan los legisladores contra las injerencias del Poder Ejecutivo?	2,33
7	¿En qué grado los legisladores respetan la normatividad del Congreso durante las sesiones de Pleno?	3
Subtotal		2,57
DIMENSIÓN 2: Control del ejecutivo por parte del parlamento		
	Criterio	Calificación
1	¿Qué grado de rigor y regularidad tienen los procedimientos para hacer comparecer al ejecutivo?	2,5

2	¿Qué grado de rigor y regularidad tienen los procedimientos para solicitar y obtener suficiente información del ejecutivo?	1,67
3	¿En qué grado el Congreso influye y examina el presupuesto estatal en todas sus fases?	2,25
4	¿Qué grado de rigor tiene el Congreso para examinar la idoneidad de la selección de los nombramientos a cargos de los órganos constitucionales autónomos, buscando asegurar la independencia de los mismos?	2
5	¿En qué medida el Congreso exige efectivamente al Gabinete la rendición de cuentas?	2
6	¿Con qué grado de eficacia desempeñan las comisiones especializadas la función de control parlamentario?	1,33
7	¿En qué medida está habilitado el Congreso para el uso del veto legislativo?	1
Subtotal		1,82

DIMENSIÓN 3: Capacidad legislativa del parlamento

	Criterio	Calificación
1	¿Qué grado de cuidado pone el Congreso para asegurar que las leyes aprobadas estén acordes a la Constitución Federal y a las leyes internacionales de derechos humanos?	2,33
2	¿En qué grado cumplen las comisiones la revisión de los proyectos de ley en tiempo y forma?	2,25
3	¿En qué medida los procedimientos para someter las iniciativas permiten un debate serio y abierto?	2,08
4	¿Cómo valoraría la regularidad y transparencia de la consulta a los grupos ciudadanos e interesados durante el proceso legislativo?	2,42
5	¿Qué grado de cuidado pone el Congreso para que en su labor se realice con perspectiva de género?	2,75
6	¿Qué grado de diálogo serio y abierto existe entre los legisladores?	2
7	¿En qué grado fue adecuado el tiempo de discusión de las iniciativas aprobadas?	2,25
Subtotal		2,30

DIMENSIÓN 4: Transparencia y accesibilidad del parlamento

	Criterio	Calificación
1	¿Cómo valoraría el cumplimiento de los legisladores para informar sobre sus actividades?	2,33
2	¿Cuál es el grado de transparencia y acceso a la información del Congreso?	2,33
3	¿En qué grado el Congreso dispone de canales que vinculan a los ciudadanos con los legisladores?	3

4	¿Cómo valoraría la disponibilidad de los documentos que acreditan el trabajo del Congreso en materia presupuestal?	2
5	¿Cómo calificaría el grado de facilidad en que los ciudadanos pueden participar de forma directa en la legislación?	1
6	¿En qué medida los ciudadanos pueden acceder de manera sencilla y fácil a los legisladores?	1,17
7	¿De qué grado de libertad gozan los periodistas para informar sobre el Congreso y las actividades de sus miembros?	2,92
Subtotal		2,11

DIMENSIÓN 5: Obligación del parlamento de rendir cuentas

	Criterio	Calificación
1	¿Con qué frecuencia los legisladores responden ante la ciudadanía por las reformas y leyes que aprueban?	1,17
2	¿Con qué frecuencia se sanciona a los legisladores por incumplimiento de sus obligaciones?	1
3	¿Cuál es el grado de publicidad del proceso legislativo con el que se aprueba el presupuesto de egresos del estado?	1,83
4	¿Con qué frecuencia los legisladores justifican los nombramientos que realizan para designar autoridades de los organismos con autonomía constitucional?	1,33
5	¿En qué medida las coordinaciones de los grupos parlamentarios rinden cuentas ante sus bancadas?	1,17
6	¿Qué grado de eficacia tienen los mecanismos para prevenir conflictos de intereses en el ejercicio de la actividad legislativa?	2,08
7	¿En qué medida los legisladores apegan su comportamiento a códigos o estándares de ética?	1,58
Subtotal		1,45

Calificación Final **2,05**

El ejercicio de evaluación realizado por expert analysis, arrojó una calificación de 2.05 puntos de 5, lo que implica que en calidad el trabajo es categorizado como escaso o deficiente. A continuación, se muestran las valoraciones de cada dimensión y los principales argumentos que lo justifican.

Representatividad del parlamento: 2.57 puntos

Respecto a la *eficacia del Congreso como foro de debate sobre los temas que preocupan a los ciudadanos*, se considera que existen inquietudes y problemáticas ciudadanas que no se reflejan en el trabajo legislativo, **no se cuenta con un destacado espacio de diálogo en temas de la agenda ciudadana** y los casos de foros de debate suelen ser excepcionales; de manera positiva se reconoce los avances en cuanto al parlamento abierto. En cuanto al *grado de participación que pueden tener las minorías para impul-*

sar agendas legislativas, se reconoce que, aunque existe la oportunidad legal de conformar coaliciones no corresponde a una incidencia directa profunda. Para la *igualdad de derecho de participación y decisión de los legisladores en sus funciones*, se considera que en teoría los derechos no han sido limitados ya que todos tienen igual derecho de participación, de voz y voto, pero existen mejores condiciones de igualdad en cuanto a la participación que, en cuanto al derecho a decidir, ya que éste puede estar condicionado por afiliaciones partidistas. En la *igualdad sustantiva que existe en los órganos de decisión del Congreso y las comisiones*, se reconoce un avance significativo para lograr equilibrios en las comisiones, pero se sigue percibiendo que **la participación de las mujeres se acota a representación simbólica y no sustantiva**. El *grado de representatividad que tienen los grupos indígenas en el Congreso*, fue el criterio que obtuvo la evaluación más baja de la dimensión ya que en el ámbito local no hay una presencia real, además de que esta agenda no se muestra prioritaria en los temas aprobados por los legisladores. Para el *grado de autonomía e independencia que cuentan los legisladores contra las injerencias del Poder Ejecutivo*, se considera por un lado que no es tan visible la intervención del ejecutivo, a diferencia de otros años, pero **sigue prevaleciendo la lógica del “Gran Legislador”** y la subordinación de la mayoría morenista. Finalmente, respecto al *grado en que los legisladores respetan la normatividad del Congreso durante las sesiones de Pleno*, se considera que en general predomina el apego en la normatividad y que no existen fuentes de información reales para conocer la existencia de faltas a ella.

Control del ejecutivo por parte del parlamento: 1.82 puntos

Dentro del *grado de rigor y regularidad que tienen los procedimientos para hacer comparecer al ejecutivo*, se considera que se cumple la formalidad de pedir cierta revisión (como se hace con los Informes de Gobierno), pero no es común la interpelación o el cuestionamiento. En cuanto al *grado de rigor y regularidad que tienen los procedimientos para solicitar y obtener suficiente información del ejecutivo*, se reconoce que existe dificultad para obtener información por lo que no es posible hablar de regularidad. Para el *grado en que el Congreso influye y examina el presupuesto estatal en todas sus fases*, se sabe que se cumple en la formalidad, pero no se da un verdadero cuestionamiento, es decir hay examinación, pero no influencia ya que las revisiones del presupuesto han sido rutinarias, sin cambios significativos. En el *grado de rigor que tiene el Congreso para examinar la idoneidad de la selección de los nombramientos a cargos de los órganos constitucionales autónomos, buscando asegurar la independencia de los mismos*, se señala que usualmente prevalece la lógica política y se busca que los espacios sean ocupados por aliados o personas afines a la mayoría en el poder, y así se favorece la lealtad por encima de la competencia. Respecto a la *medida en que el Congreso exige efectivamente al Gabinete la rendición de cuentas*, se considera que llega a existir exigencia cuando los asuntos se mediatizan, pero no es una práctica común y dista de ser efectiva; diputados **han presentado una iniciativa para agilizar las comparecencias de los funcionarios del ejecutivo y permitir que los diputados de manera individual puedan solicitarlas**. En cuanto al *grado de eficacia que desempeñan las comisiones especializa-*

das la función de control parlamentario, la realidad es que no es una práctica común y no hay un control parlamentario. Finalmente, en el criterio sobre la *medida en que está habilitado el Congreso para el uso del veto legislativo*, la realidad es que no existe la figura de manera formal a nivel local, por lo que la recomendación es que se considere en la Constitución del Estado.

Capacidad legislativa del parlamento: 2.3 puntos

En cuanto al grado de cuidado que pone el Congreso para asegurar que las leyes aprobadas estén acordes a la Constitución Federal y a las leyes internacionales de derechos humanos, se consideró que no siempre los legisladores ponen cuidado en este aspecto, lo que ha derivado en juicios de inconstitucionalidad. Para el grado en que las comisiones cumplen la revisión de los proyectos de ley en tiempo y forma, se reconoce que es fácil el que existan atropellos en el trabajo de las comisiones, que dentro de ellas se puede presentar falta de compromiso y seriedad en el trabajo, que es constante la demora en su trabajo y la congeladora de cientos de iniciativas. Respecto a la medida en que los procedimientos para someter las iniciativas permiten un debate serio y abierto, se señala que, aunque los procedimientos pueden permitirlo, en la realidad el debate suele ser cerrado, rápido, y hasta a veces no existe la atención requerida. Dentro de la regularidad y transparencia de la consulta a los grupos ciudadanos e interesados durante el proceso legislativo, se considera que sigue siendo excepcional ya que no hay regularidad ni transparencia en la consulta ciudadana, de manera positiva se valora que haya un poco más de apertura con la realización de foros de parlamento abierto. En cuanto al grado de cuidado que pone el Congreso para que su labor se realice con perspectiva de género, fue el criterio mejor valorado dentro de la dimensión, reconociendo que sí se reflejan en contenidos de iniciativas el propósito de mejorar las condiciones de grupos vulnerables o minorías, que es positiva la creación de la Unidad para la Igualdad de Género, que se han hecho foros universitarios, pero sigue existiendo una mayor preocupación por indicadores de paridad que de perspectiva. En el grado de diálogo serio y abierto que existe entre los legisladores, se señala que es escaso el diálogo basado en argumentos, ya que se priorizan las discusiones políticas, que en lo formal se podría decir que existe, pero en realidad es cuestionable la seriedad y rigurosidad. Finalmente, el grado en el que fue adecuado el tiempo de discusión de las iniciativas aprobadas, se considera que hay una disparidad en la forma de trabajo ya que hay muchos proyectos aprobados de manera casi inmediata y otros en que puede pasar más de un año sin ser discutidos.

Transparencia y accesibilidad del parlamento: 2.11 puntos

Respecto al *cumplimiento de los legisladores para informar sobre sus actividades*, se reconoce que se cumple con la formalidad y esta es difundida, pero en realidad son actos políticos en lugar de ser actos de rendición de cuentas. En cuanto al *grado de transparencia y acceso a la información del Congreso*, **se considera que existe una transparencia pasiva y no proactiva**, aunque se cumpla con la ley, el sitio web no es amigable para la consulta; que es bueno que transmitan las sesiones en YouTube, pero es inexistente

un canal de Congreso o programas de radio. En relación al *grado en que el Congreso dispone de canales que vinculan a los ciudadanos con los legisladores*, se reconoce la existencia de recorridos virtuales, de atención ciudadana desde el portal, del sitio web, que la mayoría de los legisladores tienen cuentas en redes sociales, que en el sitio se ofrece los correos electrónicos y números telefónicos de las oficinas, pero éstos no aseguran una comunicación efectiva. En la *disponibilidad de los documentos que acreditan el trabajo del Congreso en materia presupuestal*, se señala que, aunque los documentos se encuentren en el portal, la realidad es que no se cuenta con la información de forma ágil y sencilla, consiste un desafío el acceso a ella. El *grado de facilidad en que los ciudadanos pueden participar de forma directa en la legislación*, es el rubro más bajo de esta dimensión ya que se detecta que existen casos extraordinarios, que la participación no se genera por la facilidad sino por el esfuerzo ciudadano, que no existen los mecanismos institucionales que habiliten la participación directa del ciudadano. En la *medida en que los ciudadanos pueden acceder de manera sencilla y fácil a los legisladores*, se considera que a pesar de difundir lo contrario, el acceso no es sencillo ni tan fácil, empezando por la escasa posibilidad de entrar a las instalaciones del Congreso como ciudadano. Finalmente, en cuanto al *grado de libertad que gozan los periodistas para informar sobre el Congreso y las actividades de sus miembros*, se considera que no existen restricciones mayores más que los obstáculos de acceso a la información que se describen en la dimensión anterior.

Obligación del parlamento de rendir cuentas: 1.45 puntos

Dentro la evaluación de la *frecuencia con la que los legisladores responden ante la ciudadanía por las reformas y leyes que aprueban*, se considera que existe un grave déficit de explicación y justificación, que éstas respuestas dependen de los intereses de sus dirigencias partidistas. Respecto a la *frecuencia con que se sanciona a los legisladores por incumplimiento de sus obligaciones*, se aprecia que este rubro es prácticamente nulo. En cuanto al *grado de publicidad del proceso legislativo con el que se aprueba el presupuesto de egresos del estado*, se destaca que en general se hace público y oficial pero no se brindan detalles, es decir se conoce el producto que entra y el producto que sale, pero se desconoce lo que sucede en el proceso; además de que existe una falta de ciudadanos que exijan cuentas. En la *frecuencia con la que los legisladores justifican los nombramientos que realizan para designar autoridades de los organismos con autonomía constitucional*, se considera que por lo general no **existe dicha justificación, ya que existe una influencia política por encima de la rigurosidad técnica**. Para el rubro sobre la *medida en que las coordinaciones de los grupos parlamentarios rinden cuentas ante sus bancadas*, se considera que esto no está regulado y es de importancia establecer algún tipo de requisito. Respecto al *grado de eficacia que tienen los mecanismos para prevenir conflictos de intereses en el ejercicio de la actividad legislativa*, solo se puede decir que no es una práctica común observable en el Congreso de Puebla. Finalmente, en cuanto a la *medida en que los legisladores apegan su comportamiento a códigos o estándares de ética*, se encuentra que en la formalidad no se contemplan mecanismos de control específicos, aunque exista código de ética.

Capítulo V. Observaciones

En este capítulo se presentan las principales observaciones que el Observatorio Legislativo del Instituto Promotor del Bien Común (IPBC) identifica dentro del trabajo del Congreso del Estado de Puebla del 15 de septiembre del 2022 al 14 de septiembre del 2023.

1. Transparencia

- A diferencia del año anterior, se contaron con todas las actas de las sesiones en Pleno.
- A diferencia del año anterior, se contaron con todas las versiones estenográficas de las sesiones.
- A diferencia del año anterior, aumentaron considerablemente las incongruencias en los pases de lista de las Gacetas legislativas, las actas, versiones estenográficas y/o los excel de asistencias del portal del Congreso (como lo fueron el 15 y 30 de marzo, 20 de abril, 9 de mayo, 8 y 15 de junio, 13 y 31 de julio, 31 de agosto, todos del 2023).
- No se encontró la lista de asistencia del 12 de septiembre del 2023.
- A diferencia del año anterior, aumentaron considerablemente las incongruencias entre votaciones en las Gacetas legislativas, las actas y/o los excel de votaciones del portal del Congreso (como fueron los casos en lo que corresponde al año 2022: del punto 4 del 30 de septiembre, puntos 6 y 7 del 6 de octubre, punto 4 del 13 de octubre, punto 6 del 20 de octubre, punto 10 del 4 de noviembre, punto 5 del 23 de noviembre, punto 5 del 1 de diciembre, punto 4 del 19 de diciembre; los que corresponden al 2023 se encuentran: punto 11 del 23 de febrero, puntos 5,10, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del 2 de marzo, puntos 5 y 6 del 9 de marzo, punto 8 del 13 de julio).
- A diferencia del año anterior, aumentaron las ausencias de registro de votaciones en el portal (como fueron los casos en lo que corresponde al año 2023: punto 4 del 16 de febrero, asunto general del 9 de marzo, puntos 4 y 5 del 13 de abril, puntos 4, 5, 6, 7 y 8 del 15 de junio, las 5 primeras votaciones del 15 de junio, puntos 4, 5 y 6 del 29 de junio).
- Incongruencias entre las actas y las versiones estenográficas sobre la hora de inicio o cierre de las sesiones (son los casos del 15 y 20 de diciembre del 2022; 19 de enero, 9 de febrero, 2, 16, 23 y 30 de marzo, 31 de julio y 31 de agosto del 2023).
- Incongruencias en las redacciones de documentos para aprobación (casos: fecha de firma de un acuerdo del Gobernador para donación de predios en Tehuacán y donación de predio el Batán; fecha de turno a comisiones del dictamen votado en el punto 19 del 23 de febrero; los diputados que proponen el dictamen del punto 14 del 15 de marzo, no coinciden entre lo que se dice en el acta y lo que establece el dictamen; el año del dictamen presentado en el punto 4 del 9 de mayo; la fecha de presentación y el turno del dictamen presentado en el punto 9 del 22 de junio).
- A comparación del año anterior, aumentaron al doble las gacetas legislativas que no contienen dentro de los anexos todas las iniciativas, puntos de acuerdo y dictámenes abordados en las sesiones, o los anexos son incongruentes con las actas de las sesiones (como lo son las de noviembre y diciembre 2022; marzo, abril, mayo, junio, agosto y septiembre 2023).

- Falta de actualización del sitio de internet: pueden pasar hasta dos meses sin que la información y las obligaciones de transparencia sean actualizadas.
- El portal de internet es poco amigable en la búsqueda de iniciativas, puntos de acuerdo y votaciones.

2. Violaciones a las normas dentro del trabajo legislativo

- Al artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo al haber faltas de respeto y orden en las sesiones (23 de febrero, 9 y 15 de marzo, 1, 15 y 29 de junio, y 12 de septiembre del 2023)
- Al artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, con las comisiones generales que no sesionaron al menos una vez al mes.
- Al artículo 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al no estar presentes algunos dictámenes en la Gaceta Legislativa.
- Al artículo 79 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, al no publicar o mantener actualizados: Gaceta, Asistencias, Iniciativas de Ley o Decretos, Puntos de Acuerdo, Informes semestrales del ejercicio presupuestal.
- Presunta violación al artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla y al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla en la elección de Carlos Palafox Galeana como magistrado.

3. Conflicto legislativo por temas de índole político

- El 27 de noviembre del 2022 se presentó un señalamiento por parte de la oposición, durante la propuesta de las dos personas para ocupar el cargo de Persona Consejera del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, en el que se indicó la inexistencia de un diálogo previo para generar equidad en las propuestas
- El 1 de junio del 2023, ante la comparecencia de la Secretaria de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, la diputada Eliana Angélica Cervantes González manifestó el incumplimiento del acuerdo que se tenía dentro de la bancada de MORENA para que ella participara en los cuestionamientos hacia la titular de la dependencia.

4. Otras

- ***Es más recurrente el uso del principio de concentración para dictaminar leyes.***
- Una diputada del PAN declaró que reconocía que existe una nueva forma de trabajar, que es perfectible, pero en la que hay mayor diálogo.
- Ausencias graves: Acuerdo que aparece aprobado en la sección de votaciones del portal, pero no ha registro de él en ninguna acta ni orden del día (“Acuerdo que presenta la Comisión de Asuntos Municipales, por virtud del cual se exhorta al Cabildo del H. Ayuntamiento de San Pedro Cholula, para reexaminar y, en su caso dejar sin efectos el punto de acuerdo respecto a la multa cero en alcoholímetros de la Sesión de Cabildo del 03 de noviembre del 2022”). Acuerdo que fue incluido en el orden del día al inicio de la sesión, pero no aparece en la gaceta ni está registrado en los puntos de acuerdo votados (“Acuerdo que presenta la Comisión de Asuntos Municipales de la Sexagésima Primera Legislatura del Honorable Congreso del Estado, por el que se exhorta a los 217

Ayuntamientos del Estado para que armonice su marco legal de conformidad con la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial y en su momento con la eventual Ley de Movilidad y Seguridad Vial del Estado de Puebla”).

• **Aprobación de 18 dictámenes en un tiempo menor a 10 días de haber sido presentadas como iniciativas en sesiones ordinarias.**

• Un punto de acuerdo fue presentado, pero en el acta no aparece como turnado (punto 37 del 2 de marzo del 2023).

• Existen algunas iniciativas y puntos de acuerdo que son turnados a ciertas comisiones, pero posteriormente son dictaminados por comisiones diferentes, sin tener acceso a información que indique el trámite de dichos cambios (como el punto 6 de la sesión del 6 de octubre del 2022, el punto 8 de la sesión del 23 de febrero y punto 8 de la sesión del 13 de julio del 2023).

• Puntos de acuerdo que pierden vigencia por no ser trabajados en comisiones y por consiguiente no someterse a votación.

• Un pase de lista en la gaceta que registra la asistencia del diputado Mariano Hernández Reyes, cuando este ya había fallecido.

Conclusiones y recomendaciones

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

La LXI Legislatura del Estado de Puebla ha tenido aciertos y fallas, considerando además el reto que enfrentaron ante el fallecimiento del gobernador Luis Miguel Barbosa Huerta, del diputado Mariano Hernández Reyes y de la diputada Aurora Sierra Rodríguez. Sin duda hay elementos destacables durante este año: como la mejora en el diálogo entre bancadas para la discusión de algunas iniciativas y la falta de trabajo de muchas comisiones.

Con un espíritu de que este ejercicio del Reporte Legislativo pueda servir y abonar a mejorar la vida y transparencia de esta institución democrática es necesario señalar que la existencia de diversos errores -como se indican en el apartado de Observaciones- ocasiona la falta de certeza jurídica pero también la falta de certeza en el trabajo general del Congreso (sobre todo con el aumento de las incongruencias entre documentos). La existencia de los errores presentados (sobre todo documentos votados que no aparecen en ningún acta o documentos que aparecen aprobados solamente en el acta pero no se pueden conocer detalles en ningún otro lugar) no abona en la certeza y confianza de la información que proporcionan los documentos como fuentes individuales; esto se vuelve aún más problemático con los ciudadanos que no están familiarizados con estos detalles o que no disponen de demasiado tiempo para conocer el desempeño del Congreso. Además de lo anterior, un reto visible de los legisladores es lograr el correcto funcionamiento y trabajo de las Comisiones, es indispensable que logren reunirse de manera constante en sus Comisiones, que sean sesiones con la seriedad requerida y cumplan con responsabilidad sus funciones legislativas.

La valoración obtenida en la rúbrica y realizada por expertos, muestra principalmente las urgencias y oportunidades en cuanto a la participación y acceso a los ciudadanos, la transparencia, la igualdad sustantiva y el equilibrio entre los poderes.

Sin duda, en este año se encontró de manera positiva con algunas diferencias y mejoras respecto al primer año legislativo, como la mejora en el diálogo entre bancadas y el aumento en la dictaminación por concentración. De igual manera se refrenda la percepción de una legislatura más madura que la que les antecedió, que por consiguiente realiza un trabajo más consciente en la importancia del proceso legislativo, en el respeto de los procesos democráticos y en la ética de la discusión parlamentaria.

Si bien, no es una legislatura perfecta ante los elementos enlistados anteriormente, se busca que con este ejercicio se pueda abonar en el logro de mantener los aciertos y trabajar sobre las fallas presentadas. Se confía en que, el trabajo que queda por delante sea producto del trabajo para satisfacer las verdaderas necesidades de los poblanos y cumplir en congruencia con ser representantes de los poblanos.

Apéndice metodológico

La metodología utilizada en las dos primeras ediciones de los Reportes Legislativos fue aportada por Integralia Pública A.C. El Reporte Legislativo sobre la actividad del Congreso del Estado de Puebla 2022-2023 retoma elementos de esa metodología y actualmente el Instituto Promotor del Bien Común (IPBC-UPAEP) incorporó nuevos elementos de análisis e indicadores cualitativos inspirados en: las “Herramientas para la autoevaluación de un Parlamento” de la Unión Interparlamentaria (IPU), en la “Evaluación del desempeño sobre el tercer año de sesiones del H. Congreso del Estado de Puebla 2013” del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), en el enfoque de bien común del Instituto Promotor del Bien Común (IPBC), en “La rendición de cuentas y el poder legislativo” del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y en las leyes locales..

Marco conceptual

Para elaborar el Informe de Desempeño Legislativo se revisaron estudios y propuestas realizadas en diversos países. Con base en ello, el Reporte se construye a partir de las tres funciones básicas de cualquier Poder Legislativo: a) representar, b) legislar y c) controlar y Fiscalizar al Poder Ejecutivo.

1. Las funciones legislativas

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

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

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 man-

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

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

La tercera función es el *control y la fiscalización* para supervisar los actos de gobierno y exigir cuentas al Ejecutivo. En las democracias representativas, los votantes otorgan al Poder 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, el Informe del Desempeño Legislativo solo da seguimiento a los indicadores relacionados con la función de legislar, con la meta de cubrir todas las funciones en el mediano plazo.

2. Ámbitos de trabajo legislativo

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

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

3. Algunas consideraciones legislativas

En el Congreso de Puebla hay tres periodos de trabajo ordinarios y dos de recesos (el primer periodo ordinario da inicio el 15 de enero y finaliza el 15 de marzo; el segundo, comienza el 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:

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

Fuentes de información

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

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

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

Nomenclatura de abreviaturas

PRI: *Partido Revolucionario Institucional*

PAN: *Partido Acción Nacional*

PVEM: *Partido Verde Ecologista de México*

PT: *Partido del Trabajo*

MC: *Movimiento Ciudadano*

MORENA: *Movimiento de Regeneración Nacional*

PSI: *Pacto Social de Integración*



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

 229 97 00 (Ext) 7446

 ipbc@upaep.mx