



## **MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES**

Gobierno dividido y parálisis legislativa. El caso de la elección de consejeros electorales  
durante la LIX Legislatura del estado de Sonora 2009-2012

Tesis presentada por:

Herman Aarón García Luna

Para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales en la línea de investigación de teoría  
y análisis de los asuntos públicos

Director de tesis:

Dr. Juan Poom Medina

Hermosillo, Sonora  
Marzo de 2014

DEDICATORIA

*Por el apoyo incondicional*

*A Nora, Camila y Circe que está llegando.*

*En memoria de*

*Mi madre Lidia Luna Virgen a tres años de su partida.*

## AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional para la Ciencia y Tecnología (CONACYT) por apoyar al autor con una beca que permitió cursar el programa de maestría durante el periodo 2012-2013. Para un estudiante foráneo el recurso económico es insuficiente, pero sin su apoyo no hubiese podido llegar a esta meta.

Al Colegio de Sonora por aceptar mi postulación a su programa de posgrado de excelencia, lo cual anhelé durante tantos años. Al personal administrativo, que de alguna manera colaboraron en este trabajo, actuando siempre con celeridad y respeto. A mis profesores Nicolás Pineda Pablos, Mario Velázquez, Mercedes Zúñiga, Patricia Aranda, Catalina Denman, Gabriela García, Cecilia Figueroa, Sergio Ortiz Leroux y José Arturo Rodríguez Obregón. Con su profesionalismo y dedicación contribuyeron a la construcción de este proyecto.

Al Dr. Juan Poom Medina por dirigir esta tesis. Su visión crítica fue mi mayor estímulo y su respaldo es invaluable. Al Dr. Jonathan Ramírez Camberos, quien más que un lector, fue un guía externo durante los días más difíciles de la maestría. Al Dr. Alejandro Salazar Adams, su perspectiva técnica y analítica de la teoría política me abrieron paso a un área desconocida y fascinante de la ciencia. Al Dr. Ignacio Marván Laborde, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) quien me brindó su apoyo incondicional durante mi estancia académica en dicha institución. Sus comentarios fueron sustanciosos para la elaboración de los capítulos finales.

A mis compañeros de generación, en especial de la línea de Teoría y Análisis de los Asuntos Públicos de maestría y doctorado. Sufrimos juntos los efectos del

estrés y lo mitigamos con mucha solidaridad. A Julio, Yocelín, Liliana y tantos otros que les he agradecido personalmente. A mis compañeros de la Preparatoria Kino, en especial a Ana Lourdes.

Finalmente a mi familia, en especial a mi esposa Nora y mi hija Camila que me han seguido en mis dos aventuras académicas y que en esta última sufrieron, más que yo, las dificultades de vivir fuera de tu ciudad. Sentimos juntos lo salado del pan ajeno y cuán triste es subir y bajar escaleras de otros. Este logro es suyo y mío.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
Capítulo I. Gobierno dividido y parálisis legislativa. Dos conceptos entrelazados .....	9
INTRODUCCIÓN .....	9
1 LOS ORÍGENES DEL GOBIERNO DIVIDIDO. FLORINA Y LA VISIÓN NORTEAMERICANA....	10
1.1 <i>La Gerrymanderización</i> .....	11
1.2 <i>Ser titular del puesto</i> .....	12
1.3 <i>El voto diferenciado</i> .....	13
2 EL GOBIERNO DIVIDIDO DESDE LA VISIÓN LATINOAMERICANA .....	17
2.1 <i>La representación proporcional</i> .....	17
2.2 <i>Elecciones no concurrentes</i> .....	18
3 PARÁLISIS LEGISLATIVA. CONCEPTO Y MEDICIÓN.....	20
4 EVITAR LA PARÁLISIS. CUATRO VÍAS A DISCUSIÓN .....	23
4.1 <i>Los incentivos políticos</i> .....	24
4.2 <i>La disciplina y cohesión partidista</i> .....	25
4.3 <i>Coaliciones mayoritarias ganadoras</i> .....	27
4.4 <i>Cláusula de salvación</i> .....	29
CONCLUSIONES .....	31
Capítulo II. Panorama histórico del Congreso y Consejo Estatal Electoral de Sonora .....	33
INTRODUCCIÓN .....	33
1 EL LARGO CAMINO HACIA LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN SONORA .....	34
1.1 <i>Primera etapa de las legislaturas del estado de Sonora</i> .....	34
1.2 <i>Segunda etapa. Reconstrucción del federalismo</i> .....	35
1.3 <i>Tercera etapa. La influencia del liberalismo</i> .....	37
1.4 <i>Las legislaturas del periodo porfirista en Sonora</i> .....	38
1.5 <i>Periodo 1911-1913: una legislatura histórica e inconclusa</i> .....	39
1.6 <i>Los congresos unipartidarios en Sonora. 1949-1979</i> .....	42
1.7 <i>La reforma electoral en México y su impacto en la integración del Congreso de Sonora</i> .....	43
1.8 <i>Los gobiernos divididos en Sonora: una realidad política</i> .....	50

1.9 <i>Características de la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora, 2009-2012</i> .....	58
2 LA EVOLUCIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN SONORA .....	63
2.1 <i>Las primeras leyes electorales de Sonora</i> .....	64
2.2 <i>Las reformas electorales en la etapa posrevolucionaria</i> .....	67
2.3 <i>Los veinte años del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana</i> .....	70
Capítulo III. Parálisis legislativa en Sonora: hechos y actores .....	73
INTRODUCCIÓN .....	73
1 PRIMPER INTENTO EN EL PROCESO DE RENOVCIÓN PARCIAL DEL CEE .....	75
2 DESPUÉS DEL PRIMER ACUERDO .....	88
3 LA SENTENCIA DEL TEPJF .....	91
4 UNA RESOLUCIÓN INESPERADA .....	92
5 EN BUSCA DE UN SEGUNDO ACUERDO .....	97
6 ANÁLISIS DE CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN DE NOMBRAMIENTO .....	103
7 LA ÚLTIMA SENTENCIA Y EL FINAL DEL CONFLICTO .....	114
Capítulo IV. Factores que influyeron en la parálisis legislativa durante la elección de consejeros electorales .....	124
INTRODUCCIÓN .....	124
1 LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN LA LIX LEGISLATURA DEL CONGRESO DE SONORA .....	127
2 LA COHESIÓN PARTIDARIA EN LA LIX LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA .....	137
3. COALICIONES MAYORITARIAS GANADORES DURANTE LA LIX LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA .....	142
4 LOS NOMBRAMIENTOS DEL TEPJF: UNA CLÁUSULA DE SALVACIÓN EN LA PARÁLISIS LEGISLATIVA .....	153
CONCLUSIONES GENERALES .....	162
BIBLIOGRAFÍA .....	166
ANEXOS .....	173
ANEXO I. Descripción de los temas votados durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora 2009-2012 .....	173
a) Acuerdos .....	173
b) Decretos .....	186
c) Leyes .....	194

ANEXO II. Votaciones por mayoría en las que cada una las fracciones parlamentarias mostraron indisciplina durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora, 2009-2012.....	195
--	-----

## RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo analizar las razones que llevaron a la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora a una parálisis en el caso del nombramiento de tres consejeros propietarios y un suplente durante el proceso de renovación parcial del entonces Consejo Estatal Electoral en 2011. Para ello se analizaron variables que, en apego a la literatura especializada, influyen en la parálisis legislativa: la disciplina partidista de cada bancada, el grado de cohesión de las fracciones parlamentarias, los incentivos políticos de los partidos opositores para apoyar las propuestas del partido gobernante, la formación de coaliciones ganadoras mayoritarias y una cláusula de salvación que provoca que las fracciones se relajen en la urgencia de lograr un acuerdo parlamentario.

Se realizó una revisión de los principales postulados de la teoría del gobierno dividido. Igualmente, un repaso histórico del Poder Legislativo estatal para observar la evolución que llevó al surgimiento de los gobiernos divididos. Se analizó, también, el desarrollo del conflicto, describiendo los principales sucesos y los actores involucrados. Finalmente, se creó una base de datos con todas las votaciones durante la LIX Legislatura, con la cual pudimos determinar que las variables de disciplina partidista, cohesión partidista y la formación de coaliciones mayoritarias ganadoras influyeron en esta parálisis legislativa. También se determinó que la ausencia de incentivos de los partidos opositores incide en la falta de acuerdo. Además, la existencia de una cláusula legal que permita una vía de solución ante la falta de acuerdo entre las fracciones, provocó que los diputados se relajaran en la necesidad de llegar a un acuerdo y realizar los nombramientos, los cuales fueron realizados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## INTRODUCCIÓN

El proceso de democratización en nuestro país es un tema recurrente en la agenda política nacional. La transición de un régimen no competitivo, con un sistema de partidos hegemónico, a un sistema de competencia multipartidista ha llamado la atención de estudiosos de los fenómenos políticos en México durante varias décadas.

En particular, el proceso de ciudadanización de los órganos electorales en nuestro estado, cuya integración es facultad exclusiva del legislativo, es un tema de enorme relevancia académica pero ha sido abordado de forma precaria. En principio, este estudio intenta aportar conocimientos respecto a la ciudadanización de los organismos electorales de los estados desde un enfoque legislativo.

En el caso de nuestra entidad, este proceso de integración es una de las obligaciones legales que tienen los diputados integrantes del Congreso del estado de Sonora establecido tanto en la Constitución política del estado libre y soberano de Sonora, como en el Código Electoral. A esta obligación le antecede un proceso que va desde la emisión de la convocatoria, registro y selección de los candidatos por parte del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEE) seguida de un proceso de entrevistas, análisis y deliberación de una Comisión Plural de diputados creada para tal fin, hasta concluir con la votación en el Pleno.

En este contexto, el proceso de renovación del CEE en 2011 se llevó a cabo en un marco muy particular. La LIX Legislatura del estado de Sonora (2009-2012) tuvo como característica principal la falta de una mayoría legislativa, que técnicamente se denomina

sistema de gobierno dividido, considerando que el partido del Jefe del Ejecutivo no cuenta con mayoría en el Congreso. De acuerdo a los teóricos, este esquema de gobierno dividido genera parálisis legislativa (Fiorina, 2002; Binder 1999; Carrillo y Lujambio, 1998; Casar, 2000). Para el caso que nos ocupa, esta hipótesis se hace efectiva si se considera que los miembros de la LIX Legislatura no lograron consensar los nombramientos en su totalidad, conforme al marco legal establecido. Fue necesaria la intervención del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que en sustitución, realizó los nombramientos.

Esta investigación tiene como objetivo encontrar una respuesta a dos preguntas principales. ¿Por qué se generó una parálisis legislativa en torno a los nombramientos de tres consejeros propietarios y un suplente durante la LIX Legislatura? ¿Cuáles fueron los factores que influyeron en la parálisis legislativa durante el proceso de renovación parcial del CEE en 2011?

De acuerdo a los estudiosos del gobierno dividido, existen diversas variables que influyen en la parálisis legislativa. Entre las más importantes están la disciplina y la cohesión partidistas (Casar, 2008) que impiden obtener los votos necesarios para alcanzar un acuerdo mayoritario. También la falta de construcción de coaliciones mayoritarias ganadoras que garanticen acuerdos y eviten la parálisis legislativa es un factor relevante que la explica dentro del modelo de gobierno dividido (Colomer y Negretto, 2003; Carrillo y Lujambio, 1998; Casar, 2003), así como los incentivos que puedan tener los partidos opositores para apoyar las propuestas del partido gobernante (Carrillo y Lujambio, 1998, 242). Finalmente, la existencia de una cláusula de salvación, es decir, una normatividad que permita avanzar en caso de que los actores involucrados en la aprobación de un proyecto no logren llegar a un acuerdo. Dicha cláusula puede contribuir a que los partidos relajen la

urgencia de llegar a resoluciones a sabiendas de que existe un mecanismo legal, el cual sacará adelante una política (Carrillo y Lujambio, 1998; Aziz, 2002).

En el presente trabajo tratamos de determinar si estas cuatro variables influyeron en la falta de acuerdo en los nombramientos respondiendo las siguientes preguntas secundarias: ¿la fuerte disciplina y cohesión partidista contribuyeron a la falta de acuerdo en el proceso de renovación del CEE en 2011? ¿La falta de construcción de una coalición mayoritaria ganadora durante la LIX Legislatura contribuyó a que no se realizaran los nombramientos en tiempo y forma? Por último, ¿la existencia de un mecanismo de salvación ante la falta de acuerdo motivó que los diputados relajaran la urgencia de un acuerdo respecto a los nombramientos de los consejeros electorales?

En el primer capítulo realizamos un repaso de los principales fundamentos de la teoría del gobierno dividido. Sostenemos nuestro argumento apoyados en los postulados del académico estadounidense Morris Fiorina para establecer los factores que influyen en la conformación de un gobierno dividido, entendido este hecho desde la visión norteamericana. Basándonos en esta teoría consideramos que en un sistema de mayoría la manipulación en la conformación de los distritos electorales (*gerrymandering*), el ser titular del puesto y buscar la reelección (*incumbency*), así como la tendencia del electorado a dividir sus votos en forma diferenciada (*Split- ticket*), son factores determinantes para el surgimiento de los gobiernos divididos. En la visión latinoamericana (cuyos más destacados exponentes son Alonso Lujambio, María Amparo Casar, Ignacio Marván, Benito Nacif, Gabriel Negreto, David Pantoja Morán, Josep Colomer y Margarita Jiménez), donde la mayoría de los países utilizan sistemas electorales mixtos, la representación proporcional y las elecciones no concurrentes inciden en el surgimiento de este fenómeno

político. Analizamos también un desarrollo conceptual del término parálisis, utilizando las principales tesis que ofrece la literatura norteamericana y latinoamericana sobre el tema, para al final explicar el fundamento teórico y metodológico de las cuatro variables a considerar en nuestra investigación como factores determinantes de la parálisis legislativa.

El segundo capítulo es un recuento de la evolución del Poder Legislativo en Sonora. Partimos del nacimiento del México independiente y continuamos con el proceso revolucionario y postrevolucionario, el periodo de autoritarismo unipartidista, hasta llegar a un proceso de pluralidad que tuvo su punto máximo en el surgimiento del primer gobierno dividido en 1997. Además analizamos cómo y por qué se ha mantenido esta tendencia a pesar de las dudas generadas en los ciudadanos sobre la eficacia de este fenómeno de gobiernos sin mayoría parlamentaria. También abordamos el proceso histórico de los organismos electorales en Sonora, durante los mismos periodos anteriores, enfocándonos en las reformas que dieron origen al entonces Consejo Estatal Electoral y sus procesos de integración a través de los últimos diez años.

En el tercer capítulo realizamos una descripción del proceso de renovación parcial del entonces CEE en 2011, desde el acuerdo mediante el cual se expide la convocatoria, hasta el nombramiento del último consejero suplente, dieciocho meses después. Para este capítulo fue necesario realizar una revisión y análisis de contenido de las doscientas veintiocho actas y minutas de la LIX Legislatura, acuerdos de la comisión plural encargada de revisar los expedientes y proponer los nombramientos, videos de sus sesiones y entrevistas de los aspirantes; también las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre el tema, versiones estenográficas de las sesiones donde se abordó la cuestión así como los videos de las mismas. Además, analizamos los acuerdos y

actas de sesiones del Consejo Estatal Electoral. Asimismo, realizamos una revisión de los principales diarios de circulación estatal para crear una base de datos con las notas periodísticas sobre el asunto. Por último, a fin de entender el tema y poder medir con mayor precisión las variables planteadas, entrevistamos a los principales actores que participaron en el proceso. Todo ello nos permitió realizar una crónica del accidentado proceso que llevó a los nombramientos de tres consejeros electorales y un suplente.

Para finalizar la esquematización, en el capítulo cuatro realizamos un análisis de los resultados de nuestra investigación y presentamos una perspectiva cuantitativa de las variables de disciplina y cohesión partidistas, así como una descripción de las coaliciones mayoritarias ganadoras conformadas durante la Legislatura en mención. Además elaboramos un análisis empírico de la falta de incentivos políticos en la mayoría de los partidos opositores para conformar una coalición con el partido gobernante. De igual forma realizamos una explicación de cómo surgió la cláusula de salvación con la cual se buscó destrabar el problema que representó la falta de nombramiento de los consejeros. Para poder medir las cuatro primeras variables fue fundamental elaborar una base de datos con el registro de todas las votaciones llevadas a cabo durante la LIX Legislatura. Es importante destacar que, como sucede en el Congreso de la Unión, el Congreso del estado no cuenta con un sistema de votación electrónica que permita tener un registro de dichas votaciones. En principio, esta base de datos es un punto importante en futuras investigaciones sobre el comportamiento de los integrantes de la legislatura que ejerció funciones durante el periodo 2009-2012. También sirve de antecedente para otras legislaturas del estado de Sonora y de los Congresos de otras entidades federativas en México que no cuentan con un sistema de votación electrónica.

Para la construcción de esta base de datos nos dimos a la tarea de revisar las doscientas veintiocho actas y minutas de sesiones que se realizaron durante esta legislatura. En total fueron mil quinientos diecisiete acuerdos, de los cuales mil trescientos diecinueve fueron en el Pleno, el resto se realizaron en la comisión permanente. Dicha comisión, al estar integrada de forma regular por un miembro de cada bancada, resultó inapropiada para medir las variables, sin embargo las realizamos con la intención de dejar un registro de los acuerdos tomados en dicha comisión.

Nuestra hipótesis de investigación respecto a esta variable es que mientras mayor fue la disciplina y cohesión partidistas en la LIX Legislatura, mayor fue el nivel de parálisis legislativa en el caso de la elección de los consejeros electorales en Sonora. Gracias al arduo trabajo realizado pudimos determinar los casos de indisciplina que realizaron los miembros de las distintas fracciones parlamentarias así como el grado de cohesión partidaria que mostraron los cinco partidos representados en el Congreso del estado. Se utilizó la fórmula del *Índice de Rice* para votaciones dicotómicas. El resultado fue una amplia disciplina y cohesión partidistas en las dos principales fracciones parlamentarias. Al ser necesario un acuerdo de mayoría calificada (dos terceras partes) para nombrar a los consejeros electorales y al no poder llegar a un consenso, estas variables se convirtieron en un factor determinante para la prolongación de la parálisis que legislativa.

En el caso de las coaliciones dentro de la LIX Legislatura, planteamos la siguiente hipótesis: la ausencia de una coalición ganadora de mayoría calificada incidió en la parálisis legislativa en el caso de los consejeros del CEE. A través del registro de votaciones que mencionamos con anterioridad pudimos observar que el partido gobernante nunca logró consolidar una alianza con algún partido político, o parte de ellos, que le

permitiera incluso obtener la mayoría absoluta. La alianza integrada por el PRI Sonora, PANAL y PVEM mantuvo en casi toda la legislatura una fuerte cooperación al ser esta la coalición más constante durante los acuerdos aprobados por mayoría llevadas a cabo. En la práctica, la falta de incentivos de los partidos integrantes de esta alianza opositora para apoyar las propuestas del partido gobernante fue constante. La exclusión del PAN de más de la mitad de las coaliciones mayoritarias ganadoras conformadas en las votaciones de mayoría es una muestra empírica de que esta variable surge como un factor determinante más en esta parálisis legislativa.

Por último analizamos el factor de la cláusula de salvación. La falta de consenso de las principales fuerzas políticas en el Congreso del estado llevó a la LIX Legislatura a la condición de desacato y franca rebeldía de las resoluciones del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral. Ante esta situación, los magistrados de la Sala Superior del TEPJF se encontraban en la disyuntiva de exigir el cumplimiento de sus resoluciones, incluso por la vía penal, o realizar ellos mismos los nombramientos en sustitución del Congreso sonoreense. Al existir una jurisprudencia que faculta al Tribunal exigir el cumplimiento de sus resoluciones, este encontró un fundamento legal para suplir al Poder Legislativo en la función administrativa de realizar los nombramientos. Los diputados, al percatarse de esta normatividad, relajaron la urgencia de realizar los nombramientos. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en el recinto legislativo, reconocieron la jurisdicción del Tribunal y aceptaron que realizara los nombramientos que los diputados locales estaban obligados a llevar a cabo. Sin embargo, la incompleta aplicación de la tesis jurisprudencial, provocó que el problema continuara durante seis meses más. Esta variable influyó de forma

determinante en la prolongación del conflicto, lo que provocó la prolongación de la parálisis legislativa hasta el mes de abril de 2012.

Lo que a continuación presentamos, pretende ser, además, un recordatorio para futuros procesos de renovación del organismo electoral sonoreense. Así es como se desarrolló uno de los conflictos políticos más relevantes de la LIX Legislatura del estado de Sonora, la cual por este y otros casos es considerada, si no la peor, una de las más ineficientes que haya tenido el Poder Legislativo de Sonora en su historia.

## Capítulo I. Gobierno dividido y parálisis legislativa. Dos conceptos entrelazados

### INTRODUCCIÓN

Hablamos de gobierno dividido cuando, en un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del poder ejecutivo no cuenta con un control mayoritario. Esto es, por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños de la asamblea legislativa dentro de sistemas unicamerales y en por lo menos una de dos cámaras en sistemas bicamerales (Carrillo y Lujambio, 1998, 239). También, cuando la mayoría del Legislativo pertenece a un partido y el presidente a otro. Por último, cuando ningún partido por sí solo carece de mayoría congresional se habla de gobiernos no unificados o sin mayoría legislativa (Casar y Marván, 2002, 9). Los gobiernos de coalición, que existen en gran parte de las democracias en el mundo, son una forma de gobierno dividido (Fiorina, 2003, 5).<sup>1</sup>

Un gobierno sin mayoría gana siempre en representatividad y legitimidad pero pierde en eficiencia, esté o no la oposición en el gabinete, ya que su existencia puede dificultar las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, incrementándose los costos en tiempo, energía y otros recursos de los involucrados. Una de las principales tesis de la teoría del gobierno dividido es que este genera parálisis legislativa (Casar, 2008, 221) y, como consecuencia, el gobierno dividido amenaza con hacer inviable una forma eficiente de gobierno (Fiorina, 2003., 85).

---

<sup>1</sup>La formulación de los conceptos de “gobierno unificado” y “gobierno dividido” tanto en regímenes parlamentarios como presidenciales fue inicialmente planteada por Laver y Shepsle en “Institutional and partisanship sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government. En *Journal of Theoretical Politics*” (Colomer y Negretto, 2002, 81).

La parálisis es un concepto relevante y a la vez ambiguo. La bibliografía al respecto es escasa y la que existe, en su mayoría carece de una definición clara. Mientras unos la proponen en términos cuantitativos, con tendencia numérica (Binder, 2003), otros plantean un principio cualitativo, en donde el tema importa (Lee, 2013). Lujambio la considera, en modo escueto, como “la indefinición” (2004, 2). Nacif es quien profundiza en la articulación de dicho concepto. Para este académico la parálisis se presenta cuando se mantiene el estatus quo y existe una mayoría que prefiere una alternativa distinta (2006, 9). A la imposibilidad de desviaciones importantes del estatus quo se le denomina “estabilidad política” (Tsebelis, 2006, 3).

En este capítulo, veremos, por un lado, las variables electorales que influyen en la instauración de un gobierno dividido tanto en sistemas bipartidistas, bicamerales y de mayoría , como es el caso del sistema estadounidense, así como en sistemas multipartidistas y de representación proporcional, como es el caso de los países latinoamericanos. En segundo término nos adentraremos en el concepto de parálisis legislativa y, al final, analizaremos los factores que influyen en la parálisis legislativa de acuerdo a la bibliografía planteada por estudiosos de los gobiernos divididos en Latinoamérica.

## 1 LOS ORÍGENES DEL GOBIERNO DIVIDIDO. FLORINA Y LA VISIÓN NORTEAMERICANA

Ya sea como un accidente histórico, procesal, o un resultado calculado por los votantes, el gobierno dividido es un fenómeno causado por un diseño institucional que va desde lo legal hasta lo electoral. Morris Fiorina hace referencia a una serie de explicaciones como origen de la división del poder político.

## 1.1 La Gerrymanderización<sup>2</sup>

La forma como se diseña el mapa electoral es una de las explicaciones más comunes del gobierno dividido. La distritación es una caracterización lógica si consideramos que cada distrito electoral representará un escaño en la asamblea legislativa. Al definir las reglas de distritación, que abarcan cuestiones geográficas o poblacionales se puede, en algunos casos, decidir antes de la elección qué partido o candidato tiene las mayores posibilidades de salir victorioso.

Un partido cuyo bastión electoral son los votantes de mayor edad en zonas rurales, de bajos recursos y con un precario nivel educativo puede estar sobrerrepresentado si los criterios para la distritación resultan ser meramente geográficos, es decir, por extensión territorial. Del mismo modo este sistema puede sub representar en la asamblea al partido cuyo voto duro se encuentra en los electores jóvenes, de clase media o media alta, con elevado nivel educativo y ubicados en la zona urbana y viceversa si el criterio es poblacional.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> La palabra proviene de GerryMander y fue acuñada principios del siglo XX, por el nombre del gobernador Elbridge Gerry (Massachusetts) + salamander (salamandra), debido a la supuesta similitud entre una salamandra y la forma de un nuevo distrito electoral en un mapa dibujado cuando estaba en la carga (1812), cuya creación se considera se hizo para favorecer a su partido. El mapa (con garras, alas y colmillos añadidos) se publicó en el Mensajero Semanal de Boston, con el título de The-GerryMander (La salamanca de Gerry). Debido a lo anterior, se estableció la palabra *Gerrymandering* para hacer referencia a la manipulación de los límites de una circunscripción electoral a fin de favorecer a un partido o clase. (Oxford English dictionary. 2013). La traducción es nuestra.

<sup>3</sup> La historia de algunos países latinoamericanos muestran la disparidad en la distritación poblacional. En Brasil, por ejemplo, en 1986 para ganar un distrito se necesitaron 4,663 votos, mientras que en otro 499,800. En Bolivia en 1985, en uno se obtuvieron 3,001votos y en otro 39,180. Por último, en República Dominicana, en 1986, un candidato requirió 9,139 y otro 65, 471 (Nohlen, 1993, 69). En México, tenemos, por citar un caso, en 2012 el distrito 1 (único) de Baja California Sur contó con una Lista Nominal de 185, 900, mientras que el 26, de Magdalena Contreras, registró a 317, 225 ciudadanos, es decir, el diputado del distrito 26 cuenta con casi el doble de representación electoral que el diputado del distrito 1 (IFE, Resultados y estadísticas 2012). Vemos que el esquema territorial o geográfico perjudica los centros densamente poblados, al no respetar las transformaciones demográficas y desplazamientos espaciales de la población. La literatura especializada denomina *malaapportionment* cuando existen “disparidades significativas en el número de

La manipulación del proceso de distritación no es algo nuevo, tiene antecedentes históricos muy antiguos y muy cercanos. El mismo Fiorina hace referencia que en la elección intermedia de 1994 en los Estados Unidos de América, el Partido Demócrata, que los dos años anteriores había obtenido resultados electorales que lo llevaron a instaurar un gobierno unificado, perdió 13 escaños debido a un proceso de redistritación en los estados del sur, al fusionar distritos con fuerte presencia demócrata (Fiorina, 2003, 137).

### 1.2 *Ser titular del puesto*<sup>4</sup>

Los países cuyos sistemas electorales son de mayoría y contemplan en sus leyes la reelección inmediata e indefinida son más propensos a tener gobiernos divididos. Fiorina considera esta variable como la primera explicación que los politólogos ofrecerían, ya que es difícil derrotar a un candidato que busca reelegirse. Las ventajas de ocupar el puesto por el cual se compete son varias: 1. Personal de staff (en Estados Unidos cada congresista tiene a su disposición un promedio de 17 asistentes), 2. Múltiples oficinas distritales, 3. Viajes ilimitados, 4. Franquicia postal y 5. Apoyo audiovisual para sus presentaciones (Fiorina, 2003, 19).

Como todo candidato en campaña permanente los congresistas que buscan reelegirse, contrario a la creencia que son perezosos, trabajan duro en su encargo para lograrlo, no quieren dejar el puesto y aprovechan las ventajas que les brinda el tener a su disposición una gran cantidad de recursos humanos y económicos. La mayoría de los

---

personas representadas por cada diputado” (Reynoso, 2004, 147). Esta “patología” de los sistemas electorales (Taagepera y Shugart en Reynoso, 2004) atenta severamente contra el esquema de “una persona, un voto”, diseñado para equilibrar el sistema de representación, ya que provoca que los votos de algunos electores tengan más peso que el de otros.

<sup>4</sup> La palabra en inglés a la cual hace referencia el texto es *Incumbency* hemos decidido traducirla así ya que el mismo diccionario de la Universidad de Oxford la considera como “Ser titular de la oficina” (Oxford English dictionary. 2013).

estudiosos del gobierno dividido parecen coincidir en ello y la mayoría de sus investigaciones van encaminadas a probarlo.<sup>5</sup>

En Estados Unidos la tasa de candidatos que buscan reelegirse y son derrotados en elecciones primarias o constitucionales, es muy baja.<sup>6</sup> Ante esta realidad, una vez que el diseño legal permita la instauración de un gobierno sin mayoría parlamentaria, la reelección hará muy difícil que esto cambie. Solo un acontecimiento extraordinario o una buena campaña partidista junto con un buen candidato presidencial pueden hacer cambiar a un gobierno unificado.

### 1.3 *El voto diferenciado*

A pesar que la distritación y la reelección son explicaciones más comunes para el surgimiento del gobierno dividido, lo cierto es que no son las únicas. Si una característica tiene el fenómeno del gobierno dividido es que se trata de un hecho multifacético y puede tener muchas explicaciones. Algunas de ellas son aplicables a la mayoría de los países y éstas a su vez a sus estados, pero todas giran alrededor del voto diferenciado. Contextualizado en el sistema bipartidista de Estados Unidos, Fiorina lo comenta de la siguiente manera: “en la segunda mitad del siglo veinte, una minoría crítica de votantes ha decidido dividir sus boletas electorales entre el presidente y representantes, y entre el gobernador y legisladores estatales, y alternar sus votos entre senadores Demócratas y

---

<sup>5</sup> Véase Jacobson (1978). El autor plantea que la incumbencia es el factor que más influye en el resultado electoral, incluso por encima del gasto, ya que los *incumbentes* tienen menos necesidad de gastar debido a que son ya conocidos.

<sup>6</sup> Fiorina afirma que en la era moderna, el porcentaje de candidatos que obtienen su reelección en la Cámara de Representantes está entre el 96 y el 98 por ciento (Fiorina, 2003, 19).

Republicano. ¿Cómo se ha desarrollado todo este aparente comportamiento esquizofrénico?” (Fiorina, 2003., 43).<sup>7</sup>

Una de las explicaciones favoritas de los estudiosos de la ciencia política a la pregunta de por qué los electores deciden diferenciar sus votos es el declive partidista. Ante la falta de confianza en los partidos políticos surge la necesidad en los electores de establecer mecanismos de contrapeso. Si aunamos a ello un partido débil, carente de estructura sólida, el voto diferenciado se hará presente, síntoma que propicia las bases para un gobierno sin mayoría legislativa.

Otra de las causas del voto diferenciado es el profesionalismo legislativo. En este aspecto el dinero juega un papel importante en la composición del congreso. Para Fiorina los legisladores demócratas suelen ser más profesionales que los republicanos y eso provoca que los primeros tengan cierta ventaja al momento de la elección. Su explicación es sencilla: los demócratas son legisladores con profesiones de menor éxito económico y el asumir el cargo legislativo les garantiza un cierto bienestar que a los republicanos no les interesa tanto porque éstos enfocan sus baterías en la presidencia.

Si retomamos esta idea podemos considerar que en un sistema electoral de mayoría, la profesionalización es mayor en los partidos cuyos miembros o bases de apoyo son de clase media o baja. Al asociar este profesionalismo con un mayor margen de victorias de los partidos de tendencia social, tendremos una explicación de por qué, ante un esquema en el cual los electores buscar establecer contrapesos entre los partidos, deciden votar de

---

<sup>7</sup> Más adelante Fiorina hace referencia a este mismo comportamiento, lo llama “aparente locura del electorado” (*Ibid*, 84). La traducción es nuestra.

manera diferenciada y crear un gobierno dividido. En palabras llanas, deciden votar por los pobres y socialistas al congreso y por los ricos y conservadores a la presidencia.

Esto es a lo que Fiorina denomina modelo de compensación (*balancing policies model*). Con este modelo se busca respaldar la idea de que el voto diferenciado que provoca el gobierno dividido es intencional. Dicha medida de balance es llevada a cabo por los votantes moderados que no se identifican ideológica o pragmáticamente con ninguna de las opciones electorales. De acuerdo a este modelo, al escindir su voto entre dos partidos que presentan candidatos a la presidencia y al Congreso, los votantes actúan como si tuvieran la intención de favorecer un resultado electoral dividido, de manera que el poder se reparta entre dos partidos que, en pleno dominio de distintas instituciones, produzca una situación de equilibrio y control mutuo (Sanz, 2007, 101).

Gráfico 1. Adaptación del modelo de compensación (*Balancing policies model*) de Fiorina para explicar el voto diferenciado.



Fuente: elaboración propia con base en el modelo de compensación (Fiorina, 2003).

En este modelo (Gráfico 1) existen tres tipos de votantes. Los votantes uno y tres respectivamente son simpatizantes de los partidos L (Liberal) y C (Conservador) y un tercero que no tiene preferencia. Digamos que de las dos opciones una (partido L) está a favor de los derechos civiles, apoyos sociales, etcétera. Por otro lado tenemos al partido C

que apoya el liberalismo económico, rechaza apoyos sociales a los que tienen más bajos ingresos, no acepta el aborto y matrimonios del mismo sexo, entre otras. El votante dos, votante medio, moderado y sin preferencia partidista, está a favor de los derechos civiles, apoyos sociales, pero rechaza el aborto y está a favor de la libre competencia económica. De acuerdo al modelo de compensación, este último votante tendrá una mayor probabilidad de dividir su voto entre las dos opciones electorales en las distintas boletas. Elegirá a uno para la presidencia y al otro para el Congreso, creando con ese intencional voto diferenciado un contrapeso a través del gobierno dividido,<sup>8</sup> ya que para el votante queda claro que el partido que gana la presidencia gobierna y el partido de oposición controla.

Aunque el modelo de Fiorina está diseñado para explicar el comportamiento de los electores en sistemas bipartidistas de mayoría como el estadounidense, también puede aplicarse en sistemas multipartidistas siempre y cuando los demás partidos no se ubiquen en un punto intermedio entre los partidos A y B. De acuerdo a la teoría de los gobiernos divididos en su visión norteamericana (con un sistema electoral de mayoría), éstas son las tres variables (distribución manipulada —*Gerrymandering*—, ocupación del puesto —*incumbency*— y voto diferenciado —*split ticket*) que pueden explicar cómo surge y cómo se sostiene un gobierno sin mayoría legislativa.

---

<sup>8</sup> Sanz hace referencia a otros dos modelos que permiten el voto diferenciado. Primero, el modelo accidental de Jacobson, el cual propone que el voto diferenciado no es intencional, sino independiente de toda preferencia de los votantes por un contrapeso. Además propone que el voto escindido tiene más que ver con la demanda que cada elector tenga en cada nivel de elección y sus preferencias de cada candidato. Por otro lado, el modelo del voto estratégico en donde existen sistemas mixtos —de mayoría y representación proporcional—y en el cual el votante se deja llevar por sus creencias ideológicas sinceras (2007, 102).

## 2 EL GOBIERNO DIVIDIDO DESDE LA VISIÓN LATINOAMERICANA<sup>9</sup>

Debemos considerar que las variables que influyen en el surgimiento de los gobiernos divididos planteadas por Fiorina obedecen al diseño institucional propio de los Estados Unidos. Sus características son el bipartidismo, congresistas electos por mayoría, reelección legislativa y presidencial, periodos más cortos, tanto en los legisladores como el presidente, así como unas prácticas políticas distintas a la de los países latinoamericanos. La pregunta es, entonces, ¿cuáles son las variables electorales que habremos de considerar para el caso latinoamericano, en donde en su mayoría existen sistemas en formato de tendencia tripartita o multipartidista que propician la instauración de un gobierno dividido? Un gobierno dividido o sin mayoría solo es posible en un sistema electoralmente competitivo con partidos políticos modernos y un principio de separación de poderes. Bajo esta precondition existen otras dos que tienen un peso relevante las cuales se relacionan con el diseño institucional y procedimental de los sistemas electorales: representación proporcional y elecciones no concurrentes.

### 2.1 *La representación proporcional*

Esta variable se encuentra prácticamente en todos los países democráticos de América Latina. Algunos lo aplican como único mecanismo de elección de sus legisladores y otros más lo consideran un sistema mixto.<sup>10</sup> Bajo el principio de la *Ley Duverger*

---

<sup>9</sup> En el caso de México, hasta 1997 eran escasos los estudios sobre el tema. Gabino Solano realiza una clasificación de las distintas líneas de investigación: una Político-institucional sobre la relación entre Ejecutivo y Legislativo, en la que participan Alonso Lujambio, María Amparo Casar, David Pantoja Morán, Gabriel Negretto, Josep Colomer y Margarita Jiménez. Otra concentrada en los cambios y dinámica del Poder Legislativo en la que están Benito Nacif y Jeffrey Weldon; y por último una tercera jurídico-constitucional, referida al diseño de nuestro sistema presidencial, en la cual están Diego Valadés y Miguel Carbonell (Solano, 2006, 5).

<sup>10</sup> Todos los países de América Latina utilizan un sistema básico de representación proporcional excepto Chile, con un sistema mixto para diputados y de mayoría para el Senado y México, con un sistema mixto para las dos cámaras.

(sistemas de mayoría tienden al bipartidismo y sistemas de representación proporcional crean multipartidismo), entenderíamos por qué México y otros países latinoamericanos son un claro ejemplo de que sus sistemas electorales para legisladores tienden al multipartidismo en la Cámara de Diputados y de Senadores y, por lo tanto, a un gobierno sin mayoría legislativa.

El sistema de representación proporcional tiene la clara intención de permitir que las minorías entren al juego parlamentario y así obtener una mejor representación. Hoy en día, muchos partidos políticos pequeños o regionales sobreviven gracias a este sistema. El surgimiento de un tercer partido no tiene otra razón que la falta de representatividad de los dos partidos hegemónicos. Además donde existe multipartidismo existe mayor legitimidad a la hora de un acuerdo.

## *2.2 Elecciones no concurrentes*

Al hablar de elecciones no concurrentes nos referimos cuando la elección del titular del Poder Ejecutivo se realiza en fecha distinta a la de los integrantes del Poder Legislativo, sea unicameral o bicameral. Un claro ejemplo de ello son las elecciones intermedias. Existe una tendencia clara respecto a que las elecciones intermedias son propicias para el surgimiento de los gobiernos divididos.<sup>11</sup> El desgaste del partido en el gobierno durante la primera mitad del mandato se ve reflejado en la conformación de la legislatura en la segunda mitad de cada gobierno. Colomer y Negretto afirman al respecto que:

---

Argentina, República Dominicana y Bolivia utilizan un sistema de mayoría para el Senado y proporcional para diputados (Nohlen, 1993, 52). Una mitad utiliza el método d'Hondt; la otra, el procedimiento de cociente electoral (*Ibid.*, 56).

<sup>11</sup> En México este fenómeno político surgió en la elección intermedia de 1997, después de un periodo de crisis severa y cambios electorales. Lujambio documenta este comportamiento en varios estados de la República (Lujambio 2002, 327).

Cuando las elecciones de las dos cámaras del Congreso y el Presidente son concurrentes, es decir, tienen lugar simultáneamente, hay una alta probabilidad de que la campaña presidencial domine los mensajes en los medios de comunicación y el debate público, de modo que atraiga a un número importante de votantes a votar ‘en bloque’ por el partido del Presidente y cree un gobierno unificado, incluso cuando las elecciones de la Cámara baja o única se rigen por la regla de representación proporcional (2002, 93)

Fiorina recuerda que la mayoría de los gobiernos divididos en la Unión americana surgen en elecciones no concurrentes. Además los gobiernos unificados que surgen en elecciones concurrentes dejan de serlo en elecciones intermedias (2003, 11). Nohlen establece que cuanto mayor sea el grado de simultaneidad entre las elecciones parlamentarias y presidenciales, mayor será el flujo directo de la decisión en la elección presidencial sobre la decisión del electorado en la elección parlamentaria. Al respecto distingue tres grados: baja simultaneidad, que se da cuando las elecciones concurrentes se llevan a cabo el mismo día. Simultaneidad media, cuando se sufraga en la misma boleta y alta simultaneidad, cuando el elector tiene un solo voto (Nohlen, 1993, 44). El grado de simultaneidad puede explicar el nivel de fragmentación del sistema parlamentario y, en consecuencia, el surgimiento de un gobierno unificado. Brasil es un claro ejemplo. No existe grado de simultaneidad, es decir, no existen elecciones concurrentes y por tanto no hay boletas ni voto únicos. Quizá allí se explique el nivel de fragmentación de Cámara de diputados brasileña en dónde existen dieciocho partidos.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> La lista se puede consultar en la página web de la Cámara de Diputados de Brasil. <http://www.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas>

### 3 PARÁLISIS LEGISLATIVA. CONCEPTO Y MEDICIÓN

La literatura referente a la parálisis legislativa es poco clara al momento de definirla. La seriedad que requiere su discusión no ha encontrado eco en una definición concisa y esa discusión no ha ido a la par con la relevancia del concepto. En México la bibliografía es aún escasa y los autores que la estudian se preocupan más por analizar variables, indicadores y datos, que por definir el concepto. En contraste, la literatura norteamericana se ha ampliado de manera importante. Los trabajos de los estudiosos de la parálisis legislativa se han multiplicado a tal grado que podemos hablar ya de una corriente que utiliza modelos teóricos y empíricos para medir los efectos que distintas variables tienen sobre la parálisis legislativa. Sin embargo, no se percibe un consenso respecto a su significado, medición y en qué medida el gobierno dividido es un factor determinante. Ahora, ya sea como la indefinición de los participantes (Lujambio 2004) o el mantenimiento el estatus quo y ante una mayoría que prefiere una alternativa distinta (Nacif, 2006), la parálisis tiene que ver con falta de resultados esperados y comprometidos.

Binder afirma que la parálisis es vista como “la proporción de las cuestiones más destacadas en la agenda nacional que se ha dejado en el limbo al cierre del congreso” (2003, 35). Para dicha autora la mayoría de los estudiosos ven la parálisis desde el aspecto numérico, es decir, cuántas leyes promulgan los Congresos. Cuando la producción de leyes es baja, se dice que la parálisis es alta. Sin embargo, afirma que medir la producción sin tomar en cuenta la agenda política subyacente es falsear la verdadera frecuencia de parálisis. Solo es posible medir el grado de parálisis si se conoce el tamaño de la agenda legislativa (Biender, 2003, 35). Este factor numérico es una forma de medirla pero en

muchos casos no es el apropiado. Mayhew afirma que es muy difícil encontrar un denominador para medir el grado de aprobación de un Congreso. Ante la facilidad del número, se pregunta, si quizás pueda establecerse un denominador que considere las demandas o las necesidades del momento (Mayhew en Binder, 1999, 520).

Esa dificultad, de crear esta “agenda de potenciales promulgaciones”, mencionada por Mayhew, es subsanada a través de la elaboración de una agenda legislativa que establecen los propios miembros del Congreso. Para Kingdon una agenda es “la lista de temas o problemas, en los cuales los funcionarios de gobierno, y la gente fuera del gobierno, pero cercana a esos funcionarios, están poniendo seria atención en cualquier momento dado” (Kingdon en Jones, 2001, 130). Cob y Elder denominan a esta agenda legislativa como agenda sistémica, es decir, “todos aquellos asuntos que son comúnmente percibidos por los miembros de una comunidad política como merecedores de la atención pública” (Cob y Elder en Binder, 2003, 36)<sup>13</sup> Por otro lado, Lee considera que para medir la parálisis es necesario tomar en cuenta la relevancia del tema y no tanto la cuestión numérica previa agenda. El modelo econométrico de este autor considera que los efectos del gobierno dividido en la parálisis legislativa son mayores cuando el tema que se discute tiene relevancia (Lee, 2013, 191).

Los trabajos de Binder (1999) y Jones (2001) no toman en cuenta los temas protagónicos, solo plantean una serie de acuerdos y no a los que se llegaron al finalizar el Congreso y cuáles fueron los factores que influyeron de manera significativa en dicha

---

<sup>13</sup> Diversos estudios retoman esta necesidad de agenda para medir la parálisis legislativa. Binder (1999) creó una base de datos con los principales temas de los congresos entre 1948 y 1996, a través de las editoriales realizadas por *The New York Times*. El requisito es que cada tema hubiese sido mencionado en por lo menos tres ocasiones. Jones (2001) utiliza una base de datos que incluye una lista de las principales propuestas legislativas de 1975 a 1998 aparecidas en *Congressional Quarterly Weekly Reports*. Lee (2013) utilizó una base de datos de *Policy Agenda Project* con los principales artículos de *The New York Times* sobre los temas relevantes de cada Congreso.

ausencia de acuerdo. Los dos parecen llegar a las mismas conclusiones pero con algunas pequeñas diferencias. En el primer caso, Binder concluye que efectivamente el gobierno dividido aumenta el riesgo de parálisis. En su modelo dicha variable es robusta. Jones llega a la misma conclusión pero afirma que el gobierno dividido tiene un efecto indirecto a través de la variable de polarización partidista. Los efectos del gobierno dividido sobre la parálisis legislativa aumentan si existe una elevada polarización entre las principales fracciones partidistas. Si esa variable no es significativa, resulta irrelevante la existencia de un gobierno dividido o unificado. Estos dos modelos respaldan la hipótesis central de los teóricos del gobierno dividido, es decir, que este fenómeno político incrementa la parálisis legislativa. Sin embargo, como bien lo considera Jones, dicho fenómeno no es por sí solo el factor determinante en la falta de consensos dentro del órgano legislativo. Existen variables que aumentan o disminuyen el riesgo. Es en ellas donde se debe poner énfasis y no en la sola existencia del gobierno dividido, por lo cual, los partidarios de los gobiernos unificados han satanizado como la principal razón de la falta de acuerdos legislativos.

Ante una evidente falta de consenso de los académicos respecto a una definición clara de parálisis legislativa y ante la necesidad de ello, para efectos de esta investigación, consideraremos la parálisis legislativa como *la detención de cualquier actividad o proceso legislativo, cuya resolución es un imperativo legal y exclusivo del Poder Legislativo, a pesar del interés de la mayoría de los actores por cambiar el estatus quo*. Con la idea de centrarnos en nuestro estudio de caso, no consideraremos el aspecto numérico al que se refiere Binder como el aspecto preferido de los autores.

#### 4 EVITAR LA PARÁLISIS. CUATRO VÍAS A DISCUSIÓN

Ya hemos hecho referencia a que una de las principales tesis de la teoría del gobierno dividido es que éste genera parálisis legislativa (Casar, 2008, Binder, 1999, Jones, 2001 y Lee, 2013) y amenaza la viabilidad de un gobierno eficaz (Fiorina, 2003). Para evitar una crisis de gobernabilidad muchos autores han planteado diseños institucionales que buscan evitar el gobierno dividido.<sup>14</sup> Otros prefieren plantear mecanismos para evitar esa parálisis bajo sistemas de control dividido.

Los académicos estudiosos del gobierno dividido o sin mayorías coinciden en relación a las variables e indicadores que influyen en la parálisis legislativa o pueden ser factores que la eviten. A pesar de su variedad, los factores más importantes son: incentivos de los partidos opositores, disciplina partidista, construcción de coaliciones mayoritarias ganadoras y cláusulas de salvación.<sup>15</sup>

Es importante señalar que partimos de la idea de parálisis legislativa no como total sino planteada a un proceso legislativo. Para el caso de la parálisis total de los procesos legislativos, las variables e indicadores serían distintos. En un nivel está el volumen de la legislación producida, entendida como la cantidad de cambios legislativos realizados cuyo mecanismo de medición es el número de iniciativas aprobadas por legislatura. En otro la productividad legislativa, que se refiere al porcentaje de los proyectos presentados que se

---

<sup>14</sup> Algunos de estos instrumentos son: un sistema electoral de mayoría simple para elegir al presidente, sin segunda vuelta; concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas, ausencia de elecciones legislativas intermedias, un sistema electoral de representación proporcional pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación (Lujambio, 2002, 321).

<sup>15</sup> Dentro de esa gran variedad, algunos autores rescatan los mecanismos mediadores, reelección legislativa, el término rígido del mandato, así como los poderes presidenciales de veto, agenda y decreto entre otras (Pantoja 1997, 4-5).

convierte en cambios legislativos y en otro más: la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el presidente.<sup>16</sup>

#### 4.1 *Los incentivos políticos*

Esta variable se refiere a los incentivos que puedan tener los partidos opositores para apoyar las propuestas del partido gobernante (Carrillo y Lujambio, 1998, 242). Dichos incentivos van desde electorales, hasta políticos y financieros. Pantoja afirma que en el modelo estadounidense, cuando el presidente no tiene mayoría legislativa, obtiene los votos mediante negociaciones (*Horse trading*), intercambio de mercancías políticas o mediante concesión de favores a los votantes potenciales de los distritos electorales de los legisladores opositores (1997, 3).

Sin embargo son pocos los estímulos que pueden tener los partidos opositores para apoyar las propuestas presidenciales. En principio porque una coalición legislativa con el presidente les resulta poco redituable debido a que si la coalición tiene éxito los créditos se los lleva el presidente y su partido; si el éxito no se alcanza, los opositores aliados al presidente comparten culpas y estarán impedidos para capitalizar a nivel electoral el fracaso de la política presidencial (Pantoja, 1997, 5). Por ello es más atractivo para estos partidos mantenerse en oposición firme que como aliado del gobierno.

Si consideramos, además, que un partido de oposición con estructura fuerte aspira a gobernar, el panorama se complica. Lujambio considera que un partido de oposición que percibe posibilidades reales de ganar la presidencia en las próximas elecciones tiene,

---

<sup>16</sup> Véase Nacif Benito. 2006. “¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México”. Cide.

*caeteris paribus*. Es decir, si todas las demás variables se mantienen constantes hay menos incentivos para cooperar respecto de un partido que está en proceso de crecimiento o simplemente sigue estrategias de supervivencia (2001, 261). Por lo que un partido opositor pequeño puede resultar un mejor aliado si la cantidad de escaños es rentable para el gobierno. Si a esto agregamos la variable *timing* que puede afectar las decisiones parlamentarias, es decir, cuanto más cercana es la siguiente elección presidencial menos probable será una visión cooperativa de los partidos opositores, independientemente del grado de simultaneidad que tenga la elección (Nohlen, 1993 44, Lujambio, 2001, 262). Binder considera que las elecciones, en definitiva, pueden afectar la dinámica del Congreso (1999, 521). De esta manera, un partido opositor fuerte y con estructura nacional tendría incentivos para apoyar al partido del presidente si existen amplias posibilidades de reclamar el éxito de una política como un triunfo de la oposición y no solo del gobierno.

#### 4.2 *La disciplina y cohesión partidista*

Esta variable surge como un punto importante, sobre todo durante un gobierno de alternancia, ya que la pérdida del ejecutivo por parte de un partido genera cambios en la conducta de los integrantes de esa bancada al no contar con un liderazgo real que controle las carreras políticas de los miembros del partido, además hace que el líder empiece a someterse a las votaciones dentro de las bancadas y ya no se dicte la clásica línea vertical (Casar, 2008, 228). Al respecto, Tsebelis hace referencia a la cohesión interna de los jugadores con veto como un indicador importante en la dinámica de discusión de una política (2006, 3).

Sin embargo, algunos autores confunden la disciplina con la cohesión partidista, cuando son cuestiones distintas. Casar es quien mejor plantea esta diferencia:

En rigor, el término disciplina se refiere al acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la fracción parlamentaria. Se considera que hay indisciplina siempre que algún miembro de la fracción vote en sentido contrario o se abstenga de votar de acuerdo con la línea del partido. Por su parte, cohesión partidaria hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción y al porcentaje de legisladores que se apartan de él (Casar, 2000, 196)<sup>17</sup>

Lujambio considera que la cohesión partidista puede medirse de manera gradual a partir de la aprobación de una ley por el cincuenta por ciento de los integrantes de una bancada. A partir de entonces se puede medir el grado de cohesión que tiene una bancada, incluso llegar a la disciplina partidista, es decir, al cien por ciento de los votos a favor o en contra de un punto de acuerdo (2001, 266) siempre y cuando exista una línea política en ese sentido.

Casar (2000) y Flores (2012) proponen el *Índice de Rice* para medir el grado de cohesión. Este índice plantea una fórmula en la que se resta al porcentaje de votación mayoritaria de una fracción ( $V_{may}$ ) el porcentaje de votación minoritario de la misma ( $V_{min}$ ). Este sistema sería para votaciones dicotómicas, es decir, en las que las que solo

---

<sup>17</sup> La autora hace referencia a los indicadores mediante los cuales se puede medir la cohesión de las fracciones parlamentarias: a) el número de votaciones en el pleno, en las que el total de los integrantes de las fracciones no votaron en el mismo sentido; b) el porcentaje promedio de los diputados que no votaron en el mismo sentido que la mayoría de su fracción, y c) el rango de diputados disidentes en aquellas votaciones en el que el fenómeno de la disidencia se presentó (Casar, 2000, 196).

existen votaciones a favor y en contra y no se consideran las abstenciones o ausencias durante las votaciones de diputados que se dieron por presentes.

Dentro de la disciplina partidista existe una variable que puede debilitarla. Nos referimos a la reelección inmediata del cargo. De nuevo Lujambio nos explica las razones. Considera que la posibilidad de que sean los ciudadanos los que ejerzan el poder de premio o castigo a los diputados y senadores (especialmente los uninominales) traería como consecuencia una menor disciplina partidista que reduciría los costos de una negociación política. Una reforma constitucional que permita la reelección traería beneficios, como la profesionalización de los legisladores y una mayor rendición de cuentas de los mismos, pero generaría indisciplina de los legisladores respecto de los partidos a los que militan o que los postularon (2004, 3).<sup>18</sup>

#### *4.3 Coaliciones mayoritarias ganadoras*

La construcción de coaliciones mayoritarias ganadoras que garanticen acuerdos y eviten la parálisis es también un factor importante dentro del modelo de gobierno dividido. Colomer y Negretto (2003), Carrillo y Lujambio (1998), Casar (2003) y Marván (2007) hacen referencia en sus estudios sobre cómo la construcción de estas coaliciones mayoritarias ayudan a destrabar la parálisis legislativa, sin importar que dichas coaliciones sean las mismas en cada votación.

---

<sup>18</sup> Respecto a los factores que influyen en la disciplina partidista, véase Flores (2012). En este estudio, el autor hace una recopilación de las principales variables que influyen en la disciplina partidista de las fracciones parlamentarias. Las cuales van desde los mecanismos de selección de candidatos, el liderazgo parlamentario, falta de incentivos de los legisladores para actuar en favor de los votantes, el nombramiento de presidentes de comisiones por parte de los líderes parlamentarios, partidos cohesivos y disciplinados y la asignación de recursos para precampañas y campañas por parte de los partidos a los candidatos.

Se considera una coalición a un subgrupo que, debido a las reglas aceptadas por todos los miembros, puede decidir por la totalidad. Considera que, normalmente, una parte del grupo que detenta la autoridad se une para producir una decisión obligatoria para la totalidad del grupo y para los que reconocen su autoridad (Riker, 2001, 155). En sentido empírico, Lujambio afirma que para que un partido se considere dentro de una coalición más del cincuenta por ciento de sus diputados vote en sentido aprobatorio (2001, 270).

El mismo autor establece tres tipos de mayorías: en el grupo A se encuentran las coaliciones mínimas ganadoras, esto es, aquellas que ya no requieren de ningún partido político adicional para lograr aprobar el asunto que se somete a votación. Las coaliciones del grupo B (grandes coaliciones) son aquellas que han sumado más partidos de los necesarios para ver aprobado el asunto en cuestión. Éstas, a su vez, pueden dividirse en dos subconjuntos: gran coalición de bloque opositor y gran coalición de todos los partidos. (Lujambio, 2001, 270).

Sin embargo existen factores que dificultan la conformación de alianzas legislativas ganadoras. Por un lado tenemos la ideología partidista. Nos referimos a la distancia ideológica que puedan tener los diversos actores dentro de una Cámara. La hipótesis es que mientras más grande sea la distancia ideológica de los partidos, mayores dificultades existirán para formar una alianza.

Margarita Jiménez retoma el mecanismo propuesto por Sartori para medir esta distancia ideológica partidista. La distancia ideológica podemos medirla a través de un análisis de contenido de plataformas electorales y/o de las posiciones ideológicas de los partidos y sus integrantes en el órgano legislativo. Según explica: “la distancia entre dos

grupos cualesquiera, medida por la diferencia (absoluta) entre su autocolocación media dividida por el máximo teórico, que, en la escala izquierda-derecha en cuestión, es 9” (Sartori en Jiménez, 2007, 103). Después expone: “cuando se obtiene una distancia más próxima a 0 representa una menor distancia ideológica entre dos partidos; y cuando está más cercana al 1 significa que hay mayor distancia ideológica” (Jiménez, 2007, 105). De esta manera, bajo nuestra hipótesis en cualquier medición entre más cercana sea la distancia ideológica del 1, mayor dificultad habrá de conformar una colación entre dos partidos opositores en el Congreso. Tsebelis afirma que desviaciones importantes del estatus quo son imposibles cuando tienen distancias ideológicas importantes entre ellos (2006, 3).

#### *4.4 Cláusula de salvación*

Por último, otra variable a destacar es la que tiene que ver con las cláusulas para evitar una parálisis. Nos referimos a esa normatividad que sirve como conducto de escape en caso de que los actores involucrados en la aprobación de un proyecto no logren llegar a un acuerdo sobre el mismo. Dicha cláusula puede contribuir a que los partidos relajen la urgencia de llegar a acuerdos conscientes de que existe un mecanismo legal que sacará adelante dicho acuerdo (Carrillo y Lujambio, 1998). Aziz las llama “leyes supletorias” o “mecanismos de salvaguarda” (2002, 298-304 *passim*).

El ejemplo más claro de la aplicación de estas cláusulas de salvación se presenta en la discusión y aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos. Para el caso del presupuesto de egresos, la tabla 1 muestra las disposiciones legales en algunos países de América Latina en el caso de que no llegara a aprobarse en el término legal establecido. En la siguiente tabla veremos que de los países latinoamericanos, solo en México no existe un

mecanismo de salvación en caso de no aprobación del presupuesto de egresos.<sup>19</sup> Todos los demás países han considerado esta necesidad propia de los gobiernos sin mayoría. Como a México este fenómeno llegó tarde, no impresiona que no se tenga contemplado este sistema, incluso en la mayoría de sus estados.<sup>20</sup>

Tabla 1. Disposiciones y mecanismos de salvación en caso de no aprobación del presupuesto en Latinoamérica.

ENTRA EN VIGOR EL PRESUPUESTO DEL AÑO ANTERIOR	ENTRA EN VIGOR EL PRESUPUESTO PROPUESTO POR EL EJECUTIVO	EL GOBIERNO ESTÁ OBLIGADO A PRESENTAR UNA NUEVA INICIATIVA	NO PUEDE EJERCERSE EL GASTO.	EL GOBIERNO DEBE RENUNCIAR.
Argentina	Bolivia (si no se aprueba)	Bolivia	México	
Colombia (si se rechaza)	Chile	Brasil		
Ecuador (para las agencias descentralizadas)	Colombia (si no se aprueba)	Honduras		
Rep. Dominicana	Costa Rica			
El Salvador	Ecuador (para el gobierno central)			
Guatemala	Jamaica			
Panamá (si se rechaza)	Nicaragua			
Paraguay (si se rechaza)	Panamá			
Uruguay	Paraguay (si no se aprueba)			
Venezuela	Perú			

Fuente: Casar (2001).

<sup>19</sup> En el continente americano, México y Estados Unidos son los países que carecen de esta disposición legal, por lo cual deja de haber presupuesto y cabe declarar una suspensión de las actividades de gobierno (Colomer y Negretto, 2002, 106).

<sup>20</sup> Hasta 2002, solamente seis estados tenían disposiciones para evitar la parálisis presupuestal: Chihuahua, Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Quintana Roo y Sinaloa (Lujambio en Aziz, 2002, 431). A estos habría que agregar a Sonora, quien ya cuenta en su Ley de Presupuesto y Gasto Público la reconducción presupuestal (Artículo 16).

Si existe falta de acuerdo sobre un tema, sea de tipo económico, social, de seguridad o político, que establece un término legal o un plazo perentorio y ante la ausencia de estos mecanismos de salvación, podemos hablar de parálisis legislativa. Es decir, la detención de un proceso cuya facultad es exclusiva del Poder Legislativo y su resolución es imperativa. Sin embargo, la existencia de esta cláusula no significa que en un momento determinado no exista parálisis, solo nos referimos a que tiene como objetivo evitar su prolongación.

## CONCLUSIONES

Algunos autores consideran que no existe parálisis si un órgano legislativo tiene un elevado nivel de productividad y un porcentaje elevado de aprobación de iniciativas presidenciales. Sin embargo, debemos considerar que estas dos variables miden el proceso de toda una legislación y omiten los estudios de caso en los que sí se presenta una detención de las actividades y no se llega a consensos legislativos. Lee (2013) ha sido claro en la importancia del caso para medir el grado de parálisis y la forma en la que dicho tema influye en la posición de los legisladores, sobre todo en una legislatura en la que han prevalecido acuerdos en temas de menor relevancia, incluso con un gran porcentaje de unanimidad en los mismos.<sup>21</sup>

Los estudios de caso son materia importante para el análisis del grado de eficacia que tiene un legislativo sin mayoría, no solo representan un número dentro de la estadística sino que deben ser explicados. ¿Por qué no se aprobó una ley dentro de un periodo o

---

<sup>21</sup> Marván (2007) en su estudio “¿Cómo votaron los diputados constituyentes 1916-1917?” hace referencia que en la mayoría de los acuerdos del constituyente prevaleció la unanimidad. Contrario a la visión de que una izquierda radical o “jacobina” se impuso en la mayoría de los artículos de la nueva constitución, provocada por la discusión del artículo 3º, específicamente en la separación Iglesia-Estado en relación a la educación pública.

mandato? ¿Por qué no se realizó una reforma necesaria para el desarrollo de un país? ¿Por qué no se aprobaron nombramientos de funcionarios dentro de los plazos establecidos por la ley, o en definitiva, por qué no se realizaron? Son algunas de las preguntas que deben ser respondidas por los estudiosos del gobierno dividido al tomar en cuenta alguna de las variables que hemos desarrollado en este capítulo.

## Capítulo II. Panorama histórico del Congreso y Consejo Estatal Electoral de Sonora

### INTRODUCCIÓN

En Sonora existe gobierno dividido desde 1997. A diferencia del nivel federal, en donde la pérdida del control del Congreso por parte del presidente se dio en una elección intermedia, en nuestro estado sucedió en una elección concurrente. Asunto que contradice la teoría de que las elecciones no concurrentes o intermedias son uno de los factores que inciden en el surgimiento de los gobiernos divididos. En ese año, histórico para la naciente democracia sonoreense, surgía además un Congreso sin mayorías con una composición de tendencia tripartita, ya que las tres principales fuerzas políticas tenían una proporción similar de escaños. De ahí que cualquier acuerdo que implicara una mayoría calificada (dos terceras partes). Era necesario el concurso del PRI, PAN y PRD o una amplia indisciplina o débil cohesión en alguno de ellos.

Sin embargo, el camino hacia la instauración de los gobiernos divididos en nuestro estado ha sido largo y complejo. Desde la instalación de la primera legislatura del estado de Sonora en 1932,<sup>22</sup> hasta el 15 de septiembre de 1997, el gobernador en turno siempre contó con mayoría calificada. Incluso, hasta 1979 hablábamos de un Congreso unipartidario, el

---

<sup>22</sup> Debemos recordar que hasta 1930 nuestro estado era el estado de Occidente, constituido por los territorios que hoy comprenden los estados de Sonora y Sinaloa. Una vez dividido el territorio en los actuales dos, el 14 de abril de 1931 se instaló el Congreso Constituyente del estado de Sonora en la ciudad de Hermosillo y sesionó hasta el 24 de diciembre del mismo año. Dicho Congreso constituyente estaría conformado por nueve integrantes, cinco del departamento de Horcasitas y cuatro de Arizpe. Al final de sus sesiones, éstos elegirían el gobernador provisional del estado así como a once diputados, quienes conformarían el Primer Congreso constitucional del estado libre y soberano de Sonora (Almada y Medina, 2001).

cual, poco a poco fue cediendo terreno gracias a diversas reformas políticas y electorales que permitieron pasar de un sistema de partido hegemónico a un sistema competitivo.

## 1 EL LARGO CAMINO HACIA LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN SONORA

### *1.1 Primera etapa de las legislaturas del estado de Sonora*

El primer Congreso constitucional del estado de Sonora se instaló el 1 de abril de 1832 en la Ciudad de Hermosillo, que entonces no era la sede del Poder Legislativo. Dicha legislatura no terminó su periodo, que en aquel entonces era de dos años, debido a los conflictos políticos desatados por la caída de Anastasio Bustamante a nivel nacional, lo que provocó cambios en las legislaturas estatales (Almada y Medina, 2011, 155-156). Debido a la elección de Antonio López de Santa Anna y la implantación de un sistema centralista, se nombró un nuevo Congreso que solo duraría solo cuatro meses, debido a su disolución. El segundo Congreso constitucional del estado entró en funciones hasta 1934, pero tampoco terminó su periodo ya que duró hasta el mes de noviembre de 1935. A pesar de ello, la actividad legislativa fue más intensa que en el primero.

De 1935 a 1946 el Congreso nacional decide establecerse como Congreso constituyente y modifica la constitución de 1924. El objetivo principal es terminar con el pacto federal y constituirse en un gobierno centralista. El 23 de noviembre de 1935 se decretó que los estados pasarían a ser departamentos. El gobernador sería electo por el Supremo Poder Ejecutivo, mediante una terna propuesta por una junta departamental electa, a su vez, de forma popular. El principal requisito para ser gobernador era “contar con un

capital, físico y moral, que le produzca una renta anual de dos mil pesos, a lo menos” (Almada y Medina, 2001, 167).

Así, salvo pequeños destellos que buscaban reinstaurar el federalismo (el más importante fue el pronunciamiento de José Urrea en 1938, que instaló un Congreso extraordinario federalista en 1938). Hasta 1946 las principales decisiones relativas a nuestro estado eran tomadas por el gobierno central, sin embargo, gracias al pronunciamiento triunfante que encabezó Mariano Salas en 1946, el federalismo volvió a implementarse en nuestro país. De esta manera se pudieron instalar Congresos estatales y se puso fin a las juntas departamentales y a la elección del gobernador por parte del Ejecutivo federal.

### *1.2 Segunda etapa. Reconstrucción del federalismo*

En enero de 1847 pudo instalarse el Primer Congreso constitucional de Sonora en funciones de constituyente en la segunda etapa de la federación. A pesar de que durante este Congreso estatal se desarrolló la guerra contra Estados Unidos, en la cual Sonora fue partícipe debido a las tres incursiones de la Armada estadounidense en el puerto de Guaymas, el cual estuvo ocupado durante casi un año en 1848, nunca se afectó el funcionamiento de las instituciones gubernamentales ya que esta legislatura pudo sesionar con normalidad y realizar una importante actividad legislativa (Almada y Medina, 2001, 186-187).

El Segundo Congreso constitucional de Sonora de la segunda época de la federación fue el primero electo a través del voto universal y con una ley electoral que definía reglas claras. Inició funciones el 3 de enero de 1849 y se mantuvo hasta finales de 1850. Las principales características de este Congreso fueron sus acciones en relación a la lucha

contra los apaches, a quienes acusaba de “bárbaros”. Al respecto financió a grupos extranjeros y guerrillas nacionales para combatirlos. Además promovió estímulos a extranjeros para la colonización de terrenos desiertos y baldíos en nuestro estado, lo que fomentó la llegada de filibusteros que más tarde provocarían serios problemas a los habitantes de distintos municipios. (Almada y Medina, 2001, 191).

El tercer Congreso Constitucional de la segunda época de la federación sesionó de 1851 a 1852. Esta legislatura será recordada por las acciones que emprendió contra la epidemia del cólera que inició en Guaymas, extendiéndose a Hermosillo y, más adelante, a todo el territorio estatal. Incluso, ésta fue la razón por la cual este Congreso se instaló a destiempo, hasta el 6 de marzo de 1851, cuando debió hacerlo en el mes de enero. El retraso se debió a que algunos diputados habían sido contagiados con dicha enfermedad. (Almada y Medina, 2001, 195).

La cuarta legislatura de la segunda etapa del federalismo apenas pudo funcionar durante cuatro meses después de su instalación. El arribo de Antonio López de Santa Anna con poderes dictatoriales le permitió disolver el Congreso nacional y los estatales. Una de las principales acciones de esta corta legislatura fue oponerse a la modificación de la constitución de 1953, lo que provocó, además de su disolución como legislatura, la remoción del gobernador Manuel María Gándara por parte del presidente interino Manuel M. Lombardini. Al prolongarse la dictadura de Santa Ana hasta 1855, fecha en del triunfo del Plan de Ayutla, el proceso legislativo sufre una pausa de tres años, debido al centralismo con que se tomaban las decisiones (Almada y Medina, 2001, 199).

### *1.3 Tercera etapa. La influencia del liberalismo*

Con el triunfo del Plan de Ayutla y la llegada del movimiento liberal a México, Sonora inicia un proceso de reestructuración con el fin de restablecer las instituciones disueltas por Santa Anna. Sin embargo, debido a conflictos internos entre los liberales Manuel María Gándara e Ignacio Pesqueira, que provocaron levantamientos armados, además de la invasión filibustera de Henry Crabb en Caborca, no pudo instalarse un Congreso constituyente hasta mayo de 1857. Este Congreso tuvo la función de expedir la ley electoral que habría de normar las elecciones del 15 de julio ese año, las cuales se realizaron en aparente calma, para que un mes después se instalara en Ures el Congreso constituyente electo. Su principal contribución fue aprobar, después de más de tres años de ejercicio, la constitución de Sonora en 1861, acorde a la aprobada a nivel federal en 1857 (Almada y Medina, 2001, 202-207).

El Primer Congreso constitucional del estado de Sonora en la tercera etapa federalista se instaló en septiembre de 1861. Esta legislatura tuvo una característica que incide hasta la fecha. A partir de esta legislatura se inicia la numeración que perdura hasta nuestros días. Es decir, a partir de aquí se cuentan las LX legislaturas que han ejercido la facultad legislativa en nuestro estado. La siguiente legislatura que entró en funciones en 1863 estuvo rodeada por una fuerte inestabilidad política. Durante esta II Legislatura se llevó a cabo la intervención francesa que instauró el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Esto provocó que el estado de Sonora se dividiera administrativamente en tres departamentos: Álamos, Sonora y Arizona. Otra característica es que durante esta legislatura se vive el enfrentamiento entre los dos bandos que disputaban el poder en ese

momento: los imperialistas y los republicanos. Éstos últimos, con Ignacio Pesqueira a la cabeza, resultaron triunfadores (Almada y Medina, 2001, 214).

#### 1.4 Las legislaturas del periodo porfirista en Sonora

Tras la muerte de Benito Juárez y la llegada de Porfirio Díaz al poder, hubo una inestabilidad política en Sonora, lo que permitió que durante diez años el gobernador Pesqueira se mantuviera en el poder ejerciendo facultades extraordinarias y extendiendo de manera alternada su gobierno hasta 1875. Durante este periodo en Sonora funcionaron los siguientes Congresos constitucionales: El III Congreso constitucional del 28 de noviembre de 1867 al 15 de septiembre de 1869, el IV del 16 de septiembre de 1869 al 15 de septiembre de 1871, el V del 16 de septiembre de 1871 al 15 de septiembre de 1873, el VI del 16 de septiembre 1873 al 15 de septiembre de 1875 (CONGRESOSON).

De todos ellos resalta la V Legislatura, ejerció funciones de Constituyente y expidió la Constitución local de 1 de noviembre de 1872, que entre otras modalidades prohibía la reelección del gobernador. Éste la devolvió con observaciones sin tener derecho de veto, por lo que tocaba a reformas constitucionales, originando una división de la legislatura en dos grupos. Los llamados adictos al gobierno llamaron a los suplentes del grupo contrario, dieron entrada a las observaciones y expidieron una nueva Constitución el 31 de mayo de 1873 ajustada a las conveniencias personales del General Pesqueira. Terminó sus funciones el 15 de septiembre de 1873.<sup>23</sup>

Entre la última reelección de Ignacio Pesqueira y la llegada de Porfirio Díaz a la Presidencia en 1883, ejercieron funciones el VII Congreso Constitucional del 16 de octubre

---

<sup>23</sup> Esta parte se extrae de la reseña histórica que el Congreso del Estado de Sonora tiene publicada en su página web oficial.

de 1875 al 14 de marzo de 1876, el VII Congreso Constitucional del 16 de septiembre de 1879 al 15 de septiembre de 1881 y el VIII Congreso Constitucional del 16 de septiembre de 1881 al 15 de septiembre de 1883 (CONGRESOSON).

La llegada de Porfirio Díaz al poder no tiene mayor impacto en el funcionamiento legislativo estatal, aunque sí hubo una subordinación de los poderes legislativos a los dictados del Ejecutivo. Durante el periodo de 1883 a 1901 funcionaron nueve legislaturas en Sonora, de la IX a la XVII, integradas todas por trece diputados divididos en nueve distritos. Muchos de ellos duraron en su encargo más años de lo estipulado en la ley. De 1883 a 1911 estuvieron ciento veinticinco, de los cuales treinta, es decir, el veinticuatro por ciento, duraron más de diez años. Once duraron diez años, doce entre doce y dieciocho y siete duraron más de veinte años en el cargo. Llama la atención el caso del doctor Fernando Aguilar quien representó a Hermosillo como diputado durante veintidós años. Es importante mencionar la facilidad con la que un diputado podía cambiar de distrito con tal de mantenerse en el cargo. Sobresale el caso de Alfredo Monteverde que durante diez años representó a cinco distritos diferentes: Hermosillo, Moctezuma, Magdalena, Guaymas y Sahuaripa (Almada y Medina, 2001, 248-249).

### *1.5 Periodo 1911-1913: una legislatura histórica e inconclusa*

Las primeras legislaturas del siglo XX se caracterizaron por una disparidad en la producción legislativa. Sin embargo, al ser las últimas bajo el gobierno de Porfirio Díaz, son recordadas más por el periodo de inestabilidad política al que pertenecieron que por su función legislativa. Fueron las legislaturas que vivieron el inicio y desarrollo de la revolución y la llegada del primer gobierno electo en un proceso que abarcó todo el

territorio nacional. La siguiente legislatura, la XXIII, también llamada de transición, fue producto de un proceso histórico: el movimiento anti reeleccionista que dio como resultado la llegada al poder de Francisco I. Madero. En Sonora, fue electo gobernador José María Maytorena. En sentido estricto tenemos ante nosotros la primera legislatura con un gobierno dividido, ya que de los trece diputados electos, seis eran afines al vicegobernador Eugenio Gayou, otros seis eran de la oposición y Adolfo de la Huerta como árbitro independiente e imparcial. A pesar de que todos habían surgido del movimiento anti reeleccionista, era claro que en la práctica la mayoría obedecía a intereses de élite del estado o de alguna de sus regiones. Por ello, la relación entre el ejecutivo y el legislativo durante la XXIII Legislatura era conflictiva, incluso con visibles enfrentamientos entre varios de sus miembros y el gobernador Maytorena (Alarcón, 2008, 171-173).

Esta legislatura tuvo como característica, también, estar conformada por personajes ilustres con importantes trayectorias políticas. Muchos de esos nombres trascienden hoy en día por su relevancia histórica. También en conjunto tuvieron la valentía de desconocer el gobierno de Victoriano Huerta. Dicha acción fue tomada como ejemplo por las legislaturas XXV y XXIX, las cuales desconocían al gobierno federal y defendían la soberanía estatal (Almada y Medina, 2011, 280).

A partir de aquí se abre un periodo sin Congreso en Sonora. Debido a la falta de interés por parte de los miembros de la XXIII Legislatura de continuar en el encargo que les había sido encomendado (la diputación permanente había disuelto el Congreso en 1913) y ante la falta de interés de los ciudadanos de elegir un nuevo congreso, de 1914 a 1917 no hubo legislatura. El gobernador Maytorena asume las funciones legislativas a través de la promulgación de leyes y publicación de decretos. Gracias a la llegada de Venustiano

Carranza y su interés por crear una nueva constitución, en 1917 se instala en Sonora un nuevo Congreso constituyente. Esta fue la XXIV Legislatura que se trasladó a Magdalena para aprobar la que sería la última y vigente constitución política del estado libre y soberano de Sonora.

A partir de esta legislatura inicia un periodo de reestructuración. Las siguientes se desarrollaron en un ambiente de construcción de instituciones y conflictos federalistas. Destacan por acontecimientos de relevancia durante su encargo, el XXV Congreso Constitucional del 16 de septiembre de 1919 al 15 de septiembre de 1921 que desconoció al Presidente Carranza en abril de 1920. Todos sus integrantes firmaron el Plan de Agua Prieta. La XXIX Legislatura, que se instaló el 16 de septiembre de 1927, desconoció al presidente Portes Gil en 1929 y concluyó sus funciones a finales de abril siguiente en que las tropas federales recuperaron el Estado. La legislatura XXXIII que fungió solo tres meses ya que el Senado declaró desaparecidos los poderes del Estado. Por último, el XXXIII Bis Congreso Constitucional, del 26 de diciembre de 1936 al 15 de septiembre de 1937, en que concluyó el bienio de la anterior legislatura. La XXXVII Legislatura del 16 de septiembre de 1943 al 15 de septiembre de 1946.<sup>24</sup> A partir de esta legislatura se aumentó el periodo de ejercicio a tres años como ocurre actualmente.

---

<sup>24</sup> Entre las anteriores legislaturas debemos incluir otras que no destacaron: el XXVI Congreso constitucional, del 16 de septiembre de 1921 al 15 de septiembre de 1923. El XXVII Congreso constitucional, del 16 de septiembre de 1923 al 15 de septiembre de 1925. El XXVIII Congreso constitucional, del 16 de septiembre de 1925 al 15 de septiembre de 1927. XXX Congreso constitucional, del 1 de diciembre de 1929 al 15 de septiembre de 1931. El XXXI Congreso constitucional, del 16 de septiembre de 1931 al 15 de septiembre de 1933. El XXXII Congreso constitucional, del 16 de septiembre de 1933 al 15 de septiembre de 1935. El XXXIV Congreso constitucional, del 16 de septiembre de 1937 al 15 de septiembre de 1939. El XXXV Congreso constitucional, del 16 de septiembre de 1939 al 15 de septiembre de 1941. Congreso del estado de Sonora. Breve historia del H. Congreso del Estado de Sonora en [www.congresoson.gob.mx](http://www.congresoson.gob.mx) (Consultado el 20 de noviembre de 2013).

### *1.6 Los congresos unipartidarios en Sonora. 1949-1979*

La única característica importante de las diez legislaturas que fungieron en el Congreso del estado de Sonora entre 1949 y 1979 es que fueron legislaturas unipartidistas. Los nueve miembros de las legislaturas XXXIX, XL, XLI, XLII, XLIII, XLIV y XLV, y los once integrantes de las XLVI, XLVII y XLVIII eran del mismo partido. No había diputados de oposición y ante la fuerte disciplina interna que mostraba el partido gobernante en ese periodo la divergencia interna era prácticamente inexistente. Lo que llevó al Partido Revolucionario Institucional a obtener el cien por ciento de las diputaciones en Sonora, obedecía, en principio, a la falta de competitividad electoral, debido a leyes electorales que promovían la inequidad entre el PRI y el principal partido opositor, el PAN, además de la proscripción a la que estaban sujetos los demás partidos nacionales con tendencia a la izquierda comunista.

A pesar de que se había reformado la ley orgánica electoral del estado de Sonora en 1959, destacaba la creación de organismos electorales,<sup>25</sup> obligación de los partidos políticos a tener organización en las dos terceras partes del estado, consideración del voto de la mujer y ningún miembro de los organismos electorales podía ser candidato a un puesto de elección popular, salvo su separación noventa días antes de la elección. Lo cierto es que esto no impulsó un cambio en la composición del Congreso después las reformas. El PAN solo pudo ganar algunos municipios, pero no logró triunfar en algún distrito electoral.

---

<sup>25</sup> la Comisión Estatal de Vigilancia Electoral se integró por el Secretario de Gobierno, dos diputados locales y tres representantes de cada partido político.

### *1.7 La reforma electoral en México y su impacto en la integración del Congreso de Sonora*

La reforma política guiada por Jesús Reyes Heróles durante el gobierno de José López Portillo en 1977, trajo un impacto directo en el proceso electoral sonorense de 1979. La incorporación en el artículo 41 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de la noción de los partidos políticos como entidades de interés público abrió paso a su participación abierta en todos en los procesos siguientes. Esto se volvió posible al tener el privilegio exclusivo de ser “los depositantes de ciudadanos que investidos como candidatos primero, llegarían a ejercer los cargos públicos de elección popular” (Paco Barrera, 1997, 44).

A pesar de que no fue hasta cuatro años después que se creó una nueva ley orgánica electoral del estado de Sonora que dejaba sin efecto la ley de 1959, una de las consecuencias directas de esta reforma nacional fue el inicio de una cierta competencia que llevó al PRI a obtener menos del noventa por ciento de los votos. Como resultado, por primera vez, de 1979 a 1982, durante la XLIX Legislatura, el PAN obtuvo dos diputados de mayoría: Claudio Dabdoub Sicre y José Antonio Gándara Terrazas, quienes ganaron los dos distritos de Cajeme, el XI y XII. Además, Acción Nacional obtuvo dos diputaciones más (Ramón Astorga Coronado y Rafael Ávalos Marrón) gracias al principio de la representación proporcional (Vázquez, 1991, 148).

Por otra parte, al aumentar el número de integrantes de once a veinte diputados, se permitió que partidos que no habían obtenido triunfos de mayoría tuvieran derecho a la representación legislativa. Tal fue el caso del Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana que obtuvieron, respectivamente, dos representantes: Esteban

Rojas Zaldívar y Candelario Núñez Zazueta y un diputado por esta vía (José Bernal Solís) (Vázquez, 1991). De esta manera el PRI pasaba de tener el cien por ciento de los diputados al setenta. Más de las dos terceras partes necesarias para reformar la constitución y lo suficiente para aparentar la ansiada pluralidad que se buscaba con las reformas de 1977.

Tabla 2. Integración de la XLIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora. Periodo 1979-1982.

DISTRITO	DIPUTADO	PARTIDO
I	María Glenda Ramírez De Morales	PRI
II	Benjamín Salazar Acedo	PRI
III	Héctor Gabriel Pérez Figueroa	PRI
IV	Daniel Liera Castro	PRI
V	Armando López Nogales	PRI
VI	Héctor Manuel Parra Enríquez	PRI
VII	Luis Moreno Bustamante	PRI
VIII	Carlos Gámez Fimbres	PRI
IX	Ricardo Valencia Souza	PRI
X	Rolando Valenzuela Casanova	PRI
XI	Claudio Dabdoub Sicre	PAN
XII	José Antonio Gándara Terrazas	PAN
XIII	José Jesús Ayala Sillas	PRI
XIV	Manuel Jesús Parra Vega	PRI
XV	Guillermo Peña Enríquez	PRI
RP	Ramón Astorga Coronado	PRI
RP	Esteban Rosa Saldivar	PPS
RP	José Bernal Solís	PARM
RP	Rafael Avalos Marrón	PAN
RP	Candelario Núñez Zazueta	PPS

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del Congreso del estado de Sonora y Vázquez (1991).

En la L Legislatura, 1982-1985, aumentó el número de partidos con representación en el Congreso y también el número de diputados opositores. Mientras que en la legislatura anterior había seis diputados de tres partidos opositores, en 1982 el Congreso de Sonora

tenía siete diputados de cinco partidos opositores. La tabla 3 nos muestra los nombres y partidos a los que pertenecían los diputados opositores.

Tabla 3. Integración de la L Legislatura del Congreso del estado de Sonora, periodo 1982-1985.

DISTRITO	DIPUTADO	PARTIDO
I	Enrique Orozco Aceguera	PAN
II	Oscar Ulloa Nogales	PRI
III	Fidencio Hernández Arredondo	PRI
IV	Carlos Apodaca Valenzuela	PRI
V	Rafael Carrillo Monzón	PRI
VI	Sergio López Luna	PRI
VII	Raúl Burton Trejo	PRI
VIII	Héctor Manuel Gallego Loya	PRI
IX	Alfonso Huerta Hoyos	PRI
X	Norberto Ortega Hinojosa	PRI
XI	Trinidad Sánchez Leyva	PRI
XII	Víctor Galindo Sánchez	PRI
XIII	María Del Carmen Flores De Soler	PRI
XIV	José Oscar González Astorga	PRI
XV	Agapito Parra Mares	PRI
XVI	Alicia Borrego De González	PRI
XVII	Benjamín Rivera Rojo	PRI
XVIII	Rodolfo Audelo Neri	PRI
RP	Jorge Valdés Muñoz	PAN
RP	José María López Meléndrez	PPS
RP	Jacinto Salazar Figueroa	PDM
RP	Enrique Carrera Vega	PSUM
RP	Guillermo Andrade García	PST
RP	Alfredo Marín Castro/Dagoberto Murrieta Yescas	PAN

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del Congreso del estado de Sonora y Vázquez (1991).

A pesar de que aumentó el número de diputados opositores, la proporción de éstos se redujo ya que la reforma política de 1981 aumentó el número de diputados a veinticuatro (dieciocho de mayoría y seis de representación proporcional). En números, el PRI aumentó su porcentaje a setenta y uno, un punto porcentual más que en la legislatura anterior. La LI

Legislatura, 1985-1988, representó un verdadero retroceso en el largo camino de la pluralidad en la conformación del Congreso del estado. De nueva cuenta el PRI logró la totalidad de las diputaciones por mayoría relativa. Al ser las diputaciones plurinominales una prerrogativa solo para los partidos de oposición, el PAN, PPS, PRT, PST y PARM pudieron tener acceso a la representación política dentro del Congreso. Sin embargo, el PRI tenía el setenta y cinco por ciento de los votos y le bastaba para desarticular cualquier intento de oposición a las determinaciones del Gobernador. La tabla 4 muestra la conformación de la LI Legislatura.

Tabla 4. Integración de la LI Legislatura del Congreso del estado de Sonora, periodo 1985-1988.

DISTRITO	DIPUTADO	PARTIDO
I	Francisco Carlos Silba Calles	PRI
II	Catavino Arabia Coronel	PRI
III	Francisco Barbeitia Fierro	PRI
IV	Emilio Olmos Ramírez	PRI
V	José Guadalupe Montaña Villalobos	PRI
VI	José Ignacio Martínez Tadeo	PRI
VII	Leoncio Valenia Nuñez	PRI
VIII	Ofelia González Miranda	PRI
IX	Ramón Cota Borbón	PRI
X	Carlos Cabanillas Hernández	PRI
XI	Rey David Leyva Gaxiola	PRI
XII	Manuel Robles Linares Negrete	PRI
XIII	Gregorio Alvarado Sánchez	PRI
XIV	Rafael Ángel Fierros Martínez	PRI
XV	Miguel Murillo Aispuro	PRI
XVI	José Antonio Urbina Sánchez	PRI
XVII	Espiridión Durán Contreras	PRI
XVIII	Rubén Duarte Corral	PRI
RP	Alfredo Arellano Burrola	PAN
RP	Mario Moreno Bustamante	PAN
RP	Teresa Pandura González	PST
RP	Isidro Leyva Leyva	PRT
RP	Manuel Patricio Estévez Nenninger	PARM
RP	Candelario Nuñez Zazueta	PPS

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del Congreso del estado de Sonora y Vázquez (1991).

Una nueva reforma electoral en Sonora en 1987 permite, entre otras cosas, el acceso de los partidos políticos al financiamiento público estatal, la integración de cuatro consejeros ciudadanos a la nueva Comisión Estatal Electoral, además de la aparición del Tribunal de lo Contencioso Electoral, órgano autónomo con funciones jurisdiccionales en materia electoral (Paco Barrera, 1997, 54-55). Por otro lado, también permitió al PRI participar en el reparto de las diputaciones de representación proporcional, lo cual antes le estaba negado por la cantidad de triunfos obtenidos en las urnas. Sin embargo, estos avances en materia electoral no reflejaron, a su vez, un avance de la oposición en la conformación del Congreso del estado de Sonora. La tabla 5 nos muestra que, a pesar de que aumentó a nueve el número de diputaciones plurinominales, el PRI aún mantenía más del setenta por ciento de los votos parlamentarios, al haber ganado todos los distritos uninominales, además de su primera diputación plurinomial.<sup>26</sup> A pesar de no haber obtenido un triunfo de mayoría, resalta que por primera vez el principal partido de oposición, el PAN, obtuvo cinco diputaciones, que lo llevó a convertirse en una importante fuerza política en el Congreso y una verdadera fracción parlamentaria encabezada por el ex alcalde de Cajeme, Adalberto Rosas López.

La LIII Legislatura no presenta mayores cambios respecto a la anterior. La tabla 6 muestra que el PRI se lleva la totalidad en las elecciones para diputados locales y el PAN mantiene sus cinco diputaciones. Salvo el surgimiento de un nuevo partido, el PRD, que en su primera participación obtiene una diputación plurinomial, esta legislatura pasó sin acontecimientos relevantes a los anales de la historia del Congreso del estado de Sonora.

---

<sup>26</sup> Existe una discrepancia en relación a este dato. Mientras Almada y Medina (2001) consideran que el entonces diputado Raúl Velderráin Otero era de extracción panista, Vázquez (1991) afirma que era del PRI.

Tabla 5. Integración de la LII Legislatura del Congreso del estado de Sonora. Periodo 1988-1991.

DISTRITO	DIPUTADO	PARTIDO
I	Leobardo Aguirre Corral	PRI
II	Roberto Hernández Quezada	PRI
III	Roberto Díaz Gallardo	PRI
IV	Roberto Sánchez Cerezo	PRI
V	Froylán Murrieta Loreto	PRI
VI	Juan Ceballos Ayala	PRI
VII	Rosalba Aguilar Figueroa	PRI
VIII	Héctor Manuel Parra Enríquez/Gloria Esthela Salazar Ulloa	PRI
IX	Julián Luzanilla Contreras	PRI
X	Víctor Raúl Burton Trejo	PRI
XI	Modesto Gutiérrez Coronado	PRI
XII	Francisco De Paula García Corral /Alba Celina Soto Soto	PRI
XIII	Oscar Ulloa Nogales	PRI
XIV	Antonio Rodríguez Laura	PRI
XV	Agapito Parra Mares	PRI
XVI	José Rosario Ruelas Rivera	PRI
XVII	Leonel Argüelles Méndez	PRI
XVIII	Ángel Cota Leyva	PRI
RP	Raúl Velderráin Otero	PAN
RP	Adalberto Rosas López	PAN
RP	Quinardo Meléndrez Montijo	PAN
RP	Hilario García Galindo	PAN
RP	Prisciliano Meléndrez García	PAN
RP	María Guadalupe Rodríguez Vda. De Bazán	PAN
RP	Irene Gaxiola Mendivil	PPS
RP	Jesús Aurelio Acroy Mendoza De La Lama	PFCRN
RP	Cecilia Guadalupe Soto González	PARM

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del Congreso del estado de Sonora y Vázquez (1991).

La LIV Legislatura tiene varias características importantes. El número de diputados aumenta a treinta y tres (veintiuno de mayoría y doce de representación proporcional), mismo número que se mantiene hasta la fecha. Por primera vez el PRI pierde cinco distritos de mayoría (el I de San Luis Río Colorado, el X y el XI de Hermosillo, el XVII de Etchojoa y el XX de Nogales). También pierde por primera vez la mayoría calificada en el Congreso

por lo que cada reforma constitucional tiene que ser negociada con algún partido pequeño o buscar la indisciplina de algún diputado de oposición. Por último, esta es la última legislatura con mayoría absoluta por parte del PRI. A pesar de que no fue una legislatura relevante, debe ser recordada por todos estos aspectos que hoy en día representan una parte importante de la historia política de Sonora.

Tabla 6. Integración de la LIII Legislatura del Congreso del estado de Sonora. Periodo 1991-1994.

DISTRITO	DIPUTADO	PARTIDO
I	Adriana Aceves Pacheco	PRI
II	Oscar Federico Palacio Madueño	PRI
III	Felipe Antonio Santiago Palacios	PRI
IV	Martha Silvia Grijalva Sinohui	PRI
V	Beatriz Alejandra González Juárez	PRI
VI	Daniel Ernesto Trelles Iruretagoyena	PRI
VII	Jesús Enríquez Burgos	PRI
VIII	Enrique Fox Romero	PRI
IX	Gonzalo Hirata Rubiano	PRI
X	Feliciano Rafael Valenzuela Maldonado	PRI
XI	Ricardo Ibarra García	PRI
XII	Virgilio Ríos Aguilera	PRI
XIII	Gregorio Alvarado Sánchez	PRI
XIV	José María Parada Almada	PRI
XV	Carmen Alicia Camacho Quiróz	PRI
XVI	Ladislao Ramírez Mercado	PRI
XVII	Héctor Cáñez Vázquez	PRI
XVIII	Romualdo Reyes Delgado	PRI
RP	Javier Castelo Parada	PAN
RP	Everardo Villa Castillo	PAN
RP	Alma Vucovich De Weihs	PAN
RP	José María Juvera Vindiola	PAN
RP	Jesús Salvador Larios Ibarra	PAN
RP	Juventino Torres Ávila	PRD
RP	Carlos Rafael Acosta Arvizu	PARM
RP	Bárbara Gutiérrez De Urías	PFCRN
RP	Candelario Núñez Zazueta	PPS

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del Congreso del estado de Sonora, del Consejo Estatal Electoral, Participación Ciudadana y Almada y Medina (2001).

Las reformas de 1993, que entre otras cuestiones incluían la ciudadanización de los organismos electorales, creándose el Consejo Estatal Electoral y el Tribunal Estatal Electoral, tuvieron un impacto determinante en la conformación del Congreso del estado (Paco Barrera, 1997, 70). La tabla 7 muestra esta conformación partidista dentro del Congreso de 1994 a 1997 en la cual de nuevo la oposición controla más de la tercera parte de los escaños locales.

### *1.8 Los gobiernos divididos en Sonora: una realidad política*

Las elecciones estatales de 1997 estuvieron enmarcadas en un contexto interesante. A nivel nacional se ponía en práctica un nuevo modelo electoral que, entre otros acacimientos, permitía un sistema mixto para el Senado de la república, lo cual generó la representación proporcional parecida a la de las diputaciones federales pero a través de una sola lista nacional. También, por primera vez, los ciudadanos del Distrito Federal podrían elegir a sus gobernantes a través del voto directo y no de forma indirecta como sucedía con el nombramiento de los regentes por parte del presidente de la república. La reforma federal también trajo consigo la plena ciudadanización del consejo general del Instituto Federal Electoral.

Tabla 7. Integración de la LIV Legislatura del Congreso del estado de Sonora. Periodo 1994-1997.

DISTRITO	DIPUTADO	PARTIDO
I	Leopoldo Egurrola Corrales	PAN
II	Sergio Cuellar Yescas	PRI
III	Roberto Díaz Gallardo	PRI
IV	Marco Antonio Cubillas Estrada	PRI
V	Adolfo García Morales	PRI
VI	Oscar Acuña Bravo	PRI
VII	Alonso Márquez Félix	PRI
VIII	Genaro Encinas Ezrré	PRI
IX	Ricardo Acedo Samaniego	PRI
X	Guillermo Zapata González	PAN
XI	Héctor Larios Córdova	PAN
XII	Enrique Palafox Paz	PRI
XIII	Julia Astrid Tapia Granillo	PRI
XIV	Ma. Del Rosario Oroz Ibarra	PRI
XV	Agapito Parra Mares	PRI
XVI	Leobardo Jorge González Cejudo	PRI
XVII	Lamberto Gálvez Díaz	PRD
XVIII	José Rubén Moreno Valdés	PRI
XIX	Wenceslao Cota Montoya	PRI
XX	Oscar Héctor Paco Barrera	PAN
XXI	Ernesto Vargas Gaytán	PRI
RP	Julio César Rodríguez Pérez	PRI
RP	José Antonio Cuadras García	PRI
RP	Gilberto Otero Valenzuela	PRI
RP	Víctor Manuel Borbón Pablos	PRI
RP	Rafael Coronado Acuña	PRI
RP	Isabel Cristina Murrieta López	PAN
RP	Ramón Antonio Fernández Palafox	PAN
RP	Fermín Andrade Sánchez	PAN
RP	Raúl Romero Fontes	PRD
RP	Rogelio Figueroa Camargo	PRD
RP	Benito Flores Castro	PT
RP	Miguel Ocejo Morales	PT

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del Congreso del Estado de Sonora, del Consejo Estatal Electoral, Participación Ciudadana y Almada y Medina (2001).

Todos estos factores tuvieron un impacto destacado en el proceso electoral sonorense aunado a las reformas llevadas a cabo en nuestro estado. Podemos destacar la creación de un código electoral para el estado de Sonora, la posibilidad de las candidaturas comunes entre varios partidos, acceso igualitario de todos los partidos a los tiempos de radio y televisión gubernamental, registro de planillas que impedía un porcentaje mayor al ochenta para uno de los géneros, aumento del porcentaje mínimo para acceder a las diputaciones plurinominales y se incluía en las regidurías la representación étnica (Paco Barrera, 1997, 77-78).

El resultado inmediato del impacto del acontecer nacional y las reformas electorales de 1996 provocó una nueva conformación en el Congreso del estado. Por primera vez en la historia el PRI perdía la mayoría absoluta de votos e instauraba el primer gobierno dividido en Sonora. A la par con el gobierno federal, Sonora iniciaba un camino interesante y complejo a la vez. La tabla 8 nos muestra que la nueva conformación del Congreso obligaba al partido gobernante a negociar con un partido opositor para sacar adelante las reformas necesarias. Al ser un Congreso de tendencia tripartita, cualquier modificación constitucional u otros acuerdos que requirieran las dos terceras partes de los votos por fuerza de lógica tenía que ser acordado entre los tres partidos, a menos que dos de ellos se aliaran y buscaran la indisciplina de la mitad del tercero.

Tabla 8. Conformación de la LV Legislatura del Congreso del estado de Sonora, periodo 1997-2000. Primera con gobierno dividido.

DISTRITO	DIPUTADO	PARTIDO
I	José Inés Palafox Núñez	PAN
II	Oscar Federico Palacio Soto	PRI
III	Julio Alfonso Martínez Romero	PAN
IV	Francisco Javier Mendivil Estrada	PRI
V	Sergio Lugo Mendivil	PRI
VI	Miguel Francisco López Castro	PRI
VII	Guillermo Padrés Elías	PAN
VIII	Romeo Castro Durán	PAN
IX	Francisco Javier Villaescusa Valencia	PRI
X	Ofelia González Miranda	PRI
XI	Francisco Bojórquez Mungaray	PRI
XII	Mario González Valenzuela	PAN
XIII	María Del Carmen Romero Ibarra*	PAN
XIV	Jorge Santos Flores	PAN
XV	Carlos Ernesto Zataráin González	PRI
XVI	Francisco Hernández Espinoza	PRD
XVII	Jesús Ortiz Félix	PRD
XVIII	Luis Alfonso Valenzuela Segura	PRD
XIX	José Guadalupe Curiel	PRD
XX	Olegario Carrillo Meza	PRD
XXI	Juan De Dios Castro Pacheco	PRD
RP	Carlos Gámez Fimbres	PRI
RP	Filiberto Alfaro Cázares	PRI
RP	Mario Robinson Bours Félix	PRI
RP	Valentina Ruiz Lizárraga	PRI
RP	Javier Villarreal Gámez	PRI
RP	Víctor Manuel Vázquez Romero*	PAN
RP	Juan Edmundo López Durand	PAN
RP	José Luis Gonzalo Berceló Moreno	PAN
RP	Carlos Francisco Tapia Astiazarán	PAN
RP	Juan Manuel Ávila Félix	PRD
RP	Carlos Navarro López	PRD
RP	Martha Patricia Alonso Ramírez	PRD

\*En 1998 se declararon diputados independientes.

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del Congreso del estado de Sonora, Consejo Estatal Electoral, Participación Ciudadana y Almada y Medina (2001).

Contrario a lo pensado por los actores políticos de ese periodo, respecto a la paralización de los trabajos del Congreso del estado a falta de una mayoría partidista, esta legislatura tuvo mayor producción en cuanto a leyes, acuerdos y decretos que varias legislaturas anteriores con gobiernos unificados. En un balance general, solo la LII (1988-1991) y la LIII (1991-1994) legislaturas tuvieron una mayor producción de leyes que la LV (Zepeda, 2000, 88).

La tendencia a conformar un gobierno dividido se mantiene para la LVI Legislatura 2000-2001. La tabla 9 muestra como no hubo un partido con mayoría parlamentaria. Lo que sí cambió fue la tendencia tripartita que tuvo la legislatura anterior. Debido a lo anterior se instauró por primera vez un bipartidismo. Las dos principales fuerzas políticas del estado podrían ponerse de acuerdo y conformar una alianza con una mayoría calificada. El PRD solo serviría para los acuerdos de mayoría absoluta ya que cualquiera de los dos partidos mayoritarios en alianza con él obtendría los votos suficientes para alcanzar el cincuenta y uno por ciento.

Tabla 9. Conformación de la LVI Legislatura del Congreso del estado de Sonora. Periodo 2000-2003.

DISTRITO	DIPUTADO	PARTIDO
I	Mario Alberto Guevara Rodríguez	PAN
II	Alfredo López Aceves	PRI
III	Héctor Cárnez Ríos	PAN
IV	Marco Arturo Moreno Ward	PAN
V	Vicente Terán Uribe	PRI
VI	Enrique Torres Delgado	PAN
VII	Francisco García Gámez	PAN
VIII	María Lourdes Cruz Ochoa	PRI
IX	Lioncio Durazo Durazo	PRI
X	Ricardo Rivera Galindo	PRI
XI	Marco Antonio Coronado Acuña	PRI
XII	Manuel Corral Gutiérrez	PAN
XIII	Gustavo De Unanue Aguirre	PAN
XIV	Homero Ríos Murrieta	PAN
XV	Jesús Ávila Godoy	PRD
XVI	Francisco Contreras Vergara	PRI
XVII	Raúl Acosta Tapia	PRI
XVIII	José René Noriega Gómez	PRD
XIX	Gustavo Idelfonso Mendivil Amparan	PRI
XX	Antonio Leyva Duarte	PRI
XXI	Lamberto Díaz Nieblas	PRI
RP	Jesús Enríquez Burgos	PRI
RP	Mario Barceló Abril	PRI
RP	Jesús Rosario Rodríguez Quiñónez	PRI
RP	Daniel Hidalgo Hurtado	PRI
RP	Onésimo Aguilera Burrola	PRI
RP	José Irene Álvarez Ramos	PAN
RP	María Viola Corella Manzanilla	PAN
RP	Ernesto Munro Palacio	PAN
RP	Francisco Alberto Velasco Núñez	PAN
RP	María Dolores Del Río Sánchez	PAN
RP	Hildelisa González Morales	PRD
RP	Heleodoro Pacheco Vázquez	PRD

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del Congreso del estado de Sonora, Consejo Estatal Electoral y Participación Ciudadana.

Otra de las características de esta legislatura es que fue la última en erigirse como colegio electoral, lo que implicaba que tenía la facultad de calificar los resultados de la elección a gobernador de 2003. Para 2009 esta facultad correspondería al Consejo Estatal Electoral. La conformación de la LVII Legislatura estuvo enmarcada en un proceso electoral caracterizado por el conflicto entre las dos principales fuerzas políticas del estado: PRI y PAN. De acuerdo a los resultados oficiales, en 2003 se desarrolló la elección a gobernador más cerrada en la historia. Un punto porcentual fue la diferencia entre primero y segundo lugar. Para el PRI: 372, 467, que representó el cuarenta y cinco punto sesenta y para el PAN: 364, 544, que representó el cuarenta y seis punto treinta y tres (CEE, 2003).

La impugnación del proceso ante las instancias jurisdiccionales en materia electoral provocó una gran incertidumbre en el electorado sonorense. Sin embargo, el TEPJF confirmó el triunfo del candidato del PRI-PVEM PANAL, Eduardo Bours Castelo. El efecto más importante de este proceso fue la integración del poder legislativo de Sonora para el periodo 2003-2006. El CEE asignó cinco diputaciones al PRI, cinco al PAN y una al PRD. Sin embargo este acuerdo fue impugnado por el PAN ante el TEPJF quien decidió dejar sin efecto el acuerdo de asignación y sugerir una distribución más equitativa que implicaba que solo se repartieran diez diputaciones, “toda vez que los montos de la votación de los partidos políticos participantes implican que el cociente de unidad sólo alcance para asignar ocho diputados, y por resto mayor exclusivamente hasta dos”.<sup>27</sup> Este acuerdo iba en concordancia con el artículo 31 de la Constitución sonorense, el cual plantea que el Congreso podrá integrarse hasta con doce diputaciones plurinominales, es decir, podían ser menos.

---

<sup>27</sup> TEPJF. Sentencia del 11 de septiembre de 2003 dentro del expediente SUP-JRC-365/2003 promovido por el Partido Acción Nacional en contra del Consejo Estatal Electoral.

Tabla 10. Conformación de la LVII Legislatura del Congreso del estado de Sonora. Periodo 2003-2006.

DISTRITO	DIPUTADO	PARTIDO
I	Héctor Rubén Espino Santana	PAN
II	José Rodrigo Vélez Acosta	PRI
III	Luis Alberto Cádiz Lizárraga	PRI
IV	Miguel Ernesto Pompa Corella	PRI
V	Carlos Galindo Meza	PRI
VI	Guadalupe Adela Gracia Benítez	PRI
VII	Carlos Samuel Moreno Terán	PRI
VIII	Alejandro Elías Serrano	PAN
IX	Luis Carlos Griego Romero	PRI
X	Angélica María Payán García	PRI
XI	Jorge Alberto Gastélum López	PRI
XII	Pedro Anaya Corona	PAN
XIII	Gildardo Real Ramírez	PAN
XIV	Luis Gerardo Serrato Castell	PAN
XV	Alfredo Ortega López	PRI
XVI	Luis Felipe García de León Martínez	PRI
XVII	Francisco Villanueva Salazar	PAN
XVIII	Fructuoso Méndez Valenzuela	PAN
XIX	Onésimo Mariscales Delgadillo	PRI
XX	José Rodrigo Gastélum Ayón	PRI
XXI	Carlos Ruiz Love	PRI
RP	José Rosario Ozuna Zúñiga	PRI
RP	Oscar Lopez Vucovich	PRI
RP	Juan Bautista Valencia Durazo	PAN
RP	Carlos Tapia Astizarán	PAN
RP	Juan Miguel Córdova Limón	PAN
RP	Maria Mercedes Corral Aguilar	PAN
RP	Carlos Alberto Navarro Sugich	PAN
RP	José Yánes Navarro	PAN
RP	Jesús Bustamante Machado	PRD
RP	Martha Patricia Patiño Fierro	PRD

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Estatal Electoral y Participación Ciudadana contenidos en los acuerdos 109 y 129 con fecha 30 de agosto y 13 de septiembre de 2003, de forma respectiva.

Esa sentencia trajo como consecuencia que el Congreso del estado se integrara solo por treinta y uno miembros. La tabla 10 nos muestra la correlación de fuerzas que resultó de la sentencia dictada por el TEPJF y el nuevo proceso de asignación del CEE. El primer análisis que se evidencia es que con esta legislatura se pierde la tendencia de gobiernos divididos en Sonora. Al tener solo treinta y uno diputados, el PRI con los dieciséis que obtuvo, tenía poco más del cincuenta y uno por ciento de los votos. Es decir, durante la LVII legislatura en Sonora, contó con mayoría absoluta. Después de seis años volvía a un gobierno unificado.

Sin embargo, en el siguiente Congreso se retoma el camino del parlamento sin mayoría partidista. La LVIII Legislatura regresa a nuestro estado a la que decíamos es ya una realidad: gobiernos divididos. A pesar de los esfuerzos del gobierno del estado por obtener una mayoría en el Congreso los resultados electorales hacen resurgir una mayoría opositora. La tabla 11 nos muestra la composición de la LVIII Legislatura y la reinstauración de este fenómeno político.

### *1.9 Características de la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora, 2009-2012*

La LIX Legislatura surge de un proceso electoral interesante. Por primera vez en la historia un partido distinto al PRI llega a la titularidad del poder ejecutivo del estado de Sonora. El PAN, con su candidato Guillermo Padrés Elías, que obtuvo en las urnas la primera victoria para ese partido político, derrotó a un PRI seguro de repetir la victoria. A pesar de lo anterior ocurrieron diversos sucesos tales como la elección interna del PRI que dejó inconformes a varios seguidores de los candidatos Ernesto Gándara Camou y Carlos Ernesto Zataráin González. Además se suma el acontecimiento trágico de la guardería ABC

en Hermosillo, el cual provocó un trauma cívico que desembocó en un voto de castigo hacia el PRI Sonora de Eduardo Bours Castelo (Espinosa, 2012).

Tabla 11 Conformación de la LVIII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora. Periodo 2006-2009.

DISTRITO	DIPUTADO	PARTIDO
I	Florencio Díaz Armenta	PAN
II	Sergio Cuéllar Yescas	PRI
III	Darío Murillo Bolaños	PAN
IV	Leticia Amparano Gámez	PAN
V	Irma Villalobos Rascón	PRI
VI	Luis Melecio Chavarín Gaxiola	PRI
VII	Francisco García Gámez	PAN
VIII	Enrique Pesqueira Pellat	PAN
IX	Héctor Sagasta Molina	PRI
X	Hermes Martín Biébrich Guevara	PRI
XI	José Víctor Martínez Olivarría	PRI
XII	Susana Saldaña Cavazos	PAN
XIII	Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez	PRI
XIV	Claudia Artemiza Pavlovich Arellano	PRI
XV	José Luis Marcos León Perea	PRI
XVI	Rogelio Manuel Díaz Brown Ramsburgh	PRI
XVII	Juan Leyva Mendivil	PRI
XVIII	Ventura Félix Armenta	PRI
XIX	Guillermo Peña Enriquez	PRI
XX	Zacarías Neyoy Yocupicio	PAN
XXI	Próspero Manuel Ibarra Otero	PRI
RP	Carlos Daniel Fernández Guevara	PRI
RP	Óscar René Téllez Leyva	PAN
RP	Carlos Amaya Rivera	PAN
RP	Irma Dolores Romo Salazar	PAN
RP	Jesús Fernando Morales Flores	PAN
RP	Edmundo García Pavlovich	PAN
RP	Emmanuel López Medrano	PAN
RP	Reynaldo Millán Cota	PRD
RP	Petra Santos Ortiz	PRD
RP	Juan Manuel Saucedo Morales	PRD
RP	José Salomé Tello Magos	PANAL
RP	Mónico Castillo Rodríguez	PT

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Estatal Electoral y Participación Ciudadana.

En el plano legislativo, de nuevo contábamos con un congreso sin mayoría parlamentaria. La conformación de la LIX Legislatura fue muy similar a la anterior. La tabla 12 muestra cómo durante este periodo ningún partido político por sí solo tenía la mayoría absoluta de los votos en el parlamento sonorense.

Tabla 12. Conformación de la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora. Periodo 2009-2012.

DISTRITO	DIPUTADO	PARTIDO
I	Leslie Pantoja Hernández	PAN
II	Gerardo Figueroa Zazueta	PRI
III	Jesús Alberto López Quiroz	PAN
IV	David Cuauhtémoc Galindo Delgado	PAN
V	Moisés Ignacio Casal Díaz	PAN
VI	Daniel Córdova Bon	PANAL
VII	María Dolores Montaña Maldonado	PAN
VIII	Héctor Ulises Cristópulos Ríos	PRI
IX	Damián Zepeda Vidales	PAN
X	Carlos Heberto Rodríguez Freaner	PVEM
XI	Vicente Javier Solís Granados	PRI
XII	Flor Ayala Robles Linares	PRI
XIII	Otto Guillermo Claussen Iberri	PRI
XIV	Héctor Moisés Laguna Torres	PAN
XV	Raúl Acosta Tapia	PRI
XVI	Sara Martínez De Teresa	PAN
XVII	Eloísa Flores García	PAN
XVIII	Faustino Félix Chávez	PRI
XIX	Alberto Natanael Guerrero López	PRI
XX	José Luis Germán Espinoza	PRI
XXI	Bulmaro Andrés Pacheco Moreno	PRI
RP	David Secundino Galván Cazares	PAN
RP	Reginaldo Duarte Iñigo	PAN
RP	Alejandra López Noriega	PAN
RP	José Enrique Reina Lizárraga	PAN
RP	Cesar Augusto Marcor Ramírez	PVEM
RP	Marco Antonio Ramírez Wakamatsu	PRI
RP	Roberto Ruibal Astiazaran	PRI
RP	Félix Rafael Silva López	PRI
RP	Jorge Antonio Valdez Villanueva	PANAL
RP	Oscar Manuel Madero Valencia	PANAL
RP	Gorgonia Rosas López	PRD
RP	José Guadalupe Curiel	PRD

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Estatal Electoral y Participación Ciudadana.

Por otro lado, el Gráfico 2 muestra de forma concentrada la correlación de fuerzas al interior del Congreso del estado durante la LX Legislatura. El Congreso vuelve a su formación completa de treinta y tres diputados. Por primera vez el Partido Acción Nacional se convierte en la principal fuerza política dentro del Congreso sin lograr los votos necesarios para detentar una mayoría absoluta. Como característica, esta legislatura tendió al bipartidismo, por lo que cualquier acuerdo que requiriera las dos terceras partes forzaba a que los dos principales partidos negociaran el acuerdo. Fuera de esto, cualquiera de los dos podría conformar una alianza de mayoría absoluta ganadora. De hecho, el PRI, PANAL y PVEM llegaron juntos producto de una alianza electoral que les permitió obtener, en conjunto y de manera separada en la asignación de diputaciones plurinominales, una mayoría del cincuenta y uno por ciento de los diputados integrantes de dicha legislatura.

Gráfico 2. Composición política por partido de la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora 2009-2012.

PARTIDO		DIPUTADOS MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
	Partido Acción Nacional	9	5	14
	Partido Revolucionario Institucional	10	2	12
	Partido de la Revolución Democrática	0	2	2
	Partido Verde Ecologista de México	1	1	2
	Nueva Alianza	1	2	3
<b>Total</b>		21	12	33

Fuente: Elaboración propia con información oficial del poder legislativo del estado de Sonora.

La productividad de esta legislatura fue interesante. En total se aprobaron en el Pleno 1517 proyectos, de los cuales resultaron en 1319 acuerdos, 129 decretos y solo 30 leyes. La tabla 13 nos muestra que en términos generales la productividad de esta legislatura es baja en relación a las dos legislaturas previas a la instalación de los gobiernos divididos (LIII y LIV) y la primera legislatura con un gobierno sin mayoría (LV).

Tabla 13. Cuadro comparativo de la productividad de las LIII, LIV, LV y LIX legislaturas del Congreso del estado de Sonora.

LEGISLATURA	PERIODO	LEYES	DECRETOS	ACUERDOS
LIII	1991-1994	468	265	173
LIV	1994-1997	276	238	356
LV	1997-2000	267	210	251
LIX	2009-2012	30	129	478

Fuente; Elaboración propia con datos de Zepeda (2001) para las legislaturas LIII, LIV y LV y propios para la LIX legislaturas.

En otro nivel, la LIX Legislatura que ejerce funciones para el periodo 2012-2015 no contiene mayoría para ninguna fuerza política, por lo que el camino sigue en el rumbo de las dificultades. Como vemos, poco a poco el sistema dividido de gobierno se impone al de gobierno unificado. Sin duda este fenómeno es una realidad que llegó para quedarse. El camino ha sido largo, difícil y complejo, lleno de expectativas y frustraciones. Hasta hoy, no existe un solo argumento fuerte para decir que en Sonora los gobiernos divididos son menos funcionales y evitan el desarrollo de las acciones de gobierno. Los procesos

legislativos se han vuelto más complicados aunque también más aleccionadores pero, ¿acaso un sistema político con frenos y contrapesos no es más eficiente?

## 2 LA EVOLUCIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN SONORA

El Consejo Estatal Electoral es un organismo ciudadano, autónomo y con una gran importancia dentro del acontecer político-electoral del estado. A pesar de sus altibajos se mantiene como el encargado de arbitrar las disputas políticas que surgen en cada proceso electoral. Su evolución ha sido marcada por la intervención gubernamental y lealtades partidistas que le impiden asumirse como un verdadero instituto imparcial y objetivo en sus decisiones. La intromisión del gobernador en turno y las disputas por su composición desde el Poder Legislativo estatal lo vuelven un organismo cada vez más partidista y menos ciudadano. En algunos casos es similar en la práctica a los organismos gubernamentales responsables de organizar los procesos electorales durante la mayor parte del siglo XX.

Este capítulo busca describir y explicar el proceso evolutivo del hoy Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana así como sus antecedentes históricos, dividido en tres periodos. La primera parte intenta describir un extenso periodo a raíz de la promulgación de la constitución de 1824 hasta la llegada de Porfirio Díaz al poder. La segunda describe las diversas reformas electorales a partir de la constituyente de 1917, durante el siglo pasado hasta 1993. A modo de colofón, en la tercera etapa se relata el proceso que dio origen al organismo que en el papel se presenta como autónomo y ciudadano, el cual se mantiene vigente hasta hoy después de veinte años.

## *2.1 Las primeras leyes electorales de Sonora*

Durante la etapa posterior a la independencia de México y el Congreso constituyente de 1824 que dio origen a la primera Carta Magna, las leyes electorales que regulaban los procesos electorales son de diversa índole. Mientras que unas establecían en esencia las reglas procedimentales de las elecciones (1825 y 1831, la primera aún como estado de Occidente y la segunda un año después de constituido el estado de Sonora), otras pertenecen al periodo centralista, en donde desaparecieron las constituciones estatales y las elecciones fueron regidas por dos leyes federales, una de 1837 y otra de 1845 (Almada y Medina, 2001, 41).

Después del gobierno de Santa Anna, y una vez restablecido el sistema republicano, en 1848 el Congreso del estado de Sonora aprueba una nueva constitución. Para adaptar los procedimientos electorales a este nuevo sistema constitucional ese mismo año se aprueba una ley electoral. A partir de entonces y durante toda la etapa previa a la llegada de Porfirio Díaz a la presidencia en 1876, las reformas electorales fueron constantes. La tabla 14 muestra todas las reformas electorales realizadas en el estado durante este periodo. Como un dato adicional tenemos que durante los últimos diez años de este periodo se realizaron cuatro reformas, síntoma que posiciona a esta década como en la que más se han realizado reformas electorales durante la historia de Sonora.

Es importante señalar la contradicción que genera el ver que la reforma de 1978 fue la primera en considerar la elección directa de los representantes populares. Anterior a ella, como vemos en la tabla 14, el mecanismo era indirecto, similar al establecido en los Estados Unidos de América hasta nuestros días. Incluso, en la primera reforma posterior al

periodo centralista (1848) la participación popular estaba seriamente limitada al ser un grupo de notables los que tenían derecho a ejercer el voto para nombrar a los gobernantes y no a través del voto popular universal masculino.

Tabla 14. Leyes electorales del estado de Sonora, 1848-1978.

AÑO DE APROBACIÓN	LEGISLATURA	GOBERNADOR	CARACTERÍSTICAS
1848	Congreso Constitucional	Manuel María Gándara	- Elección indirecta. - Juntas del pueblo eligen un elector primario por cada 500 habitantes. -Juntas por partido eligen electorales secundarios. -Junta General del Estado elige a los Diputados.
1857		José de Aguilar (Interino)	-Elección indirecta. -Electores nombrados en elecciones por secciones de 500 habitantes. -Juntas Generales de Distrito eligen diputados.
1861	II Congreso Constituyente	Ignacio Pesqueira	-Elección indirecta. -Electores nombrados en elecciones por secciones de 500 habitantes. -Juntas Generales de Distrito eligen diputados.
1869	III Congreso Constitucional	Ignacio Pesqueira	-Elección indirecta. -Electores nombrados en elecciones por secciones de 500 habitantes. -Juntas Generales de Distrito eligen diputados.
1871	IV Congreso Constitucional	Ignacio Pesqueira	-Elección indirecta. -Electores nombrados en elecciones por secciones de 500 habitantes. -Juntas Generales de Distrito eligen diputados.
1875	V Congreso Constitucional	Ignacio Pesqueira	-Elección indirecta. -Electores nombrados en elecciones por secciones de 500 habitantes. -Juntas Generales de Distrito eligen diputados.
1878*	VIII Congreso Constitucional	Vicente Mariscal	-Elección directa. -Se vota directamente por los diputados en secciones por distrito electoral (en total 9).

\*Única reforma durante el periodo de Porfirio Díaz como Presidente (1876-1910).

Fuente: Elaboración propia con datos de Almada y Medina (2001).

Desde 1878, fecha de la última reforma electoral del siglo XIX, hasta 1912 no se tiene registro de cambios en las leyes electorales. Durante todo el periodo porfirista Sonora se mantuvo con un mismo sistema electoral que, aun con la característica de ser directo, era poco confiable y a modo de los gobernantes en turno. Fue hasta el año de 1912 que la XXIII Legislatura, bajo el gobierno de José María Maytorena, aprobó una nueva ley electoral que derogaba la de 1878. A pesar de mantener la elección directa buscó adaptarse a los nuevos tiempos revolucionarios al igual que la reforma realizada un año después, ya con Ismael Padilla en calidad de gobernador interino.

Como característica de este periodo previo a la constitución de 1917, tenemos que la existencia de organismos autónomos era muy limitada. La realización de las elecciones estaba a cargo de personajes ilustres agrupados en “Juntas electorales” (primarias, de partido o generales). Almada y Medina, describen este sistema de la siguiente manera:

La elección indirecta consistía en que los ciudadanos eligen “electores”, los cuales deben cubrir ciertos requisitos (saber leer y escribir, por ejemplo) que los diferencian del común de los ciudadanos, y en ellos recae la facultad de elegir a los diputados. Es un sistema que tiene como base la idea de que la elección debe ser hecha por quienes tienen la capacidad que otorga “la ilustración”, además de tomar en cuenta los distintos ámbitos territoriales de influencia de los notables. Este sistema rigió desde 1825 hasta 1875, con algunas variantes (Almada y Medina, 2001, 44-45)

Estas juntas representan el primer ejercicio de lo que hoy conocemos como organismo electoral sonorense y el primer antecedente del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora.

Respecto al ejercicio de calificación de las elecciones, este estaba en manos del Poder Legislativo. En principio para los nombramientos del gobernador, vicegobernador y consejero de elección popular y, además, aprobar o reprobado el de los ministros del Supremo Tribunal de Justicia que haga el gobierno (Corbalá, 1992, 41, 68 *passim*). En cuanto al Poder Ejecutivo, en 1848 este tenía la facultada de aprobar o reprobado las elecciones populares de ayuntamientos, jueces de paz y suplentes de éstos. En 1961 esta facultad se transfirió al poder legislativo de Sonora (Corbalá, 1992, 45).

## *2.2 Las reformas electorales en la etapa posrevolucionaria*

Después del acuerdo legislativo, del cual surgió la constitución de 1917, inició un proceso de homologación en las entidades federativas para adaptarse al nuevo ordenamiento legal. Así fue que el 15 de septiembre de 1917 la XXIV Legislatura del Congreso del estado promulgó en Magdalena (de forma provisional designada la capital del estado) la nueva constitución local (Corbalá, 1992, 330).

Uno de los aspectos que había que homologar era el electoral. Y así fue, ya que un año después, el 11 de julio de 1918, se publicó en el Boletín Oficial del gobierno la ley orgánica electoral del estado que venía a derogar la ley número 113 vigente desde 1913. Esta nueva reforma electoral contemplaba algunos aspectos a destacar: elección de los miembros de los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) así como el de los ayuntamientos y sus comisarios de policía. Los diputados locales serían electos por un

periodo de dos años, el gobernador por cuatro y los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y el procurador general de justicia lo serían también por cuatro, mientras que los ayuntamientos por dos. El estado se dividía en quince distritos y no nueve como en la ley anterior. Por último, se contemplaban acciones para los ciudadanos que no acudieran a las urnas a votar (Paco Barrera, 1997, 9-14).

Esta ley, junto con la reforma realizadas en 1931 y 1946, consideraba algunos avances en la materia pero no contemplaba el establecimiento de organismos electorales en su totalidad. Tal función era propia de los poderes públicos, el Ejecutivo las organizaba y el Legislativo las calificaba. Fue hasta 1959 que surgieron las instituciones electorales en Sonora. Dichos organismos eran la Comisión Estatal de Vigilancia Electoral, integrada por el secretario de gobierno, dos representantes del Congreso del estado y por tres representantes de cada uno de los partidos políticos registrados, renovándose cada tres años (Paco Barrera, 1997, 30).

Por otro lado se crearon las comisiones distritales electorales con atribuciones organizativas y de vigilancia. También, los comités municipales electorales. Los dos organismos eran nombrados por la Comisión Estatal y se integraban por tres miembros propuestos por ésta y dos representantes de cada partido político registrado. Las directivas de las casillas electorales eran otro organismo y se integraban por un presidente, un secretario y un escrutador a propuesta de los partidos políticos. Por último, el consejo del padrón electoral, cuerpo técnico cuya función era la integración y revisión de las listas electorales (Paco Barrera, 1997, 32).

Este sistema, a pesar de mantener un fuerte control gubernamental, permitió dar espacio a los partidos políticos en la integración de las comisiones como participantes y realizando propuestas de integración. Estos organismos electorales, que no eran autónomos ni ciudadanos, se mantuvieron durante veinte años, hasta 1981, fecha en la que se da una nueva reforma electoral. En ella, el punto más destacable respecto al instituto electoral fue el cambio de nombre al principal organismo electoral. Ahora se llamaría Comisión Estatal Electoral, cuya integración también cambiaba pues ahora por parte del gobierno la integraba el Oficial Mayor del gobierno del estado como secretario técnico y el presidente de lo contencioso administrativo (Paco Barrera, 1997, 50).

1987 fue un año importante en materia electoral. Se realizó el primer intento de ciudadanizar al Instituto Electoral Sonorense. Sin embargo, este intento no prosperó a pesar de que en la integración de la Comisión Estatal Electoral se consideraba la inclusión de cuatro ciudadanos que durarían en su encargo ocho años.<sup>28</sup> Lo cierto es que también contemplaba al secretario de gobierno, un secretario técnico y tres comisionados del Poder Legislativo. El objetivo era mantener el dominio de la comisión por parte del gobierno pues bajo el supuesto de que los comisionados ciudadanos fueran imparciales el Poder Ejecutivo controlaría la mayoría de votos a través del secretario técnico los tres comisionados del Congreso (con mayoría calificada priista).

---

<sup>28</sup> Los requisitos para ser comisionado ciudadano eran: no haber sido condenado por delito alguno, haber residido en el estado durante los últimos cinco años, no desempeñar ni haber desempeñado cargo de presidente o su equivalente de un partido político, no tener ni haber tenido cargo de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación (Paco Barrera, 1997, 61).

### 2.3 Los veinte años del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana

Las reformas electorales<sup>29</sup> realizadas en Sonora durante la década de 1980 que intentaban ciudadanizar al principal órgano electoral no tuvieron el éxito esperado. La parcialidad con que se conducía la Comisión Estatal Electoral, aunado a los acontecimientos a nivel federal durante la elección de 1988, provocaron la desconfianza en las instituciones electorales y de gobierno. Con la idea de buscar cierta legitimidad se inició un proceso de reformas en todo el país que contemplaban en definitiva la ciudadanización. Estas reformas realizadas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari tuvieron tres etapas. La primera en 1990 que creaba el primer código federal de instituciones y procedimientos electorales (COFIPE), además creaba el Instituto Federal Electoral, con carácter de autónomo y con patrimonio propio, integrado por el Secretario de Gobernación, cuatro representantes del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores), diez representantes de los partidos políticos y seis consejeros magistrados, elegidos por el Congreso a propuesta del presidente de la república (Poom, 1996, 40-42).

La segunda etapa sucedió en 1993. Durante este periodo las reformas fueron poco relevantes con la excepción del procedimiento para calificar la comisión, facultad del Poder Legislativo que pasaba al consejo general del IFE, para el caso del presidente, y al Tribunal Federal Electoral, para el caso de diputados y senadores. Para la tercera reforma salinista en 1994 hubo cambios sustanciales: se eliminó el derecho al voto de los representantes de los partidos en el consejo general del IFE; los consejeros magistrados pasaron a ser consejeros ciudadanos, los cuales ya no eran propuestos por el presidente de la república sino por los

---

<sup>29</sup> Durante esta reforma electoral, también se creó la figura del Tribunal de lo Contencioso Electoral, órgano autónomo con funciones jurisdiccionales en materia electoral que tenía a su cargo la substanciación y resolución de los juicios de impugnación antes, durante y después de la jornada electoral. Este Tribunal es el primer antecedente de lo que hoy conocemos como el Tribunal Estatal Electoral de Sonora (*Ibid.*).

partidos representados en la Cámara de diputados. Además, se eliminó el voto de calidad para el secretario de Gobernación (Poom, 1996, 46).

A la par de estas reformas a nivel federal, en Sonora se trabajaba lo propio. En 1993 el Congreso del estado convocó a un foro de consulta ciudadana para recibir propuestas en materia electoral. Durante la LIII Legislatura formó una comisión plural de diputados para los trabajos que desembocarían en una nueva reforma a la ley electoral. Uno de los puntos más destacables fue la creación del Consejo Estatal Electoral como organismo autónomo, provisto de personalidad jurídica y patrimonio propios. Este consejo se integraría con ciudadanos sin partido y que de entre ellos mismos se eligiera al presidente del organismo, dinámica que eliminaba al secretario de gobierno de esa función (Paco Barrera, 1997, 69).

Sin embargo, el proceso de integración no estuvo exento de polémica. Primero porque la ley otorgaba el derecho exclusivo de proponer a los aspirantes al titular del Ejecutivo, quien presentaría una lista de doce candidatos. Además, la elección del secretario técnico implicaba aprobar a una persona ligada al partido oficial. Aún con lo anterior, estos dos inconvenientes fueron superados y sin mayor complicación el Congreso del estado realizó el nombramiento de los cinco consejeros propietarios y tres suplentes comunes (Poom, 1996, 68).

Este esquema se ha mantenido hasta la fecha con sus respectivas adecuaciones. Por ejemplo, en la reforma de 1996 se creó el código electoral para el estado de Sonora; se otorgó al CEE la facultad fiscalizadora a través de la Comisión de vigilancia, desapareció el secretario técnico propuesto por el Ejecutivo y en su lugar se eligió a un secretario del consejo propuesto y elegido por los mismos consejeros (Paco Barrera, 1997, 85).

Otro punto relevante fue que la forma de elegir y nombrar a los integrantes del entonces Consejo Estatal Electoral también cambió. Ya no sería el gobernador quien propondría una lista al Poder Legislativo sino que los mismos integrantes lanzarían una convocatoria abierta a los ciudadanos interesados. Los expedientes de los sonorenses que cumplieran los requisitos serían enviados al Congreso del estado para que este, por mayoría calificada de sus integrantes, nombrara de entre la totalidad de los aspirantes a los integrantes que se requirieran.

Este esquema se ha mantenido vigente hasta nuestros días aunque con algunos cambios. Por ejemplo, el 21 de julio de 2005 la LVII Legislatura aprobó la ley 160 que contenía un nuevo código electoral para el estado de Sonora. En dicho ordenamiento se establecía, entre otras cuestiones, la equidad y alternancia de género en la composición del Consejo Estatal Electoral, además de ampliar los requisitos para integrarlo de forma parcial y alternar la presidencia (CEE, 2005) y lo más importante: otorgaba la facultad de calificar las elecciones estatales al Consejo Estatal Electoral (Lugo, 2012, 82). Hasta hoy, el procedimiento de integración no ha cambiado. La evolución que el CEE ha sufrido durante veinte años lo ha hecho modificar su estructura orgánica, funciones y programas, pero ha mantenido vigente el sistema de renovación establecido por el Congreso del estado en la constitución y el código electoral.

### Capítulo III. Parálisis legislativa en Sonora: hechos y actores

#### INTRODUCCIÓN

Una de las funciones más importantes de los parlamentos modernos es la administrativa.<sup>30</sup> Los primeros poderes legislativos ejercían en su mayoría funciones representativas y deliberativas que resumían la esencia de un legislador. Sin embargo, con el paso del tiempo las funciones administrativas ganaron espacios junto a otras muchas que hoy en día realizan el Poder Legislativo.<sup>31</sup>

Al hablar de función administrativa es importante aclarar que no hacemos referencia a las actividades administrativas internas del recinto legislativo, como gasto corriente, pago de personal administrativo por concepto de directores de áreas o empleados de base. Esto va más allá. Dentro de la mencionada función podemos identificar una variedad de asuntos que abarcan desde el establecimiento de leyes y reglamentos que inciden de forma clara en las funciones del ejecutivo. Podemos destacar temas como pensiones, ascenso de funcionarios hasta nombramientos o ratificación de funcionarios de la administración directa en los tres niveles de gobierno y de organismos autónomos. Poco a poco el Legislativo gana terreno al Ejecutivo en temas propios que antes eran exclusivos del poder administrativo y viceversa, el Ejecutivo empieza a asumir funciones legislativas cada vez con mayores repercusiones, como parte de esta nueva relación de poderes.

---

<sup>30</sup> Por función parlamentaria se entiende la acción propia del Congreso que se traduce en sus facultades para realizar actos de distinta naturaleza y que no siempre tienen que ser legislativas (Pedroza, 1997, 215).

<sup>31</sup> Además de la administrativa, existe una coincidencia entre los autores de derecho parlamentario en identificar las siguientes funciones de un parlamento: financiera, legislativa, de control, de orientación política, jurisdiccional. Además, la representativa, deliberativa, electoral, de indagación, comunicación y la de educación (Berlín 2006).

Desde una visión jurídica, la elección y nombramiento de los consejeros electorales dentro del proceso de renovación del Consejo Estatal Electoral de Sonora en 2011, durante la LIX Legislatura (2009-2012), se considera una función administrativa. Sin embargo, es importante resaltar la enorme carga política que tiene el tema. Incluso podría cuestionarse que el nombrar funcionarios públicos sea solo un acto administrativo realizado por el Legislativo, cuando, en efecto, la connotación más relevante en muchos de los casos es política.

En cuanto a las características del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, algunas son: institución encargada de organizar y realizar las elecciones en Sonora. Es un organismo autónomo, con personalidad jurídica propia, independiente en sus decisiones y funcionamiento profesional en su desempeño. Está integrado por ocho ciudadanos, de los cuales cinco fungen como consejeros propietarios con derecho a voz y voto y tres como consejeros suplentes comunes, quienes cubren las ausencias de aquellos de forma indistinta. En igualdad de sentidos concurre con derecho a voz un comisionado de cada uno de los partidos con registro (CPES, 2013. Artículo 22, párrafo cuatro).

El nombramiento de los integrantes del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana es una facultad exclusiva de los diputados locales.<sup>32</sup> La convocatoria para iniciar con el proceso compete al Consejo Electoral en el doceavo mes previo al inicio del proceso electoral ordinario correspondiente. La convocatoria deberá contener “el plazo de la inscripción, los requisitos que deberán cumplir los aspirantes y el número de consejeros que se requieren” (CEES, 2013. Artículo 88, fracciones I y II). Dicho organismo debe

---

<sup>32</sup> “El Congreso tendrá facultades: para nombrar a los magistrados propietarios y a los magistrados suplentes comunes del Tribunal Estatal Electoral y a los consejeros estatales electorales propietarios y suplentes comunes del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, según el procedimiento establecido por esta Constitución y la ley”. (CPES. 2013. Artículo 64, fracción XX).

realizar una revisión de los expedientes de los aspirantes a consejeros en forma objetiva e imparcial y enviar al Congreso los expedientes de quienes cumplan con los requisitos. Este proceso no deberá exceder de un mes.

El Congreso integrará una comisión plural de diputados a más tardar treinta días después de recibidos los expedientes para que, “previo el estudio y análisis correspondiente, presente el dictamen respectivo ante el Pleno que, por el voto de las dos terceras partes, designe a los consejeros propietarios y los suplentes comunes según proceda” (CEES, artículo 88, fracción III). En caso de que no se obtenga la votación requerida, el dictamen regresa a la Comisión Plural para que presente un nuevo dictamen en la siguiente sesión. Este procedimiento debe llevarse a cabo antes de que concluya el mes de junio del año en que inicie el proceso electoral correspondiente (CESS, artículo 88, fracción V) para que los consejeros puedan tomar protesta e integrarse al proceso electoral próximo a realizarse. Este es un proceso que en teoría debiera durar seis meses. Sin embargo, durante la LIX Legislatura, el análisis realizado del desarrollo de los acontecimientos nos lleva a pensar que por su relevancia, duración y polarización, fue el proceso más largo y turbulento de toda la legislatura 2009-2012.

#### 1 PRIMPER INTENTO EN EL PROCESO DE RENOVCIÓN PARCIAL DEL CEE

El proceso de renovación del Consejo Estatal Electoral en 2011 estuvo enmarcado en un contexto muy particular. Una simple descripción no es comprensible sin la coyuntura en la que se desarrollaron los acontecimientos. En este sentido, la LIX Legislatura tuvo algunas características. La más importante es que fue la primera legislatura de alternancia.

Por vez primera un partido distinto al PRI asumía el gobierno del estado y, por ende, el priismo sonoreense pasaba a ser un partido de oposición. Este cambio en el rol de las dos principales fuerzas políticas del estado no solo modificó la correlación de fuerzas, también las actitudes. Ni el PRI tenía experiencia como oposición ni el PAN como gobierno, esto en el plano estatal. Los dos iniciaban un aprendizaje y a mediados de 2011, durante la renovación del CEE, este proceso estaba en todo su apogeo. Los acontecimientos, a detalle, sucedieron de la siguiente manera.

El 22 de octubre de 2010, mediante el acuerdo administrativo 2/2010, el entonces Consejo Estatal Electoral aprueba emitir la convocatoria para su renovación parcial. En este proceso se buscaba sustituir a los CC. Marcos Arturo García Celaya, Wilbert Arnaldo Sandoval Acereto e Hilda Benítez Carreón, consejeros electorales propietarios, así como la C. Ana Aurora Serrano Genda, consejera suplente. Todos ellos nombrados por el Congreso del estado en la sesión extraordinaria el 13 de septiembre de 2005. Dicha convocatoria fue publicada en el Boletín Oficial del estado y en el periódico de mayor circulación estatal el 28 de octubre de 2010 (El imparcial, 2010).

Hasta aquí todo parecía indicar que daba inicio el proceso de renovación parcial del Consejo Estatal Electoral rumbo a las elecciones de 2012. Lo que realmente comenzó ese día fue un largo proceso judicial que se prolongaría durante los próximos dieciocho meses y que concluiría el 18 de abril de 2012, fuera de término (casi nueve meses después) y lleno de controversia.

El 25 de octubre los comisionados propietarios de los partidos políticos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México,

Convergencia y Nueva Alianza; promovieron ante el Consejo General Electoral del Estado de Sonora, *per saltum*, juicio de revisión constitucional ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación inconformes con el acuerdo del 22 de octubre de 2010. Cuatro días después el TEPJF radica el juicio.<sup>33</sup> El 1 de diciembre de 2010 el TEPJF resuelve dejar sin efecto el acuerdo 05/2010 que aprueba emitir la convocatoria para la renovación parcial del CEE. ¿La razón? Dicho acuerdo se llevó a cabo en una reunión de trabajo de los consejeros y no en una sesión, lo que excluye a los comisionados de conocer de la discusión de los términos de la convocatoria. Con esta sentencia, el TEPJF obligaba al CEE reponer el proceso y emitir una nueva convocatoria lo más pronto posible. Este fue el primer revés jurídico del organismo electoral estatal frente a los derechos de ciudadanos y partidos políticos durante el proceso de renovación.

El consejo, ante la premura del doceavo mes en que tenía la obligación de emitir la convocatoria, decide reunirse el 7 de diciembre y emitir el acuerdo número 21 que aprobaba la convocatoria para la renovación parcial del organismo electoral.<sup>34</sup> Aquí ya no se presentaron inconformidades, el proceso inició y los ciudadanos sonorenses acudieron a presentar sus solicitudes ante el Consejo Electoral sonorenses durante los próximos treinta días. Vencido el término, el 11 de enero, el CEE informó que fueron ciento cuarenta y ocho los ciudadanos que solicitaron su registro, para luego proceder a la revisión de la documentación que avalaba el cumplimiento de los requisitos (CEE. Boletín de Prensa 001/2011).

---

<sup>33</sup> Juicio de revisión constitucional ante el TEPJF promovido por comisionados propietarios del PRI, PRD, PVEM, CONVERGENCIA y PANAL. Expediente SUP-JRC-0376-2010.

<sup>34</sup> Boletín Oficial del estado de Sonora. Tomo CLXXXVI núm. 47 secc. I. Jueves 9 de diciembre de 2010.

Del 25 de enero al 3 de febrero el CEE realizó la revisión de expedientes en dos etapas: la primera para revisar todos los expedientes; después, en una segunda, para la revisión de expedientes que fueron objeto de observación o cuestionamiento sustentado. La primera etapa la realizarían del 25 al 28 de enero con un promedio diario de treinta y siete expedientes revisados; la segunda, del 31 de enero al 3 de febrero. Después este proceso el CEE enviaría la propuesta definitiva de aspirantes a consejeros al congreso. Todo esto se cumplió conforme al dictamen establecido.

Al final de este proceso de revisión el Pleno el CEE aprueba el día 9 de febrero el acuerdo número 5 “que resuelve sobre las solicitudes de los ciudadanos que se registraron como aspirantes a Consejeros Electorales para la renovación parcial del Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora, y sobre la integración de la lista de aspirantes que cumplieron con los requisitos previstos en el Código Electoral para el Estado de Sonora y en la convocatoria emitida y que se enviará al H. Congreso del Estado de Sonora”.<sup>35</sup> En él, el CEE considera que fueron 142 los aspirantes que cumplieron los requisitos e informó que decidió excluir a seis aspirantes de consejeros electorales: César Molina Corella, María del Carmen Padilla Márquez, Fausto Rivera Coronado, Hugo Urbina Báez, Wilbert Arnaldo Sandoval Acereto y Ana Carolina Burruel Figueroa. Los primeros tres por no entregar documentación completa. Urbina Báez por ser Secretario Técnico del CEE al momento de la solicitud, por tanto no había renunciado al cargo como lo marca la Ley. En el caso de Sandoval Acereto por desempeñarse hasta el momento como consejero electoral propietario y su registro representaba un riesgo de parcialidad, además de que fue electo solo para dos periodos electorales. Siete días después, el presidente de la diputación permanente del

---

<sup>35</sup> Consejo Estatal Electoral. Acta Número 4 del día 9 de febrero de 2011.

Congreso del estado, informa en sesión realizada en la Sala de comisiones la recepción de los ciento cuarenta y dos expedientes de aspirantes a consejeros electorales y los reserva a fin de turnarlos a la comisión plural de diputados, una vez que ésta se haya constituido como lo establece el artículo 88, fracción IV del código electoral para el estado de Sonora.<sup>36</sup>

Lo anterior provocó la segunda controversia legal en relación a las decisiones del CEE. El 15 de febrero de 2011, Hugo Urbina Báez presentó ante la dirección ejecutiva de asuntos del Consejo Estatal Electoral del estado de Sonora una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de impugnar el acuerdo antes mencionado. El 22 de ese mismo mes lo hizo Wilbert Arnaldo Sandoval Acereto. El 11 de mayo la Sala Superior del TEPJF resuelve modificar el acuerdo número 5 del CEE para incluir en la lista de aspirantes a consejeros a Hugo Urbina Báez pero no a Sandoval Acereto.<sup>37</sup> Atendida esta resolución, el Pleno del Consejo acordó el 17 de mayo de 2011 modificar la lista de aspirantes para incluir a Hugo Urbina Báez, aumentándola a ciento cuarenta y tres. En respuesta el CEE decide remover del cargo de secretario técnico a Urbina Báez (argumentó pérdida de confianza en citado funcionario) y nombra como sustituta a Leonor Santos Navarro. Sin embargo, de nueva cuenta Urbina Báez se inconformó ante el TEPJF y el 10 de junio fue restituido en la secretaría técnica del organismo electoral debido a una resolución de la Sala Superior del TEPJF que dejó sin efecto el acuerdo número 10 aprobado por el Pleno del CEE y que lo destituía del cargo. El Tribunal consideró que el Consejo omitió explicitar las razones, motivos o explicaciones

---

<sup>36</sup> Congreso del Estado de Sonora. Diputación permanente. Acta de la sesión celebrada el día 16 de febrero de 2011. Sala de comisiones. Hermosillo, Sonora.

<sup>37</sup> Resolución de fecha 11 de mayo respecto del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Hugo Urbina Báez y Wilbert Arnaldo Sandoval Acereto. Expedientes acumulados TEPJF SUP-JDC-44/2011 y SUP-JDC-54/2011.

por las que fue removido. Sin embargo, once días después de ser restituido en el cargo, el CEE acuerda remover a Urbina Báez con una larga lista de razones que van desde la omisión de resoluciones procesales y resistencia a cumplir instrucciones para cumplimentar acuerdos del consejo, hasta la alteración de hechos y uso indebido de fe pública e integración incompleta de expedientes remitidos a la autoridad jurisdiccional, faltas consideradas graves por los consejeros electorales. Finalizaba así la disputa entre los integrantes del organismo electoral y su Secretario Técnico.<sup>38</sup>

Aquí concluyó oficialmente la participación del entonces Consejo Estatal Electoral en el proceso de su renovación parcial. Desfasado en tiempo y sumido en conflictos, da paso a la siguiente etapa en la cual el Congreso del estado retoma los expedientes de los aspirantes. Proceso que los diputados habían iniciado semanas antes, pues desde el 28 de febrero, mucho antes del término legal, en una sesión extraordinaria ya habían conformado la Comisión Plural de diputados que habría de estudiar los mejores perfiles y dictaminar quiénes habrían integrarse al Consejo Estatal Electoral.

Esta Comisión Plural propuesta, a su vez, por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), estaría integrada por los CC. diputados Bulmaro Andrés Pacheco Moreno, Faustino Félix Chávez y Roberto Ruibal Astiazarán del PRI. Damián Zepeda Vidales, Jesús Alberto López Quiroz y David Cuauhtémoc Galindo Delgado del PAN. Oscar Manuel Madero Valencia del PANAL, José Guadalupe Curiel del PRD y César Augusto Marcor Ramírez del PVEM.<sup>39</sup> Esta integración daba certeza a la condición

---

<sup>38</sup> El desarrollo de este conflicto se relata en las actas de las sesiones número 9, 11 y 13, del 27 de mayo, 20 de junio y 1 de julio, de forma respectiva.

<sup>39</sup> Congreso del Estado de Sonora. Acta de la sesión extraordinaria celebrada el día 28 de febrero de 2011. Salón de Sesiones. Hermosillo, Sonora.

de pluralidad requerida, además de estar representativa con la conformación de las fracciones parlamentarias de la LIX Legislatura.

A partir del 5 de abril al 25 de mayo los integrantes de la Comisión Plural llevaron a cabo las respectivas entrevistas a los aspirantes. En cinco reuniones que correspondieron a los días 5, 15 y 26 de abril, así como el 19 y 25 de mayo, diputados del PRI, PAN, PRD, PVEM y PANAL escucharon las ideas, críticas, propuestas y análisis por parte de los entrevistados sobre las necesidades estructurales y operativas del órgano electoral del estado así como los cambios necesarios que promoverían al código electoral del estado durante su encargo, en caso de ser seleccionados por el Poder Legislativo como consejeros electorales estatales (CONGRESOSON, boletines informativos 05/04/2011, 15/04/2011, 26/04/2011, 19/05/2011, 25/05/2011). Sin embargo la comisión informó que “las entrevistas no constituyen una evaluación sobre los aspirantes, por ello, claramente se estableció que no tenían ningún valor vinculatorio sobre sus requisitos, perfil o evaluación tendiente a calificar a los aspirantes”.<sup>40</sup>

Aunado a lo anterior, algunos aspirantes presentaron ante el Congreso documentos de apoyo en sus aspiraciones. La comisión plural documentó cartas de apoyo de organizaciones sociales así como de ciudadanos a favor de distintos aspirantes para reforzar sus candidaturas y mostrar a los integrantes los beneficios de ser elegidos. En total, la citada comisión recibió ochenta y nueve manifestaciones de recomendación y apoyo para aspirantes y no se presentó ningún escrito de impugnación. Una vez revisados los expedientes, entrevistas realizadas, propuestas atendidas y perfiles analizados, y ante la

---

<sup>40</sup>Dictamen de la Comisión Plural. Sesión del día 29 de junio de 2009. Pág. 8. Resulta contradictorio que el Congreso del estado establezca las entrevistas como uno de los lineamientos para analizar los perfiles de los aspirantes, pero no las considere vinculatorias. Es necesario que exista un procedimiento claro que establezca para qué y cómo sirven las entrevistas durante el proceso legislativo. En ese sentido, es fundamental llevar a cabo una reforma al Código Electoral para que se considere las entrevistas como obligatorias y como un factor a tener en cuenta en la elección de los consejeros.

cercanía del término legal que marca el artículo 88, fracción V del código Electoral, el mes de junio los diputados preparan el dictamen con los nombres propuestos para los cargos en mención.

El 29 de junio de 2011, justo un día antes de vencer el término legal, los diputados Bulmaro Pacheco Moreno y Raúl Acosta Tapia presentan ante el Pleno el dictamen de la comisión plural que contiene la propuesta de los ciudadanos que pueden fungir como consejeros del CEE por dos procesos electorales. En la sesión que duró hasta después de las dos de la mañana del día siguiente, el dictamen proponía nombrar como consejeros propietarios a Oscar Germán Román Portela, Sagrario Penélope Palacios Romero y Manuel Oscar García Sandoval y como consejera suplente a Nidia Eloísa Rascón Ruiz. En voz del entonces Coordinador de la Fracción Parlamentaria del PAN, el diputado Enrique Reina Lizárraga, esta propuesta fue presentada por los partidos que integran la llamada “Alianza” (PRI Sonora, PANAL y PVEM, que juntos representaban cinco de nueve votos en la comisión plural y la mayoría absoluta (cincuenta por ciento más uno) del pleno, con diecisiete diputados).<sup>41</sup>

Ante la solicitud de los comisionados de dispensa de segunda lectura, el dictamen fue rechazado por mayoría al no alcanzar las dos terceras partes requeridas.<sup>42</sup> La votación se registró de la siguiente manera: diecisiete votos a favor (PRI, PANAL, PVEM) y quince en contra (PAN, PRD). Salvo por algunas variaciones, producto de la indisciplina partidista

---

<sup>41</sup> De acuerdo a los registros del expediente 1447, en el acuerdo 195 consta solo la firma de los diputados Pacheco Moreno, Félix Chávez, Ruibal Astiazarán del PRI, así como de César Augusto Marcor Ramírez del PVEM y Oscar Manuel Madero Valencia del PANAL. De acuerdo a entrevistas con los involucrados, después de las entrevistas a los aspirantes a consejeros era raro que la Comisión Plural se reuniera completa o que los acuerdos fueran firmados por todos sus integrantes.

<sup>42</sup> De acuerdo al proceso legislativo para las votaciones, establecido en los artículos 128 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Sonora, para que un asunto sea declarado de urgente y obvia resolución o, en el caso de los dictámenes de comisiones, omitir la segunda lectura del mismo, deberá contar con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión.

del PRD y ausencias de diputados, este escenario en la votación sería constante durante toda la LIX Legislatura. Por un lado, los tres partidos que conformaron la Alianza por Sonora y por otro el partido gobernante apoyado por el PRD. Éstos últimos, aunque eran minoría, se valían de los procedimientos que requería la votación de las dos terceras partes para no aceptar algunos acuerdos, decretos o iniciativas de leyes.

Posterior al rechazo del dictamen la discusión subió de tono. Hubo acusaciones fuertes. Los diputados de la Alianza acusaron a los panistas de no cumplir con un deber legal, mientras que los del partido gobernante reclamaban a los del PRI querer tomar ventaja por su mayoría en la comisión plural y en el Pleno para nombrar solo a consejeros afines a la Alianza pues nunca mostraron interés en consensar los nombramientos. Incluso, el diputado Pacheco Moreno del PRI ya hablaba de una posible intervención del TEPJF en el tema.<sup>43</sup> A pesar de la premura por el plazo que vencía, de acuerdo al procedimiento legislativo que marcaba la ley el dictamen tenía que ser regresado a la Comisión para ser presentado de nuevo en la siguiente sesión si no mostraba modificaciones o dentro del término de doce días hábiles si era cambiado. El primer caso está establecido en el artículo 128 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Sonora; el segundo, en el artículo 145 de la misma norma.

Las consecuencias de la falta de acuerdo después de haber vencido el término legal fueron enormes. Primero se criticó en los medios la falta de consenso en un tema tan importante. A pesar de que hubo varios temas de interés que fueron abordados y aprobados en esa sesión, se criticó la falta de productividad al terminar el primer periodo ordinario de sesiones del año 2011. Sin embargo, la reacción más importante a la falta de acuerdo vino

---

<sup>43</sup> Tanto la votación como la discusión de este acuerdo se encuentra registrado en el Acta de la sesión del 29 de junio de 2011.

de los mismos aspirantes a consejeros electorales, quienes promovieron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, unos de manera inmediata, otros al finalizar el término para ello. Los primeros en inconformarse fueron Roberto Carlos Félix López, Sagrario Penélope Palacios Romero, Israel Villa Ballesteros, Jesús Ambrosio Escalante Lapizco, Manuel Oscar García Sandoval y Oscar Germán Román Portela. Los escritos iniciales se presentaron ante el H. Congreso del Estado entre el 1 y 4 de julio de 2011 y fueron remitidos al Tribunal el 7 y 8 del mismo mes y año donde fueron integrados bajo los expedientes SUP-JDC-4940/2011, SUP-JDC-4941/2011, SUP-JDC-4942/2011, SUP-JDC-4943/2011, SUP-JDC-4955/2011 y SUP-JDC-4956/2011, para después ser acumulados por tener el mismo acto reclamado.

Trece días después, el 20 de julio, los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del magistrado Constancio Carrasco Daza, emitieron sentencia donde declararon fundada la pretensión de los demandantes. La sentencia era respecto a la omisión del Congreso del estado de designar a los consejeros electorales que deberán integrar el Consejo Estatal Electoral de esta entidad federativa dentro de los términos que establece la ley. Esto es, antes que concluyera el mes de junio de 2011. Ante ello, decide ordenar a la diputación permanente del Congreso que convoque a sesiones extraordinarias para el efecto de que la misma, “dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir de la notificación de esta

ejecutoria, concluya el procedimiento de designación de los consejeros electorales del Consejo Estatal Electoral de esa entidad federativa”.<sup>44</sup>

Así lo hicieron. Antes de que venciera el plazo los diputados locales ya habían alcanzado un acuerdo de consenso. De esta manera, la comisión permanente en sesión del 2 de agosto acuerda convocar al Congreso a una sesión extraordinaria el día 4 para discutir, entre otros asuntos, el nombramiento de los consejeros electorales. Ya en la sesión extraordinaria, el diputado Pacheco Moreno da segunda lectura al dictamen que había presentado la Comisión Plural en la sesión del 29 de junio en el cual se propone como consejeros propietarios a Oscar Germán Román Portela, Sagrario Penélope Palacios Romero y Manuel Oscar García Sandoval y como consejera suplente a Nidia Eloísa Rascón Ruiz. Al finalizar el dictamen, el diputado Reina Lizárraga del PAN hace referencia a que ya se había trabajado durante varios días en la construcción de un acuerdo dentro de la comisión plural, lo que fue secundado por el coordinador de los diputados del PRI, Roberto Ruibal Astiazarán, al hacer un llamado a aprobar una nueva propuesta en lo particular. Ningún diputado hizo referencia a la sentencia que había emitido días antes el TEPJF, pero no había duda de que la urgencia de llegar a un acuerdo era para evitar consecuencias legales para el Congreso y sus integrantes.

Al finalizar las intervenciones el presidente de la mesa directiva puso a consideración de la Asamblea el acuerdo en lo general, aprobado por unanimidad. Al poner a discusión el dictamen en lo particular, el presidente de la comisión plural, diputado

---

<sup>44</sup> Sentencia el 20 de julio de 2011 emitida por la Sala Superior del TEPJF dentro de los Juicios para la Protección de los Derechos político-electorales del Ciudadano. Expedientes: SUP-JDC-4940/2011 y Acumulados, promovido por Israel Villa Ballesteros y Otros.

Bulmaro Pacheco solicitó modificar el primer punto del dictamen para que quedara de la siguiente manera:

“PRIMERO.-El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como Consejeros Propietarios del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, a los ciudadanos Oscar Germán Román Portela, Sara Blanco Moreno y Francisco Javier Zavala Segura. Oscar Germán Román Portela nació en ciudad Obregón el 24 de febrero de 1967, es licenciado en derecho por la Universidad de Sonora, tiene maestría en estudios políticos y sociales por la UNAM, y ha trabajado en la Unidad de Licitaciones del ISSSTESON, Coordinador Técnico de la Unidad de Licitaciones del ISSSTESON. Experiencias laborales en la iniciativa privada en Canaco y Canacindra. Sara Blanco Moreno, nació en Tepache, Sonora el 27 de abril de 1961; es abogada egresada de la UNISON, ha trabajado en el Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora, Consejera Estatal Electoral 2005-2006, Consejera Electoral 2002-2003. Trabajó en la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Delegación de Hermosillo del 95 al 2000; en el Ayuntamiento de Hermosillo 89-94; en el Colegio de Bachilleres, y en el Instituto de Crédito Educativo. Francisco Javier Zavala Segura, es abogado, nació en Caborca, Sonora el 23 de noviembre del 77, tiene Maestría en Amparo en la Universidad de Durango Santander; ha trabajado como Coordinador Jurídico en el Área de Ejecuciones de Sentencias y Consultores Profesionales Corporativo; Coordinador Jurídico de la Empresa Actuarial y Servicios; Coordinador General de

las firmas nacionales de Rodríguez Baggio y Asociados y Actuarial y de Servicios, S.A. Son los datos Presidente”<sup>45</sup>.

De los nombres que aparecían en el primer dictamen, solo se mantenía el de Oscar Germán Román Portela y se agregaban los de Sara Blanco Moreno y Francisco Javier Zavala. Para el caso del consejero suplente se decidió sustituir a Nidia Eloísa Rascón Ruiz por Olga Lucia Seldner Lizárraga.<sup>46</sup> Con base en el procedimiento, en primer término serían votados los dos primeros puntos propuestos en el dictamen original presentado por la Comisión Plural para después someter a votación los dos puntos que fueron modificados. Los primeros fueron rechazados por unanimidad mientras que los de la propuesta de modificación fueron aprobados por unanimidad. Parecía que la dinámica funcionaba bien hasta entonces. De manera sorpresiva los diputados llegaron a un consenso, el acuerdo fue aprobado por unanimidad y todas las fracciones manifestaron su satisfacción hacia el mismo. Los nuevos consejeros tomaron protesta de su cargo frente a todos los integrantes de la LIX Legislatura (CONGRESOSON, Boletín informativo 0808/2011). Hubo felicitaciones. Para los diputados era un logro... por el momento.

---

<sup>45</sup> Sentencia el 20 de julio de 2011 emitida por la Sala Superior del TEPJF dentro de los Juicios para la Protección de los Derechos Político- Electorales del Ciudadano. Expedientes: SUP-JDC-4940/2011 y Acumulados, promovido por Israel Villa Ballesteros y Otros.

<sup>46</sup> Podemos identificar gracias a estos cambios cuáles eran las propuestas de cada partido. Al mantener la propuesta en el segundo dictamen, observamos que los partidos de la Alianza (PRI, PANAL, PVEM), proponían a Oscar Germán Román Portela. Dados los cambios, el PAN proponía a Sara Blanco Moreno y Francisco Javier Zavala. La primera con amplia experiencia en asuntos electorales (ya había sido consejera estatal electoral) y quien se había caracterizado por trabajar en instancias gubernamentales con el PAN. El segundo, sin experiencia electoral pero señalado como cercano al entonces Secretario de Hacienda del gobierno del estado, Alejandro López Caballero. En el caso de Olga Lucia Seldner Lizárraga, el Diputado José Guadalupe Curiel en dicha sesión aseguró que era una propuesta del PRD. Al carecer los aspirantes propuestos de un perfil idóneo (con la excepción de Sara Blanco) el reparto para alcanzar el consenso fue de dos consejeros propietarios para el PAN, uno para el PRI, y un consejero suplente para el PRD. Lo anterior se robustece con la información proporcionada por uno de los participantes en el proceso.

## 2 DESPUÉS DEL PRIMER ACUERDO

Después del acuerdo alcanzado para nombrar a los consejeros electorales los diputados dedicaron sus esfuerzos a otros asuntos, varios de ellos relacionados con el organismo electoral del estado. Uno fue la solicitud de los representantes del PRI, PANAL y PVEM ante el Congreso del estado para destituir a los consejeros electorales Hilda Benítez Carreón, Marco Arturo García Celaya y Fermín Chávez Peñúñuri. La solicitud había sido presentada desde el 28 de junio, a raíz de la destitución del Secretario técnico del Consejo, Hugo Urbina Báez. Se pretendía discutirlo en la sesión del 4 de agosto junto con el nombramiento de consejeros, pero se decidió sacar ese punto, marcado con el número 5, para abordarlo en otra sesión ya que esto podía contaminar los acuerdos alcanzados sobre los consejeros.

El 26 de agosto de nuevo fue propuesto el tema para ser discutido y votado por el Pleno. Sin embargo, el coordinador de los diputados del PAN, Enrique Reina Lizárraga, solicitó que el punto fuera retirado del orden del día bajo argumento de que de no hacerlo intervendrían en la vida interna del CEE. Los diputados del PRI, en voz de su coordinador Roberto Ruibal Astiazarán, propusieron que el orden del día se mantuviera como fue propuesto por la mesa directiva de la diputación permanente ya que solo ésta tiene la facultad de proponerla y la CRICP de modificarlo. Finalmente ni la mesa directiva ni la CRICP aceptaron modificar el orden del día. Cuando se aprestaban a nombrar a la mesa directiva para la sesión extraordinaria los diputados de la fracción parlamentaria decidieron retirarse del salón de sesiones ante las amenazas del presidente de la diputación permanente de sancionarlos por falta injustificada.

Por primera vez en lo que iba de la LIX Legislatura todos los integrantes de una fracción parlamentaria habían abandonado el recinto legislativo y habían roto el quórum legal, lo que imposibilitaba la continuación de la sesión.<sup>47</sup> Un recurso legal utilizado por muchas fuerzas políticas minoritarias dentro de los parlamentos mexicanos para defender sus derechos como minoría y no ser avasallados por las demás fuerzas, si es que juntas no representan el sesenta y seis por ciento de un Congreso.

Abordo este tema como preámbulo, ya que es un asunto ligado de forma íntima al objeto de estudio de este trabajo. La Alianza había obtenido solo una posición en el pasado proceso de renovación del Consejo Estatal Electoral y ésta era su estrategia para equilibrar la correlación de fuerzas al interior del organismo electoral. De los tres conejeros solo quedaba uno, Fermín Chávez Peñúñuri y los partidos de la Alianza buscaban removerlo del cargo y así buscar tener esa posición a su favor.

En la siguiente sesión, el 31 de agosto, la comisión de gobernación y puntos constitucionales en voz de su presidente, el diputado Bulmaro Pacheco, presenta en primera lectura el dictamen como punto de acuerdo. Sin embargo, ante lo obvio que resultaba que no sería apoyado por el PAN para omitir la segunda lectura y que con ello no se alcanzarían las dos terceras partes requeridas, la citada Comisión no solicita la dispensa de la segunda lectura y el presidente decide turnarla a segunda lectura.<sup>48</sup> Este trámite se formaliza el 27 de septiembre cuando la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales presenta en segunda lectura el dictamen que aprueba admitir la solicitud

---

<sup>47</sup> El artículo 117 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Sonora establece que “El pleno del Congreso del Estado no podrá abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia de por lo menos las dos terceras partes del número total de sus miembros”. La bancada del PAN estaba conformada por 14 diputados que representaban el cuarenta y dos punto cuarenta y dos por ciento, es decir, sin ellos el Congreso no podía sesionar porque las demás fracciones no sumaban las dos terceras partes de la LIX legislatura.

<sup>48</sup> Congreso del estado de Sonora. Acta de la sesión del 31 de agosto de 2011. Sala de Sesiones. Hermosillo, Sonora.

de remoción del consejero Fermín Chávez Peñúñuri, además se instruye al Director Jurídico del congreso para que notifique, en forma inmediata, al consejero objetado, con copia simple del escrito de objeción y sus anexos para que en el término de cinco días hábiles dé respuesta y aporte, en su caso, todos los elementos de prueba que considere pertinentes.<sup>49</sup>

Hasta aquí todo fluía de manera correcta para los diputados de la Alianza. Fermín Chávez Peñúñuri presentó juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos atribuidos a este Congreso el 27 de septiembre, pero estaba presupuestado que el Consejero impugnaría el proceso porque confiaban que todo saldría como lo tenían previsto y podrían destituirlo. Lo que no esperaban es que sucederían diversos acontecimientos que cambiarían el rumbo y mandarían este asunto a los archivos del Congreso. Primero, la sentencia del TEPJF que anulaba el procedimiento iniciado por la LIX Legislatura contra el Consejero Fermín Chávez Peñúñuri. El Tribunal determinó, dentro del juicio, bajo expediente SUP-JDC-10805/2011, que dicho procedimiento no se ajustaba a las normas legales vigentes. Una derrota más para el Congreso, en especial para los diputados de la Alianza opositora. El segundo, de mayor relevancia: revocación del acuerdo del 4 de agosto que, por unanimidad, nombraba a cuatro nuevos miembros del Consejo Estatal Electoral. Una bomba política con efectos colaterales de gran alcance.

---

<sup>49</sup> *Ibid.* Acta de la sesión del 27 de septiembre de 2011. Sala de Sesiones. Hermosillo, Sonora.

### 3 LA SENTENCIA DEL TEPJF

La mañana del 21 de septiembre de 2011 prometía ser tranquila y sin sobresaltos. En los medios de comunicación no se vislumbraba noticia alguna que afectara el curso de los acontecimientos. La preocupación por la caída de los restos de un satélite de la NASA en suelo sonorenses acaparaba la atención de los ciudadanos y gobernantes (El Imparcial, 2011).

En el recinto legislativo sonorenses la excesiva calma imperaba. Ya había pasado la turbulencia de los informes del gobierno del estado, municipios y todo el resto del mes no había temas relevantes para ser discutidos. Como ejemplo, el día anterior, el Congreso había sesionado con un orden del día que incluía solo seis puntos; el de mayor relevancia era la iniciativa de la Alianza para solicitar al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización realizar auditorías a varias dependencias, solicitud que fue turnada a Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. Al día siguiente la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) preparaba un orden del día muy parecido en contenido a la sesión anterior.<sup>50</sup> El Congreso del estado estaba enterado que existían juicios para la protección de derechos políticos electorales del ciudadano, promovidos por aspirantes que no fueron elegidos ya que había sido receptor de los escritos de demanda, como de los argumentos de los consejeros nombrados, que se asumían como terceros interesados.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Para darnos una idea de la tranquilidad en los asuntos del Congreso, los registros de votaciones realizadas muestran que en esas dos sesiones, del 20 y 22 solo se votó la aprobación del orden del día. Congreso del Estado. Actas de las sesiones ordinarias de los días 20 y 22 de septiembre de 2011. Salón de Sesiones. Hermosillo, Sonora.

<sup>51</sup> Congreso del Estado de Sonora. Acta de la sesión ordinaria del 20 de septiembre de 2011. Salón de Sesiones. Hermosillo, Sonora.

El Consejo Estatal Electoral, por otro lado, ya trabajaba a plenitud. Sus nuevos integrantes se tomaban el cargo con toda seriedad, Francisco Javier Zavala asumía la presidencia del organismo por los próximos dos años con el apoyo de la mayoría de los consejeros. Se integraban las nuevas comisiones ordinarias solo tres días después de tomar protesta.<sup>52</sup> Su desempeño estaba tan firme para ellos que propusieron al Congreso un conjunto de reformas al Código Electoral para el estado de Sonora. Nadie imaginaba que en unos días el proceso de renovación del CEE volvería al Congreso para convertirse en una de las más grandes fallas de la LIX Legislatura y en el tema más polémico de la misma.

#### 4 UNA RESOLUCIÓN INESPERADA

Con cinco votos a favor y dos en contra,<sup>53</sup> la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió la sentencia definitiva dentro del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4985/2011, SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC-5001/2011. Éstos fueron promovidos por José Ambrosio Escalante Lapizco, María del Carmen Arvizu Bórquez, Sagrario Penélope Palacios Romero y Nydia Eloísa Rascón Ruiz en contra del acuerdo del 4 de agosto de 2011 emitido por el Congreso del estado, en el cual se nombró a los CC. Oscar Germán Román Portela, Sara Blanco Moreno, Francisco Javier Zavala Segura, Consejeros electorales propietarios y como Consejera electoral suplente a Olga Lucía Seldner Lizárraga. El sentido de la sentencia: se revoca el acuerdo

---

<sup>52</sup> Consejo Estatal Electoral. Acta número 14 de la sesión extraordinaria del 11 de agosto de 2011.

<sup>53</sup> Votaron a favor los magistrados María del Carmen Alanís Figueroa, Salvador Olimpo Nava Gomar, Flavio Galván Rivera, Constancio Carrasco Daza y Pedro Esteban Penagos López, mientras que los Magistrados Alejandro Luna Ramos y Manuel González Oropeza presentaron un voto particular en contra de la sentencia. Sentencia del 21 de septiembre de 2011. Expediente SUP-JDC-4984/2011 y acumulados.

del 4 de agosto y se ordena reponer el proceso con dos agregados que hacían más difícil el nuevo proceso: los nombramientos tenían que ser realizados en un plazo de cinco días hábiles posteriores a la notificación. Además, para designación serán tomados en consideración solo los actores y los consejeros que fueron propuestos y designados en el acuerdo reclamado. Es decir, de la lista primaria que contemplaba ciento cuarenta y tres aspirantes, en este segundo acuerdo la lista se reducía a ocho. Por un lado los consejeros nombrados en el acuerdo anterior: Román Portela, Blanco Moreno, Zavala Segura y Seldner Lizárraga. Por el otro los quejosos: Escalante Lapizco, Arvizu Bórquez, Palacios Romero y Rascón Ruiz. Este sería un factor determinante en la parálisis legislativa que ocurrió alrededor de la renovación del CEE.

La causa de la revocación fue que el Congreso no cumplió con el principio de alternancia de género establecido en el artículo 22, párrafo último de la constitución política del estado de Sonora y en el 86, segundo párrafo del Código Electoral. Tres argumentos fueron señalados por los quejosos: 1, violación al procedimiento de integración de la lista de aspirantes. 2, violación al procedimiento de aprobación del Dictamen y 3, violación al principio de alternancia de género. Los dos primeros fueron declarados infundados, solo el último agravio fue declarado fundado por la Sala Superior.

La explicación del TEPJF tiene bastante sentido. Al ser un órgano integrado por un número impar tanto en sus consejeros propietarios (cinco miembros) como suplentes (tres) y ante la dificultad de integrarlo en paridad de género, ya que no se toma todo el órgano sino que se dividen de forma supletoria se aplica la alternancia. Esto significa que en cada proceso de renovación el género mayoritario debe ser el que en la anterior renovación parcial fue minoría. Así, durante el proceso de renovación de 2008, el Consejo Estatal

Electoral quedó conformado por tres hombres y dos mujeres como consejeros propietarios, y dos mujeres y un hombre como propietario (Ver tabla 15). Por tanto, de acuerdo al principio legal de alternancia, la siguiente renovación, en 2011, tendría que ser de tres mujeres y dos hombres como propietarios y, a su vez, dos hombres y una mujer como consejeros suplentes.

Tabla 15. Conformación del Consejo Estatal Electoral en la renovación parcial del 7 de octubre de 2008 realizada por la LVIII Legislatura (2006-2009).

Nombre	Cargo	Género
Marcos Arturo García Celaya	Consejero propietario	Hombre
Wilbert Arnaldo Sandoval Acereto	Consejero Propietario	Hombre
Hilda Benítez Carreón	Consejera Propietaria	Mujer
Fermín Chávez Peñúñuri	Consejero Propietario	Hombre
Marisol Cota Cajigas	Consejera Propietaria	Mujer
Ana Aurora Serrano Genda	Consejera suplente común	Mujer
Francisco Córdova Romero	Consejero suplente común	Hombre
María Dolores Carvajal Granillo	Consejera suplente común	Mujer

Fuente: Elaboración propia con información del CEE y de la sentencia del TEPJF del 21 de septiembre de 2011, dentro del expediente SUP-JDC-4984/2011 y acumulados.

De acuerdo al TEPJF, el Congreso al aprobar el dictamen presentado por la comisión plural de diputados que propuso para la renovación parcial del CEE a dos hombres, Oscar Germán Román Portela y Francisco Javier Zavala Segura, y una mujer, Sara Blanco Moreno como consejeros propietarios y a una mujer como consejera suplente (ver tabla 16) violaba este principio de alternancia. De acuerdo a la opinión legal de la

mayoría de los Magistrados del TEPJF, el Congreso debió nombrar a dos consejeras del sexo femenino y un consejero del sexo masculino como propietarios y un suplente común del sexo masculino.

Tabla 16. Conformación del Consejo Estatal Electoral en la renovación parcial acordada el 4 de agosto de 2011 por la LIX Legislatura (2009-2011).

NOMBRE	CARGO	GÉNERO
Fermín Chávez Peñúñuri	Consejero Propietario	Hombre
Marisol Cota Cajigas	Consejera Propietaria	Mujer
Oscar Germán Román Portela	Consejero Propietario	Hombre
Francisco Javier Zavala Segura	Consejero Propietario	Hombre
Sara Blanco Moreno	Consejera propietaria	Mujer
Olga Lucía Seldner Lizárraga	Consejera suplente común	Mujer
Francisco Córdova Romero	Consejero suplente común	Hombre
María Dolores Carvajal Granillo	Consejera suplente común	Mujer

Fuente: Elaboración propia con información del CEE y de la sentencia del TEPJF del 21 de septiembre de 2011, dentro del expediente SUP-JDC-4984/2011 y acumulados.

Es importante aclarar que en el voto particular emitido por el magistrado Alejandro Luna Ramos, hace referencia a que en la renovación parcial del CEE en 2005 la conformación era igual a la realizada por el Congreso en 2008 (ver tabla 17). Su inconformidad con el dictamen que anulaba el acuerdo de los nombramientos del 4 de agosto, residía en que el Tribunal debía respetar la autonomía del Congreso, pues este

“tiene la libertad, en ejercicio de su soberanía, de interpretar el alcance del principio de alternancia de género, debiendo respetar que en la designación de los consejeros del Consejo Estatal Electoral de la entidad”.<sup>54</sup>

Tabla 17. Conformación del Consejo Estatal Electoral en la renovación parcial del 13 de septiembre de 2005 realizada por la LVII Legislatura (2003-2006).

NOMBRE	CARGO	GÉNERO
Marcos Arturo García Celaya	Consejero propietario	Hombre
Wilbert Arnaldo Sandoval Acereto	Consejero propietario	Hombre
Hilda Benítez Carreón	Consejera propietario	Mujer
Jesús Humberto Valencia Valencia	Consejero propietario	Hombre
María del Carmen Arvizu Bórquez	Consejero propietario	Mujer
Ana Aurora Serrano Genda	Consejera suplente común	Mujer
Sergio Alfonso Sandoval Godoy	Consejero suplente común	Hombre
Martha Patricia Alonso Ramírez	Consejera suplente común	Hombre

Fuente: Elaboración propia con información del CEE y de la Sentencia del TEPJF del 21 de septiembre de 2011, dentro del expediente SUP-JDC-4984/2011 y acumulados.

Parte de su argumento residía en que la conformación del CEE durante las renovaciones parciales de 2005 y 2008 mantuvo los mismos números en cuanto a género,

<sup>54</sup> Sentencia del 21 de septiembre de 2011. Expediente SUP-JDC-4984/2011 y acumulados.

es decir, tres hombres y dos mujeres como propietarios y dos mujeres y un hombre como suplentes. Para la mayoría, estos argumentos no fueron suficientes y el asunto regresaba al lugar de origen de la discusión: Congreso del estado de Sonora.

## 5 EN BUSCA DE UN SEGUNDO ACUERDO

A pesar de que la anulación de los nombramientos de consejeros electorales ya era de conocimiento público, en sentido oficial el Congreso del estado es notificado de la sentencia el 23 de septiembre de 2011 al igual que el entonces Consejo Estatal Electoral. Los actores de todos los partidos declaraban que la sentencia sería acatada a plenitud. Y es que el proceso parecía sencillo. Uno de los partidos mayoritarios tendría que cambiar su propuesta de género al igual que el PRD, que propuso a la suplente. Pero en realidad no era sencillo. El PRI no tenía sustituto para Oscar Germán Román Portela, el PAN no lo tenía para Francisco Javier Zavala y el PRD no tenía propuesta que sustituyera a Olga Lucía Seldner. Ninguno de los quejosos representaba los intereses de algún partido. Por lo contrario, al revelarse al acuerdo atentaron contra dichos intereses. Por tanto era necesario que uno de los dos partidos principales cediera su posición en aras de alcanzar un acuerdo como lo pedía el TEPJF. Ninguno lo hizo y el sistema volvió a ser como antes del acuerdo de unanimidad alcanzado el 4 de agosto: los partidos autonombrados de la Alianza utilizaron su mayoría dentro de la Comisión Plural para proponer un dictamen favorable a sus intereses y el PAN utilizó los recursos legales dentro del proceso parlamentario para obstaculizar la aprobación de dicho acuerdo. Nos referimos a que el acuerdo no alcanzaba las dos terceras partes, además del rompimiento del quórum, de ser necesario.

Esto fue sistemático. La primera ocasión ocurrió en la Sesión del 29 de septiembre. El diputado Bulmaro Pacheco Moreno dio lectura al dictamen aprobado por la mayoría de los integrantes de la Comisión Plural. Dicho punto de acuerdo proponía lo siguiente:

PRIMERO.- El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como consejeros propietarios del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, a los ciudadanos Sagrario Penélope Palacios Romero (Género Femenino), Oscar Germán Román Portela (Género Masculino) y María del Carmen Arvizu Bórquez (Género Femenino). SEGUNDO.- El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero 26de 2011, resuelve designar como consejero suplente del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, al ciudadano Francisco Javier Zavala Segura (Género Masculino)<sup>55</sup>

Por otro lado, los diputados del PAN, Damián Zepeda Vidales, Jesús Alberto López Quiroz y David Cuauhtémoc Galindo Delgado, también integrantes de la Comisión Plural, encargada de proponer al Pleno del Congreso el dictamen que contenga la lista de ciudadanos que puedan ser tomados en cuenta para nombrar cuatro consejeros para integrar

---

<sup>55</sup> H. Congreso del estado de Sonora. Minuta de la Sesión del 29 de septiembre de 2011. Salón de sesiones. Hermosillo, Sonora. página 25.

el Consejo Estatal Electoral, presentaron un voto particular, que a la letra establecía en su primer punto:

De un análisis exhaustivo de los expedientes de los ciudadanos aspirantes a Consejeros Estatales Electorales que realizamos los suscritos, advertimos que los siguientes ciudadanos son los idóneos para tales cargos y que con ello se respeta lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en relación al principio de alternancia de género: a) Francisco Javier Zavala Segura, Consejero Propietario. b) Sara Blanco Moreno, Consejera Propietaria, Consejera Propietaria y c) Olga Lucía Seldner Lizárraga, Consejera Propietaria.<sup>56</sup>

En este voto particular los diputados panistas no realizaban propuesta para Consejero suplente común. Quizás el suplente no era importante. Ante la falta de acuerdo previo, además de la imposibilidad de que el dictamen o el voto particular alcanzara la votación requerida, el presidente de la mesa directiva, diputado Héctor Ulises Cristópulos Ríos, decidió turnar las propuestas a una segunda lectura en la siguiente sesión. Por acuerdo del Congreso y porque vencía el término establecido, se realizaría al día siguiente, 30 de septiembre. Iniciaba así la cuenta regresiva. Además, a la par del proceso legislativo, se presentaban denuncias públicas en contra de algunos de los ocho aspirantes a consejeros.

La experiencia del anterior acuerdo nos indicaba que era muy probable que los diputados llegaran a un acuerdo al día siguiente. Así pasó el 4 de agosto y existía la probabilidad de que otra vez pasaría. Era la percepción de los actores. La realidad fue otra.

---

<sup>56</sup> *Ibid.* Página 28.

En la siguiente sesión se presentaron las mismas dos propuestas, la de la Alianza y la de los diputados del PAN sin cambio alguno ni intención de ceder. Los cambios fueron para mal, los diputados del PAN proponían dejar acéfala la posición de consejero suplente ya que de los tres aspirantes hombres que estaban en la lista, dos de ellos, Oscar Germán Román Portela y Jesús Ambrosio Escalante Alapizco<sup>57</sup> estaban imposibilitados en sentido legal para ocupar el cargo. El PRI decía lo mismo de Sara Blanco Moreno.<sup>58</sup> Sin embargo, a diferencia del día anterior, en esta ocasión era necesaria la discusión porque era el último día del plazo establecido por el TEPJF. En primera instancia se discutiría y aprobaría el acuerdo planteado por la mayoría de los integrantes de la Comisión Plural en lo general. Después se pondría a discusión el mismo en lo particular, solo en caso de no ser aprobado algún artículo, se pasaría a la propuesta de los diputados del PAN. Para sorpresa de muchos el acuerdo de la Comisión fue aprobado lo general, sin embargo, esto era solo para cumplir

---

<sup>57</sup> La acusación contra Oscar Germán Román Portela fue porque trabajó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON), hasta el 16 de octubre de 2009, con carácter de confianza, nivel 13, (nivel de subsecretario) con el puesto de Jefe de Unidad de licitaciones, en contra de lo dispuesto por el artículo 92 del Código Electoral para el estado de Sonora que dice: los consejeros electorales deberán reunir los siguientes requisitos: fracción VIII: no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular o desempeñar un cargo público en las instancias federal, estatal o municipal, en los últimos tres años anteriores a la designación. Por otro lado, Jesús Ambrosio Escalante Lapizco, violaba la fracción VII del artículo 92 del mismo ordenamiento legal que dicho ordenamiento establece: no desempeñar ni haber desempeñado cargo en el comité ejecutivo nacional, estatal, municipal o sus equivalentes, de un partido, alianza o coalición, en los últimos tres años anteriores a la fecha de la designación. Los panistas argumentaron textualmente que “el 2009 fungió como representante del precandidato del PRI Ernesto Gándara Camou, ante una Comisión Interna del propio partido; tenemos que en el 2010, fue representante del Partido Verde Ecologista ante el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa; tenemos también que en el 2010 presentó sendos juicios defendiendo en su caso en una ocasión al Partido Verde Ecologista en el expediente SUP/JRC/214/2010, también el expediente 25/2010, también el expediente SUP/JRC126/2010, SUP/JRC140/2010 Y SUP/JRC/141/2010, representante de la ‘Alianza Ayudar a la Gente’, que es una coalición que se dio en el Estado de Sinaloa bajo el liderazgo de Jesús Vizcarra, y una serie de otros expedientes que tenemos que prueban su participación como representante y como ocupante de un cargo dentro del PRI, y en otros casos del Verde Ecologista”. H. Congreso del Estado. Acta de la Sesión del 30 de septiembre de 2011. Salón de Sesiones. Hermosillo, Sonora.

<sup>58</sup> El Diputado Bulmaro Pacheco citó el currículum de dicha aspirante que establece que laboró en “CESUES 2002-2011, actualización en la Norma ISO-9001, representante legal, área jurídica, realización de trámites, elaboración, corrección, preparación para firma de convenios, manejo de correspondencia interna, asistir a eventos por encomienda del rector, encargada de licitaciones y contratos, auxiliar del secretario técnico, adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras”. *Ibid.* Esta acusación persistió hasta poco antes de finalizado el proceso, ya que en términos prácticos, la propia Sara Blanco Esta acusación persistió hasta poco antes de finalizado el proceso, ya que en términos prácticos, la propia Sara Blanco afirmó en su currículum estar impedida para ser consejera electoral, de acuerdo a la fracción VII del artículo 92, citada con antelación. Sin embargo, el TEPJF hizo caso omiso a esta situación.

el requisito de discusión como bien lo dijo el diputado Zepeda antes de aprobar el acuerdo. El problema vino al discutir y votar los artículos en lo particular.

Después de terminadas las intervenciones, el presidente solicitó someter a votación cada uno de los puntos que conformaban el dictamen de la Comisión Plural, la cual, por solicitud del diputado Félix Chávez, y secundada por los diputados Marcor Ramírez y Claussen Iberri, del PRI, sería en forma nominal. Uno a uno fueron rechazados por no contar con las dos terceras partes de los votos. Lo mismo ocurrió con el voto particular propuesto por los diputados panistas integrantes de la Comisión Plural. La votación casi siempre fue diecisiete votos contra quince. Si era la propuesta oficial de la Comisión, los primeros eran a favor y los segundos en contra. Si la propuesta era la panista el sentido de la votación era a la inversa. Fueron en total diez votaciones de forma nominal y ningún punto aprobado. Al final, felicitaciones a los compañeros y reclamos a los contrincantes y lamentos generales. Se habló de cumplir la ley, la sentencia del Tribunal y a los sonorenses. Lo único cierto fue que no cumplieron nada: no había consejeros, no cumplieron la disposición del Tribunal y muchos sonorenses se quedaban sin certeza en cuanto a la validez o legitimidad en las decisiones del CEE en las próximas elecciones. Así terminaba la sesión y así terminaba la esperanza de tener un Consejo Estatal Electoral completo y nombrado como lo marca la ley.

Al día siguiente todos los aspirantes, uno por uno, presentaron de forma supletoria ante el Congreso del estado sus respectivos incidentes de inejecución de sentencia, ante la omisión de la LIX Legislatura de Sonora de nombrar a los integrantes del Consejo Estatal Electoral en tiempo y forma. El organismo electoral, ante el riesgo de verse paralizado por la falta de acuerdo de los diputados locales, convocó a los consejeros suplentes María

Dolores Carvajal Granillo y Francisco Córdova Romero a fin de que tomaran protesta como consejeros propietarios y ejercieran las funciones propias de su encargo (CEE, Boletín de Prensa 031/2011).

El Congreso volvió a discutir el tema en la sesión del 13 de octubre. Las mismas propuestas de un lado y del otro. En esta ocasión ni siquiera se consideró el tema como de urgente y obvia resolución. El presidente de la mesa directiva decidió mandar el dictamen de la Comisión Plural y el voto particular de los panistas a segunda lectura para la siguiente sesión ya que no se logró la votación requerida de dos terceras partes. El 18 de octubre se dio segunda lectura al dictamen y voto particular. Pero los hechos no iban a cambiar. Se podría alcanzar la votación para aprobarlo en lo general pero en la votación particular se repetiría la historia de la sesión del 30 de septiembre. Uno a uno los artículos del dictamen de la comisión y del voto particular de los diputados del PAN fueron rechazados, en total se dieron siete votaciones.<sup>59</sup> No había forma de alcanzar las dos terceras partes, por lo que no fue necesario siquiera discutir el tema. Una votación de tal naturaleza implicaba un acuerdo entre las dos principales fuerzas políticas, el PRI y el PAN, ya que ninguno, por separado y con inclusión de los votos de los demás partidos alcanzaba los veintidós diputados necesarios.

Después de esta sesión, ante la falta de acuerdo en la votación, quedaba claro que el consenso no saldría de los diputados. Fuerzas políticas más allá del Congreso decidirían la conformación del Consejo Estatal Electoral. En entrevistas realizadas a personajes que participaron en el proceso afirman que el cabildeo político ya no se daba en los pasillos, cubículos o cualquier otro espacio en el edificio del Congreso del estado. Las negociaciones

---

<sup>59</sup> H. Congreso del Estado de Sonora. Acta de la sesión del 18 de octubre de 2011. Salón de Sesiones. Hermosillo, Sonora.

eran realizadas de forma directa entre los operadores políticos de los dos principales partidos y con los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cualquier acto de los diputados tendiente a resolver el problema era una farsa, un recurso para lavar imagen ante la ciudadanía y los medios de comunicación o para intentar salvarse de una posible sanción por parte del Tribunal Electoral Federal ya que el Congreso en su conjunto había recibido sanciones a manera de amonestación y económica por su falta de cumplimiento a las sentencias del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral.

## 6 ANÁLISIS DE CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN DE NOMBRAMIENTO

Ante la omisión del Congreso, el 2 de noviembre de 2011 el Tribunal Electoral emite un incidente de ejecución de sentencia, el cual se convierte en resolución histórica para el estado de Sonora y un importante antecedente para los asuntos electorales de México. Ante la falta de cumplimiento de sus resoluciones decide sustituir al Congreso y realiza los nombramientos de los tres consejeros electorales y un suplente para los periodos electorales 2011-2012 y 2014-2015.

La extensa resolución se divide en tres partes. Por un lado, hace un recuento del proceso que lleva a emitir el incidente; por otro, plantea una justificación de la competencia jurídica del Tribunal como órgano de sustitución en el nombramiento de los consejeros. Por último, entra al fondo del asunto y analiza los perfiles de los ocho aspirantes que habrán de ser la base para la elección.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Es importante señalar que, al respecto, algunos aspirantes de la lista principal, promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el TEPJF en contra de la resolución de éste, la cual solo considerara a los ocho aspirantes mencionados y se permitiera la participación de más aspirantes. Sin embargo, cada uno de ellos

En la primera parte, relata la demanda inicial y la respectiva sentencia del 21 de septiembre en contra del primer acuerdo, así como todos los incidentes de incumplimiento de sentencia presentados por los ocho aspirantes finales, cada uno con cuatro escritos, en referencia a cada una de las ocasiones que el Congreso no pudo acordar los nombramientos. Hace referencia a que el Congreso del estado ya había sido apercebido que si no realizaba los nombramientos la sala superior del TEPJF procedería a “realizar los actos relativos a la designación de consejeros, en la sesión pública del día miércoles dos de noviembre de dos mil doce en sesión pública”.<sup>61</sup>

Todo se encaminaba a que el TEPJF realizaría los nombramientos. Los partidos políticos y los ocho aspirantes se percataron de ello. Los magistrados solicitaron toda la documentación relativa a los ocho aspirantes, estos últimos realizaron impugnaciones mutuas respecto a la inteligibilidad. En particular Sara Blanco Moreno y Francisco Javier Zavala Segura contra Oscar Germán Román Portela, Jesús Ambrosio Escalante Lapizco y María del Carmen Arvizu Bórquez, (impugnación a la que se sumó el Partido Acción Nacional, tal como lo había hecho en el Congreso en la última sesión) y viceversa, estos tres aspirantes contra los dos primeros. No era solo una guerra entre aspirantes sino entre los dos principales partidos políticos (PRI y PAN).

El relato de los antecedentes terminaba con los escritos de los presidentes de las mesas directivas de octubre y noviembre de la LIX Legislatura, los diputados Gerardo Figueroa Zazueta y Carlos Heberto Rodríguez Fraener, que informaban los fallidos actos

---

fueron desechados de plano, al considerarse una cosa juzgada. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-10828-2011, promovido por Juan Pedro Escamilla Rivera.

<sup>61</sup> Resolución del 26 de octubre de 2011 sobre el incidente de sobre inejecución de sentencia, dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dentro del expediente SUP-JDC-4984/2011 y otros, promovido por Jesús Ambrosio Escalante Lapizco y otros.

tendientes a dar cumplimiento con las sentencias del TEPJF. De forma evidente el Congreso sonorense cedía la autoridad sobre el tema al órgano jurisdiccional federal. Era obvio que el final de esta historia sería escrito en un lugar distinto al recinto legislativo.

En la parte de los considerandos, el TEPJF se dedicó a justificar su intervención y competencia en el caso como organismo sustituto del Congreso del Estado de Sonora. Nadie cuestionaba su capacidad para regular los actos electorales. La misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V), la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (184, 186, fracción III, inciso c, 189, fracción I, inciso e) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (79, párrafo 2, y 83, párrafo 1, inciso a) le otorgan la facultad y competencia en la materia de controversia electoral y ejecución de los fallos. Al respecto, el TEPJF afirmaba que la función de los tribunales no solo “se reduce a la dilucidación de controversias de manera pronta, completa e imparcial, sino que para que ésta se vea cabalmente satisfecha es menester [...] se ocupen también de vigilar y proveer lo necesario para que se lleve a cabo la plena ejecución de sus resoluciones”.<sup>62</sup>

Bajo esta competencia jurisdiccional que el Tribunal afirmaba tener, pasó a la tercera etapa de la sentencia: realizar la revisión de los requisitos tanto positivos como negativos de los ocho aspirantes, analizarlos y, en consecuencia, realizar la elección de los que cumplan con el mejor perfil para el cargo de consejero. De acuerdo a la revisión personalizada de cada uno de los aspirantes se determinó lo siguiente: solo los aspirantes Francisco Javier Zavala Segura, Sara Blanco Moreno, Olga Lucía Seldner Lizárraga, María

---

<sup>62</sup> Sentencia del 2 de noviembre de 2011 dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dentro del expediente SUP-JDC-4984/2011 y otros, promovido por Jesús Ambrosio Escalante Lapizco y otros. Página 9.

del Carmen Arvizu Bórquez y Sagrario Penélope Palacios Romero cumplían los requisitos de Ley para ser consejeros.<sup>63</sup>

Por otro lado, considera que Oscar Germán Román Portela incumple con el requisito establecido en la fracción VIII del artículo 92, que establece que para ser elegido consejero no se debe haber desempeñado un cargo público en las instancias federal, estatal o municipal, en los últimos tres años anteriores a la fecha de designación. En ese sentido el Tribunal considera fundada la impugnación contra Román Portela al manifestar lo siguiente:

Dicha persona ocupó el cargo de Jefe de Licitaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora hasta el mes de Octubre de 2009, cargo con nivel 13 de acuerdo al Tabulador de Sueldos y Salarios del Gobierno del Estado de Sonora, tal y como se desprende de la constancia número 345, expedida con fecha veintiocho del mes de septiembre de dos mil once, por el Jefe de Recursos Humanos del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, misma que obra en original en autos del presente expediente, a la cual se le concede valor probatorio pleno de

---

<sup>63</sup> Es importante aclarar que los tres primeros de estos aspirantes fueron ampliamente impugnados durante el proceso legislativo y judicial. A Francisco Javier Zavala Segura se le cuestionaba el haber desempeñado como representante de un partido político en una mesa directiva de casilla en el 2003. A juicio del Tribunal, nunca se acreditó esta acusación, por lo que fue desestimada, además suponiendo sin conceder que hubiera sido cierto, esto no es una violación, ya que no fue dentro de los tres años anteriores a la designación. A María del Carmen Arvizu Bórquez se le impugnó por ser esposa de otro de los aspirantes, Jesús Ambrosio Escalante Lapizco y con ello, violentaba los principios de objetividad, independencia, certeza e imparcialidad. El TEPJF desestimó estas acusaciones por subjetivas y generales. Finalmente, el caso de Sara Blanco Moreno es ilustrativo y particular. A ella se le cuestionó no reunir los requisitos por haberse desempeñado en el área jurídica del CESUES hasta 2011. Incluso, la misma Blanco Moreno lo declara en su curriculum presentado en su solicitud de registro en el CEE. El Tribunal desestimó esta acusación, argumentando que tal aseveración carecía de sustento probatorio, ya que no existía en autos prueba documental que lo acreditara. Sin embargo, si existía esa prueba, ya que al recibir los expedientes del Congreso del Estado, claramente la aspirante confiesa no reunir los requisitos, aplicándose el principio del derecho de que a confesión de parte, relevo de pruebas. Sara Blanco Moreno confesó no reunir los requisitos y el Tribunal Electoral decidió hacer caso omiso a esta confesional por razones desconocidas. Lo cierto es que en los casos de Román Portela y Blanco Moreno no utilizó el mismo criterio.

acuerdo a lo que establece el artículo 16, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>64</sup>

Por tal motivo, el TEPJF declaró a Román Portela inelegible para ocupar el cargo y lo excluyó del procedimiento de designación que efectuó en esa sesión. Lo mismo ocurrió con Jesús Ambrosio Escalante Lapizco a quien se le acusó de haber sido representante propietario y suplente ante el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa por parte del Partido Verde Ecologista de México en la elección a gobernador del estado de Sinaloa en el proceso electoral de 2010. Lo anterior quedó demostrado con tres ejecutorias que la misma Sala Superior del TEPJF había emitido en 2010 donde Jesús Ambrosio Escalante Lapizco firmaba con carácter de representante del PVEM ante el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.

Una vez declarado quiénes estaban en posibilidades de ser elegidos el Tribunal pasó a analizar los perfiles. Para ello consideró apropiado revisar el curriculum vitae de cada aspirante al cargo de consejero electoral que reunía los requisitos legales para ocupar tal puesto establecidos en el artículo 92 del Código Electoral para el Estado de Sonora. Esta lista ya no consideraba a Oscar Germán Román Portela y Jesús Ambrosio Escalante Lapizco (ver tabla 18).

---

<sup>64</sup> Sentencia del 02 de noviembre de 2011 dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dentro del expediente SUP-JDC-4984/2011 y otros, promovido por Jesús Ambrosio Escalante Lapizco y otros. Páginas 21-22.

Tabla 18. Curriculum vitae de los aspirantes Sara Blanco Moreno, Francisco Javier Zavala Segura, Olga Lucía Seldner Lizárraga, María del Carmen Arvizu Bórquez Sagrario Penélope Palacios Romero y Nydia Eloísa Rascón Rivera.

NOMBRES	EXPERIENCIA EN OTRAS ACTIVIDADES PROFESIONALES	EXPERIENCIA LABORAL EN MATERIA ELECTORAL	ESTUDIOS EN MATERIA ELECTORAL	ESTUDIOS PROFESIONALES	ASISTENCIA A CURSOS Y CONFERENCIAS
Sara Blanco Moreno	<p>Instituto de Crédito Educativo, en Hermosillo Sonora (1985-1987).</p> <p>Profesora en el Colegio de Bachilleres del Estado de Sonora (1989-1991).</p> <p>Jefa de Departamento en la Sindicatura Municipal de Hermosillo, Sonora (1989-1994).</p> <p>Encargada del Área Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores (1995-2000)</p>	<p>Consejera Presidenta, Proceso Electoral 2002-2003 (constancia).</p> <p>Consejera Propietaria, Proceso Electoral 2005-2006 (constancia).</p>	<p>Diplomado en Derecho Electoral (diploma 2008).</p> <p>Participación en el Foro regional de consulta sobre propuestas de modificación al Código Electoral para el Estado de Sonora y Participación ciudadana. (Reconocimiento 2011).</p>	<p>Licenciada en Derecho (cédula y título)</p>	<p>El Municipio Libre ante los retos de la Globalización (1993)</p> <p>Agentes Diplomáticos (1996)</p> <p>Conferencia Derecho internacional Público: de la Organización Administrativa (1999)</p> <p>Nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2005)</p> <p>Curso Regional sobre Reformas y Adiciones a la LAASSP (2005)</p> <p>Curso "Administración Del Tiempo" ( 2005)</p> <p>Congreso Nacional de Derecho Procesal Constitucional (2007)</p>

Francisco Javier Zavala Segura	No acredita ninguno	No acredita ninguno	No acredita ninguno	Licenciado en Derecho por la Universidad de Sonora 1998-2003 (cédula y título)  Maestría en amparo Universidad de Durango Santander, campus Hermosillo 2006-2008 (carta de pasante)	No acredita ninguno
Olga Lucía Seldner Lizárraga	No acredita ninguno.	No acredita ninguno	No acredita ninguno	Licenciada en Economía (título)  Trabajadora Social por la Universidad (1974-1980) (sin documento que lo acredite).  Maestría en Ciencias Sociales (Pasante 2003). (sin documento que lo acredite)	No acredita ninguno.
María Del Carmen Arvizu Bórquez	No acredita ninguno	Consejera Propietaria del Consejo Estatal Electoral de Sonora (2005-2008).	Diplomado en Derecho Electoral (diploma)	Licenciado en Derecho (título)	No acredita ninguno
Sagrario Penélope Palacios Romero	No acredita ninguno	Presidenta del Consejo Distrital (2008-2009)	No acredita ninguno	Licenciado en Derecho (acta de examen profesional)	No acredita ninguno
Nydia Eloisa Rascón Ruíz	Maestra de educación secundaria (constancia de Secretaria de Educación de Sonora)	No acredita ninguno	No acredita ninguno	Licenciada en Derecho (Carta de pasante de agosto 2003, y, examen de CENEVAL	Congreso Nacional de Mediación (constancia de la Universidad de Sonora)

				septiembre 2004)	Curso-taller conflictos de la escuela (constancia de la Universidad de Sonora)  -9 Jornada Internacional de Derecho Penal (constancia)  -10 Asignatura de Planeación Presupuestaria de la educación (constancia)  Curso "El nuevo Derecho de Familia para el Estado de Sonora" (constancia)
--	--	--	--	------------------	---

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencia 2 de noviembre de 2011 dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dentro del expediente SUP-JDC-4984/2011 y otros, promovido por Jesús Ambrosio Escalante Lapizco y otros.

Sobre esta base el Tribunal procedería a seleccionar a los ciudadanos que habrían de incorporarse al CEE de Sonora. Una vez que se verificó que los aspirantes mencionados cumplieran con los requisitos y observadas sus credenciales profesionales, el siguiente criterio a considerar sería el perfil de los aspirantes. El Tribunal señaló que los factores a evaluar estarían “relacionados con: experiencia en su desempeño profesional; experiencia laboral en materia electoral; estudios en materia electoral; estudios profesionales; y asistencia a cursos y conferencias”.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibid.* Página 42.

Para el caso de las consejeras mujeres que habrían de ser elegidas, el órgano jurisdiccional decidió lo siguiente:

Las personas con mejor perfil para dar cumplimiento a los principios rectores del ejercicio de la función electoral y, en particular, de las autoridades encargadas de la organización de las elecciones, los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, a juicio de esta Sala Superior son Sara Blanco Moreno y María del Carmen Arvizu Bórquez, al ser estas personas, quienes como se ha señalado, reúnen un mayor perfil para ser consejeras electorales, ello en base al análisis efectuado de manera minuciosa a cada uno de los perfiles de las aspirantes a dicho cargo.<sup>66</sup>

En este sentido no había duda de que quienes tenían mayor experiencia no solo en los asuntos electorales sino en las actividades propias del Consejo Estatal Electoral eran Blanco Moreno y Arvizu Bórquez, sobre todo la primera, al margen de que era inelegible por haber incumplido con la fracción VIII del artículo 92 del Código electoral sonoreense. No había sorpresa, por fin se confirmaba parte del acuerdo que habían aprobado por mayoría los integrantes de la LIX Legislatura el pasado 4 de agosto. Esta confirmación se ampliaba al designar al consejero hombre con el cual habría de completarse la designación. Al respecto, esto fue lo dicho por el Tribunal:

Por lo que corresponde, a que esta Sala Superior ordenó nombrar a un Consejero Electoral Propietario (hombre), dicha designación necesariamente recae en la persona de Francisco Javier Zavala Segura, lo anterior *al ser la única persona de*

---

<sup>66</sup> *Ibid.* Página 44.

*género masculino que cumplió con los requisitos legales para tal efecto* y que no se encuentra en alguna de las prohibiciones contenidas en el artículo 92 del Código Estatal Electoral.<sup>67</sup>

Al realizar este último nombramiento el TEPJF atentaba contra su misma disposición. No importaba la calidad del acuerdo sino la legalidad del mismo. No importaba que se eligiera a un ciudadano que no tenía la experiencia, capacidad o preparación necesaria para desempeñar un puesto de tanta relevancia en una entidad federativa que recién había vivido una convulsión política y electoral. Lo único que importaba es que se cumplía con un mandato y que, en estricto sentido, todos somos iguales ante la ley y ante los ojos de los que la interpretan y aplican.

Respecto al consejero suplente, los magistrados consideran que el Tribunal se encuentra impedido para realizar este nombramiento puesto que el mismo tendría que recaer en un hombre y en la lista de elegibles solo había mujeres, por lo que instruye al Congreso del Estado de Sonora para que en uso de sus facultades realice el nombramiento a la brevedad posible. Terminaba así la historia que inició un 22 de octubre del año anterior con la emisión de la primera convocatoria para la renovación parcial. Excedido en el término, sin un acuerdo de calidad y con más dudas que certezas políticas, seis días después, el martes 8 de noviembre, toman protesta los consejeros Sara Blanco Moreno, María del Carmen Arvizu Bórquez y Francisco Javier Zavala Segura para desempeñar el cargo los próximos dos procesos electorales.<sup>68</sup> Una composición muy parecida a la

---

<sup>67</sup> *Ibid.* Las cursivas son mías.

<sup>68</sup> En la sesión del 3 de noviembre, los diputados del PAN y PRD solicitaron al presidente de la mesa directiva y a los integrantes de la CRICP agregar un punto a la orden del día para incluir la convocatoria a una sesión al día siguiente para la toma de protesta de los consejeros, ya que dos horas antes, a las 9:00 horas habían sido notificados de la sentencia del TEPJF. A esto se opusieron los diputados de la Alianza, asegurando que el Tribunal les había otorgado 72 horas para la protesta y podían hacerlo el próximo domingo. A pesar de que pudiera resultar una discusión estéril, lo cierto es que tenía

realizada el 4 de agosto. En términos prácticos el Partido Acción Nacional podía festejar. Sus dos posiciones alcanzadas en el anterior nombramiento se mantuvieron a pesar de que sus candidatos no eran los apropiados.<sup>69</sup> Los operadores del gobierno cumplieron cabalmente con la encomienda. Los partidos de la Alianza fueron perdedores a medias, aunque no tuvieron margen de maniobra ya que sus candidatos fueron excluidos del proceso final. La esposa de un aspirante vinculado al PVEM pudo ser considerada y elegida como consejera electoral. El único partido perdedor fue el PRD quien no logró incluir a Olga Lucía Seldner pero tenían la posibilidad de incluirla como suplente, tal como lo había hecho en el acuerdo previo.

Todo estaba casi resuelto, solo faltaba consensar el nombre del Consejero Propietario suplente, algo en apariencia fácil pues nadie daba importancia a esta posición, ya en solo una ocasión había sido necesario que un suplente asumiera como propietario y fue durante este proceso solo por treinta y dos días. Sin embargo, el cargo en mención sería tan disputado que provocaría que el proceso no concluyera en modo pleno y se prolongara por otros cinco meses.

---

un asunto de fondo: los integrantes de la Alianza querían analizar a fondo la competencia del órgano jurisdiccional en el nombramiento de consejeros electorales. La diputada Ayala Robles Linares solicitaba que se le hiciera llegar la notificación para “poderlo consultar con mis abogados para ver el resolutivo”. Durante los próximos dos días en los pasillos del Edificio del Poder Legislativo, el los curules y en el departamento jurídico, circulaba la posibilidad de promover una controversia constitucional para oponerse a la resolución del TEPJF.

<sup>69</sup> El mismo Diputado del PAN Damián Zepeda Vidales afirmó un día después, en la sesión solemne del 3 de noviembre y ante la oposición de los diputados de la Alianza de tomar protesta a los consejeros ese día: “yo entiendo que [los diputados de la Alianza] puedan no compartirla y entiendo que los argumentos que al final utilizó el Tribunal son muy similares a los que los diputados del PAN estuvimos esgrimiendo, tanto el PAN, como el PRD, especialmente en la inelegibilidad de algunos consejeros, pero eso tenemos que aprender a dejarlo atrás, al final del día no nos pudimos poner de acuerdo aquí en el Congreso, y se tuvo que ir a una máxima instancia”. Congreso del Estado de Sonora. Sesión del 3 de noviembre de 2011. Salón de sesiones. Hermosillo, Sonora.

## 7 LA ÚLTIMA SENTENCIA Y EL FINAL DEL CONFLICTO

A partir del 8 de noviembre, fecha en que tomaron protesta los consejeros propietarios, se inicia un vacío procedimental en las comisiones como en el Pleno del Congreso de Sonora. Ni una mención al proceso inconcluso, ni un acto tendiente a consensar el nombramiento faltante. Pero no significaba que el asunto estaba sin ser atendido porque uno de los aspirantes, Julio César González Cruz, había promovido ante el TEPJF incidentes de inejecución de sentencia. De esto se desprende uno de los sucesos más interesantes del proceso.

El 7 de diciembre de 2011, la Sala Superior del TEPJF emite una resolución respecto al incidente de inejecución de sentencia promovido por Julio César González Cruz. En dicha sentencia, el Tribunal decide dos cosas: el reclamo es fundado y ordena al Congreso del estado que “antes de que concluya su actual periodo ordinario de sesiones designe al Consejero Electoral Suplente que deberá integrarse al Consejo Estatal Electoral de la citada entidad federativa”.<sup>70</sup>

En esta resolución el TEPJF afirma que a pesar de que no se estableció un término específico para el cumplimiento de la sentencia del 2 de noviembre, no había excusa para que el Congreso tardara tanto porque era de suponerse que ya conocía los perfiles de los noventa y ocho aspirantes hombres debido a su revisión y análisis al principio del proceso. Por ello, el Congreso tenía que realizar el nombramiento a más tardar el 15 de diciembre de

---

<sup>70</sup> Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencia del 07 de diciembre de 2011. Expediente SUP-JDC-4984/2011 y acumulados.

2011, fecha en que concluiría el primer periodo de sesiones ordinarias correspondientes al tercer año de ejercicio constitucional. El Congreso no cumpliría con esa disposición.

Al finalizar el periodo ordinario, de nuevo Julio César González Cruz presentó un escrito de incidente de inejecución, esta vez secundado por Hugo Urbina Báez, ex Secretario Técnico del CEE. Con una enorme celeridad, la sala superior sesiona el 25 de octubre para resolver dichas solicitudes. A diferencia de todas las anteriores, esta vez eleva el tono. Molestos de forma visibl, los magistrados ordenan a la diputación permanente del Congreso que “inmediatamente a que le sea notificada la presente resolución, emita la convocatoria a sesión extraordinaria del Pleno del mencionado Congreso, en la cual se establezca una fecha no mayor a diez días naturales, para que tenga verificativo la mencionada sesión extraordinaria en la que se realice la designación del consejero electoral suplente que falta por integrarse al Consejo Estatal Electoral”.<sup>71</sup> Y agrega una novedad:

Con fundamento en el artículo 32, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se apercibe a la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, por conducto de su Presidente, que en caso de incumplimiento a la presente resolución, se les aplicará una multa de cincuenta días de salario mínimo. Lo anterior, sin perjuicio de proceder, en caso de reincidencia, conforme a lo previsto en la última parte del inciso c) del citado precepto, así como en los términos a que se refiere la

---

<sup>71</sup> Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencia del 25 de diciembre de 2011. Expediente SUP-JDC-4984/2011 y acumulados.

jurisprudencia 24/2001, dándose vista a las autoridades competentes para el inicio de los procedimientos que, en su caso, resulten procedentes.<sup>72</sup>

Por un lado el inciso en mención dice que “en caso de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la cantidad señalada” (LGSMIME, artículo 32, párrafo I, inciso c). En el caso de la Jurisprudencia 24/2001 se refiere a que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado en un sentido constitucional para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones. Es una jurisprudencia establecida a raíz de cinco juicios de inejecución de sentencia del TEPJF. Considera que las resoluciones del Tribunal deben acatarse en definitiva ya que todo funcionario público protesta cumplir con la ley, por lo contrario el incumplimiento de esta obligación produce una conculcación a la ley fundamental, que se traduce en causa de responsabilidad de carácter administrativo, penal o político.

El mensaje del Tribunal era muy claro: o cumplían con la sentencia en los términos establecidos o serían sujetos de una sanción severa que, para este caso, implicaba la pérdida del cargo de los treinta y tres diputados. Sin embargo, el Congreso de Sonora, al igual que en todo el proceso, no cumplió con esta sentencia. No hubo convocatoria a una sesión extraordinaria dentro de los diez días siguientes a la reunión de la Comisión Permanente y, por tanto, no hubo nombramiento del consejero suplente como lo ordenaba el Tribunal. Todos los que daban seguimiento al proceso, estaban a la espera de una posible sanción.

Así trascurrieron los próximos dos meses, sin noticias del Congreso y el Tribunal. Previo a esto, el 14 y 28 de febrero Hugo Urbina Báez y Julio César González Cruz

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

presentaron escritos de incidente de inejecución ante la falta de acuerdo del Congreso del estado de nombrar a un consejero suplente. La resolución a dichos escritos llega el 11 de abril. La Sala Superior del TEPJF determina ordenar al Congreso para que “de manera inmediata a que le sea notificada la presente resolución realice la designación del Consejero Electoral suplente que falta por integrarse al Consejo Estatal Electoral, apercibiendo de que de no hacerlo en los términos indicados en la interlocutoria, esta Sala Superior podrá proceder en sustitución”.<sup>73</sup>

En su intervención inicial, el entonces magistrado presidente José Alejandro Luna Ramos lamenta la contumacia y rebeldía en que cae el Congreso al no llevar a cabo la ejecución de la sentencia del pasado 22 de enero. La molestia de los magistrados aumentó por la justificación que el entonces presidente del Congreso, Carlos Rodríguez Fraener, envió al TEPJF. En nombre del Poder Legislativo afirmó que “no se designó al consejero suplente faltante porque en nada afecta al cabal funcionamiento del Consejo Estatal Electoral de Sonora, el cual cuenta con cinco consejeros propietarios y dos consejeros suplentes para cubrir alguna eventualidad”.<sup>74</sup> En principio Luna Ramos consideró que tal manifestación, aparte de no ser una justificación, carecía de sentido y de total desconocimiento de la ley, ya que en el caso no estaba en litigio si el Consejo Estatal Electoral puede operar de forma correcta como está conformado en estos momentos, con siete consejeros, cinco titulares y dos suplentes. El motivo de debate del incidente se centraba solo en el incumplimiento por parte del Congreso a lo ordenado por la Sala Superior en el expediente y en sus resoluciones. Además, propuso dar vista a la Cámara de

---

<sup>73</sup> Versión estenográfica de la Sesión Pública de Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, efectuada el día 11 de abril de 2011. Página 63.

<sup>74</sup> *Ibid.* Página 57.

diputados para que tenga conocimiento de la actitud contumaz en que había incurrido en repetidas ocasiones el Congreso en el cumplimiento de la sentencia para que determine lo que corresponda y lo mismo a la Cámara de Senadores de la república. La ira del Tribunal aumentaba, la pasividad del congreso llegaría a su límite ahora por otros medios.

Por su parte, el magistrado Pedro Esteban Penagos López recordó que el desacato a una resolución judicial constituye un delito y más cuando la instancia que emite la sentencia es definitiva y tiene que cumplirse. Ante esta situación, apoyó dar vista al Congreso de la unión, que “está facultado para tomar las medidas que, en un momento dado, pueden resultar relevantes para un Congreso de una entidad federativa”.<sup>75</sup> El turno fue para el magistrado Manuel González Oropeza quien aseguró que daba tristeza la actitud de un funcionario, sobre todo siendo legislador, ya que la respuesta que da, en este caso, no solo demuestra la rebeldía, sino que demuestra la ignorancia. “Si la ignorancia no le permite ver cuál es el contenido de este artículo 86, hay que recordarle que hay un principio general del Derecho, de que la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento. Debe de cumplirlo, y que esta contestación, yo creo que encuadra muy bien dentro del marco constitucional como una omisión grave que redundará en perjuicio de los intereses públicos fundamentales del Estado”.<sup>76</sup> De nuevo apoyaba dar vista a la Cámara de diputados y senadores para que los diputados de Sonora respondieran ante estas instancias.

En su intervención, el Magistrado Flavio Galván Rivera, recordó el antecedente del estado de Yucatán en 1999 cuando se discutía la integración del Consejo Electoral del estado. Recalcó que en aquel entonces “decían algunos diputados y diputadas: «Aquí estamos, que nos multe el Tribunal Electoral», y alguien con un dejo de burla decía: «o que

---

<sup>75</sup> *Ibid.* 58.

<sup>76</sup> *Ibid.* 59.

nos arresten a todos o ¿van a usar la fuerza pública?»<sup>77</sup>. En aquel entonces, se llegó al caso de que en la sentencia se pidió la intervención del presidente de la república, la Procuraduría General de la República, Congreso de la unión, Secretaría de Seguridad Pública y de la Secretaría de Gobernación para intervenir, en su caso, a la solución de esa situación de contumaz rebeldía. Hizo referencia al artículo 225, fracción VIII, del Código Penal Federal donde se establece que son delitos contra la administración de justicia cometidos por servidores públicos los siguientes: fracción octava, retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia. Se trataba de un acto que impedía el cumplimiento de una sentencia o de una conducta, no un acto, una conducta que impide el cumplimiento de una sentencia. Para los magistrados esa conducta podía estar tipificada en el Código Penal. En ese momento no consideraron necesario dar vista la Procuraduría General de la República pero tampoco descartaban esa posibilidad de persistir la rebeldía del Congreso. Recordó que la Cámara de diputados tiene la facultad de declarar

---

<sup>77</sup> El Magistrado hace referencia al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC 445/2000 y acumulados, promovidos por el PAN y el PRD, respectivamente, en contra del Decreto 286 del H. Congreso del estado de Yucatán, relativo a la designación de consejeros ciudadanos propietarios y suplentes del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, realizada el 16 de octubre de 2000, publicado el día siguiente en el *Diario Oficial* del Gobierno del Estado. El acuerdo consistía en ratificar a todos los integrantes del Consejo Electoral y al Secretario Técnico del mismo por un periodo electoral más, acuerdo que fue anulado por el TEPJF, que ordenó reponer el proceso. En dicho Juicio, el Congreso del Estado no cumplió con la sentencia en el plazo establecido, por ello, el PAN y PRD promovieron un incidente de inejecución de sentencia, el cual fue resuelto el 11 de diciembre de 2000, en el cual el TEPJF exige al Congreso de Yucatán iniciar el proceso de ejecución de la sentencia en un plazo de 24 horas a la notificación. Además, amonesta al Congreso y los días 13 y 22 de diciembre dictó sendos proveídos con la finalidad de lograr la debida y urgente integración del Consejo Electoral del Estado de Yucatán. Ante la falta de cumplimiento, el TEPJF decide realizar los nombramientos de siete consejeros propietarios y siete suplentes mediante un proceso de insaculación, con una lista de 47 aspirantes que reunían los requisitos. El Congreso de Yucatán se mantuvo en su actitud de desacato, por lo que el Tribunal solicitó las medidas cautelares necesarias, consistente en medio de apremio (autoridades policiacas federales) para el cumplimiento de la sentencia y que el nuevo Consejo Electoral pudiera tomar protesta, lo que sucedió. Sin embargo, a iniciativa del entonces Gobernador de Yucatán, el polémico Víctor Cervera Pacheco, el Congreso acordó crear un nuevo Consejo Electoral. El decreto que establecía lo anterior, fue anulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante el juicio de inconstitucionalidad 18/2000 y sus acumulados 19/2000 y 20/2000, ordenando que se hiciera entrega de las instalaciones, infraestructura inmobiliaria y demás cosas necesarias, al Consejo Electoral insaculado por el TEPJF. Ante esto, el 9 de mayo de 2001, la Sala Superior consideró substanciada su sentencia del 15 de noviembre de 2000. Así terminaba la historia que antecede la también polémica designación de los Consejeros Electorales en Sonora. Los hechos anteriormente narrados pueden ser consultados en las sentencias del 12 de octubre de 2000, 15 de noviembre de 2000 y 11 de diciembre de 2000, dentro de los expedientes SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 y acumulados, así como Manuel González Oropeza. (2011).

si se procede a nivel penal contra un servidor público como lo establece el artículo 74, fracción V de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Y concluyó con una fuerte sentencia:

En este caso, no sólo es el presidente de la diputación permanente, es la diputación permanente en su integridad, pero en su momento fue el Congreso del Estado en su integridad, es el Poder Legislativo el que ha incurrido en desacato de esta sentencia. Vamos a correr el riesgo en el Siglo XXI a una declaración de desaparición en un estado, perdón la confesión, tiemblo al pensarlo, pero si es necesario habrá que aplicar la Constitución, no hay alternativa.<sup>78</sup>

Más adelante, el Magistrado Salvador Nava Gomar consideró la situación como “un momento triste para la Sala y el país, que en más de 75 mil expedientes calificados y sentenciados, todos atendidos, en ‘penosa hora’ el legislativo de Sonora no cumple (al) hacer caso omiso a los resolutivos de fecha 21 de septiembre, 7 de diciembre y 25 de enero”.<sup>79</sup>

Al concluir las intervenciones la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa ordenaba a los catorce diputados del PAN, los doce del PRI, los tres del PANAL, los dos del Partido Verde Ecologista de México y los dos del PRD que cumplieran con lo mandado de la ejecutoria, ya que incurrían en responsabilidades de distinta naturaleza.

Terminaba así la última discusión de la Sala Superior sobre el caso. Al Congreso del estado le quedaba claro que no podía seguir dilatando el cumplimiento de la sentencia

---

<sup>78</sup> Versión estenográfica de la Sesión Pública de Resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, efectuada el día 11 de abril de 2011. Página 62.

<sup>79</sup> *Ibid.* Página 63.

realizada ese día. Estaba en riesgo el puesto de cada uno de los diputados junto a su futura carrera política. Además, se encontraban en riesgo el proceso electoral de ese año y la estabilidad política del estado. Revocar el mandato a todos los integrantes de la LIX Legislatura (algunos de los cuales no tenían suplente porque eran ellos los suplentes en funciones) significaba un riesgo enorme para la vida política del estado y para todos los partidos políticos, además de un mal precedente.

Esto lo entendieron con una enorme celeridad. Tanto así que al día siguiente, 12 de abril de 2012, la CRICP decidió incluir en el orden del día un punto número 8, que a la letra decía: “Dictamen que presenta la Comisión Plural, con punto de Acuerdo mediante el cual este Poder Legislativo realiza el nombramiento de un Consejero Suplente del Consejo Estatal Electoral”.<sup>80</sup> Sin mayor discusión el diputado Pacheco Moreno, a nombre de los integrantes de la Comisión Plural, presentaba el punto de acuerdo para nombrar al C. Carlos Limón Verdugo como consejero suplente del Consejo Estatal Electoral por dos periodos electorales. El presidente solicitó la dispensa de segunda lectura y la aprobación en lo general y en lo particular del acuerdo. Las tres votaciones fueron por unanimidad. El temor, la responsabilidad o el sincero cumplimiento del deber, en el mejor de los casos, hizo que se lograra lo impensable, un acuerdo de unanimidad sobre una persona, que en adelante se convertiría en el tercer consejero suplente del CEE.

Al día siguiente el presidente de la mesa directiva hacía de conocimiento a la Sala Superior del TEPJF el cumplimiento de la sentencia y el 30 de mayo el Tribunal declaró “cumplidas las sentencias interlocutorias de dos de noviembre de dos mil once y de once de

---

<sup>80</sup> Congreso del Estado de Sonora. Minuta de la sesión del 12 de abril de 2012. Salón de Sesiones. Hermosillo, Sonora.

abril de la presente anualidad”.<sup>81</sup> En la sesión del 18 de abril, Carlos Limón Verdugo tomaba protesta como Consejero suplente del género masculino ante el Pleno del Congreso de Sonora. Terminaba así la crisis de la renovación parcial del Consejo Estatal Electoral 2011. No del todo. Hugo Urbina Báez y Julio César González Cruz impugnaron el nombramiento. La razón, una ejecución indebida de la sentencia del TEPJF, ya que se nombró a un ciudadano sin el perfil mínimo para el cargo, al ser Limón Verdugo médico cirujano de profesión carente de experiencia y conocimientos en materia electoral.

El 20 de junio el Tribunal decidió que dicha impugnación era infundada, ya que “de la normativa electoral local, la cual ha quedado transcrita párrafos atrás, así como en la convocatoria respectiva, no se advierte que el legislador ordinario local haya previsto como requisito para integrar el Consejo Estatal Electoral de Sonora, el acreditar experiencia y conocimientos en la materia electoral”.<sup>82</sup> El órgano electoral consideraba así que el acuerdo debía mantenerse, ya que el Congreso sonorense había acatado la orden a plenitud.

Con esta determinación el Tribunal contravenía su propio criterio de designación de los tres consejeros electorales propietarios. En la sentencia del 2 de noviembre afirmó que los factores a evaluar para la designación estarían relacionados con: experiencia en su desempeño profesional, experiencia laboral en materia electoral, estudios en materia electoral, estudios profesionales y asistencia a cursos y conferencias. Lo mismo hacía la LIX Legislatura al considerar factores ajenos a la capacidad y la experiencia para elegir al Doctor Limón Verdugo.

---

<sup>81</sup> TEPJF. Acuerdo del 13 de abril de 2012.

<sup>82</sup> TEPJF. Sentencia del 20 de junio de 2012. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por Julio César González Cruz y Hugo Urbina Báez. Expediente SUP-JDC-1693/2012 y acumulado.

Terminaba así un proceso largo y lleno de controversia política y legal. Después de trece meses, el hoy Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana<sup>83</sup> se declaraba completo y listo para organizar el proceso electoral que tendría su máxima expresión el 2 de julio de 2012. Las elecciones se llevaron a cabo sin mayor controversia pero pocos olvidarán este periodo oscuro que provocó la parálisis legislativa en el Congreso de Sonora a causa del nombramiento de tres consejeros electorales propietarios y un consejero suplente.

---

<sup>83</sup> El 27 de octubre de 2011 el pleno del Congreso del Estado de Sonora aprobó el dictamen presentado por la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que reforma y adiciona diversas disposiciones de la constitución política del estado libre y soberano de Sonora. En específico, la Ley 167, consideró cambiar el nombre al Consejo Estatal Electoral, ahora sería Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, con el fin de que realice las acciones que establece la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora. Acta de la sesión del 27 de octubre de 2011. Salón de Sesiones. Hermosillo, Sonora.

Capítulo IV. Factores que influyeron en la parálisis legislativa durante la elección de consejeros electorales

INTRODUCCIÓN

Durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora se realizaron 1592 votaciones, de las cuales 1348 fueron en el Salón de Sesiones y las restantes 244 se realizaron en la Sala de Comisión durante los periodos de la comisión permanente. De las 1348 votaciones en el Pleno, 1172 fueron por unanimidad y 176 por mayoría. Tal como lo muestra la tabla 19, de las votaciones por mayoría, el cincuenta y ocho por ciento de las votaciones dieron como resultado el rechazo a los acuerdos planteados y en el cuarenta y uno por ciento de los casos hubo aprobación. En este último segmento se encuentra inmerso el tema sobre la elección de los consejeros electorales durante el proceso de renovación parcial del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en 2011.

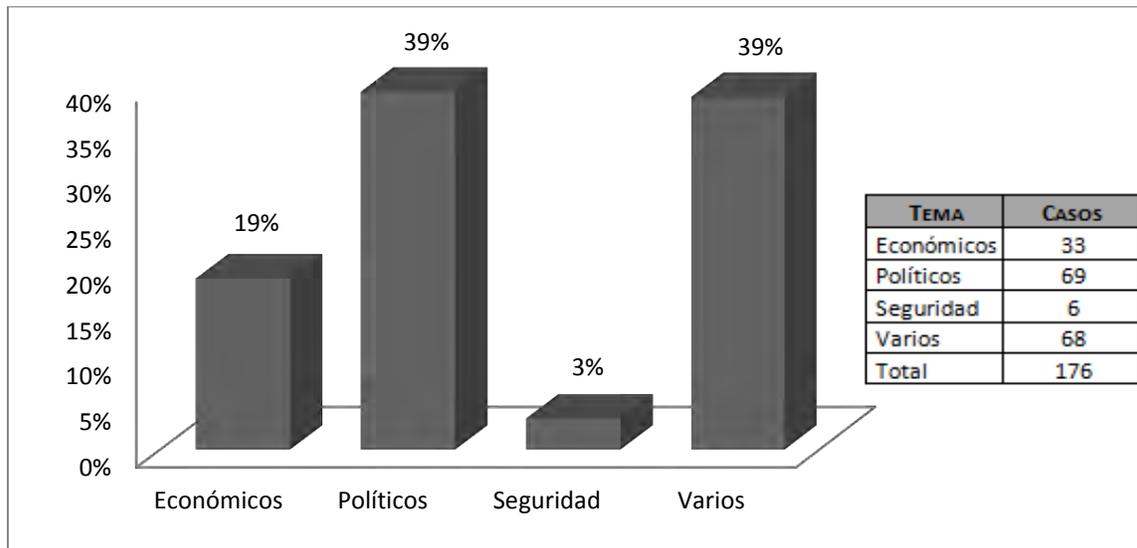
Tabla 19. Votaciones registradas en el Pleno del Congreso del Estado de Sonora durante la LIX Legislatura 2009-2012.

ELEMENTO	NÚMERO
Total de votaciones	1348
Votaciones por unanimidad	1168
Aprobados por unanimidad	1161
Porcentaje	99.4%
Rechazados por unanimidad	7
Porcentaje	.6%
Acuerdos votados por mayoría	176
Aprobados por mayoría	103
Porcentaje	58.5%
Rechazados por mayoría	73
Porcentaje	41.5%

Fuente: Elaboración propia con base en el total de las votaciones realizadas durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora.

Del total de los temas sometidos a votación la gran mayoría fue de carácter político. En una división realizada para identificar los tipos de tema que fueron sometidos al Pleno y que fueron votados por mayoría encontramos que los asuntos políticos representaron más de una tercera parte (treinta y nueve por ciento), mientras que los económicos estuvieron muy por debajo de la cuarta parte de los temas discutidos y votados en el Congreso del Estado durante 2009 a 2012. La Gráfica 3 nos da una panorámica de la distribución de temas votados por mayoría durante la LIX Legislatura. Decimos dividirla en cuatro segmentos: políticos, económicos, de seguridad y varios.<sup>84</sup>

Gráfico 3. Porcentaje de asuntos votados por mayoría durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora 2009-2012.



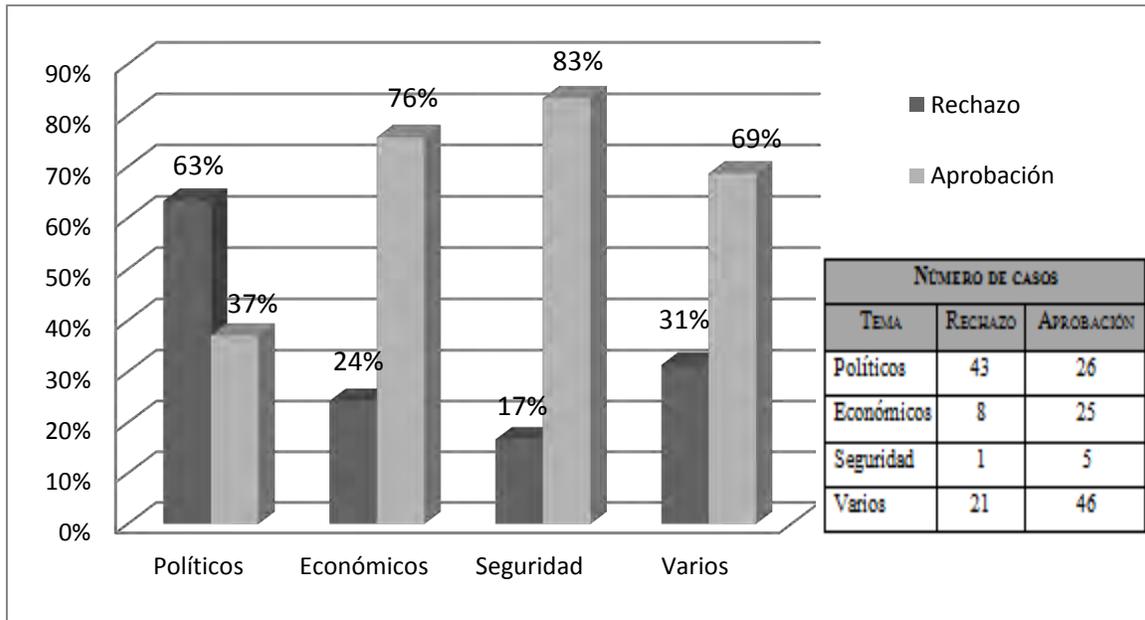
Fuente: Elaboración propia con datos de las votaciones por mayoría durante la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora 2009-2012 y con base en la metodología de Casar (2000).

<sup>84</sup> Para esta división temática utilizamos la metodología de Casar (2000). En el segmento “varios”, incluimos una gran variedad de temas, desde sociales, como la educación, salud o vivienda, hasta aspectos administrativos y procedimentales, como la elección de la mesa directiva o la diputación permanente, así como la aprobación del orden del día o actas publicadas en la Gaceta parlamentaria.

Al considerar que los temas del segmento “varios” son diversos, vemos cómo los asuntos políticos (en los que se incluyen los de carácter electoral, que es el tipo de tema que utilizamos como caso para nuestra investigación) son los de mayor frecuencia en las votaciones por mayoría. Seguido, muy de cerca, por los aspectos económicos, en donde se incluyen aspectos muy polémicos como la aprobación de las leyes de ingresos y presupuesto de egresos, así como los dictámenes relativos a las cuentas públicas de todos organismos públicos estatales.

Ahora bien, la discusión de los temas no implica hablar solo de aprobación. Por lo contrario, mencionamos que muchos temas votados por mayoría fueron rechazados e, incluso, se mantuvieron dentro del fenómeno de la parálisis legislativa durante todo el periodo parlamentario. En la Gráfica 4 podemos apreciar que en gran medida los temas de carácter político fueron los que más sufrieron el rechazo de las distintas bancadas. Casi las dos terceras partes de dichos temas fueron marginados, algunos para ser discutidos en otra sesión, otros fueron olvidados. Un número importante de temas políticos rechazados por mayoría eran de índole electoral. Un total de cuarenta votaciones estaban relacionadas a temas electorales y treinta y cinco de ellos fueron rechazados. Bajo estas condiciones analizaremos los factores que influyeron en la parálisis legislativa en el caso de la elección de los consejeros electorales durante la LIX Legislatura estatal sonoreense.

Gráfica 4. Porcentaje de aprobación por mayoría por tema durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora 2009-2012.



Fuente: Elaboración propia con datos de las votaciones por mayoría durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora 2009-2012 y con base en la metodología de Casar (2000).

## 1 LA DISCIPLINA PARTIDISTA EN LA LIX LEGISLATURA DEL CONGRESO DE SONORA

La disciplina partidista es uno de los factores que mayor influencia puede tener en la falta de acuerdo legislativo. En principio tiene la ambivalencia de constituir un obstáculo o una garantía para el mismo. Cuando un legislador acata la línea marcada por su fracción o su partido, según sea el caso, la disciplina se vuelve un factor determinante y también un arma de doble filo. Partidos indisciplinados ayudan al Ejecutivo a obtener los votos necesarios y sacar a cuerdos importantes en su administración.

Como se mencionó en el capítulo I, entendemos por indisciplina partidista cuando un legislador vota en sentido contrario a su fracción o se abstiene de votar de acuerdo a la línea del partido. A pesar de que muchos legisladores utilizan la ausencia en las votaciones

como una expresión de inconformidad con los acuerdos, o con la falta de compromiso hacia la fracción, y que algunos teóricos la consideren como indisciplina, para este caso no tendremos en cuenta dichas ausencias en la votación como parte de esta indisciplina. En muchos casos éstas se dieron por cuestiones protocolarias o procedimentales aunque en otros existan legisladores que las utilicen como una abstención de facto.

Para medir la disciplina partidista durante la LIX Legislatura del estado de Sonora, fue necesario realizar una base de datos en la cual registramos todas las votaciones llevadas a cabo. Para obtener un registro del sentido de votación de cada diputado tuvimos que revisar cada una de las actas y minutas de sesiones. En total se analizaron doscientas veintiocho, las cuales se encuentran divididas en dos periodos ordinarios y dos extraordinarios. Recordemos que en total fueron 1592 votaciones legislativas y que de las anteriores solo 1348 votaciones se hicieron en el pleno. Las votaciones de la Comisión Permanente se descartan ya que al estar integrada por tres miembros, y en la gran mayoría de los casos la integra un miembro de cada fracción, es difícil determinar cuál es el sentido de la votación mayoritaria. Sobre la base de estas 1348 votaciones legislativas del Congreso de Sonora en su periodo 2009-2013, podemos analizar algunos datos relevantes.

La tabla 20 muestra que si se toma en cuenta la totalidad de las votaciones el porcentaje de indisciplina aparenta ser muy bajo. Destaca el hecho que el Partido Verde solo haya registrado un caso de indisciplina mientras que el Partido de la Revolución Democrática fue el que más tuvo aunque su porcentaje en esta tabla no es muy elevado. En el caso del PRI, PAN y PANAL se encuentran con una baja indisciplina en el registro de votaciones.

Tabla 20. Casos de indisciplina partidista en la totalidad de las votaciones durante la LIX Legislatura del estado de Sonora.

<b>PARTIDO</b>	<b>NÚMERO CASOS DE INDISCIPLINA</b>	<b>PORCENTAJE DE CASOS INDISCIPLINA</b>
PRI	25	1.89%
PAN	17	1.36%
PRD	44	3.33%
PANAL	15	1.13%
PVEM	1	.07%

Fuente: Elaboración propia con base en el total de las votaciones realizadas durante la LIX Legislatura.

Ahora bien, tenemos que considerar que la gran mayoría de los acuerdos fueron aprobados por unanimidad (en total fueron 1168) y que, a su vez, la mayoría de ellos eran irrelevantes. Tales acuerdos son la aprobación del orden del día, actas de sesiones anteriores o pronunciamientos de carácter demagógico los cuales era muy difícil que pudieran ser rechazados por algún legislador. Tan irrelevantes resultaban muchos acuerdos que del total de las votaciones, solo en ciento noventa y uno se registró algún tipo de discusión por parte de los diputados locales. La cifra anterior representa únicamente el doce por ciento de los temas que fueron puestos a consideración del pleno, una cifra lánguida que refleja la pobreza política de los integrantes de la legislatura.

Tabla 21. Casos de indisciplina partidista de las votaciones por mayoría durante la LIX Legislatura del estado de Sonora.

PARTIDO	NÚMERO CASOS DE INDISCIPLINA	PORCENTAJE DE CASOS INDISCIPLINA
PRI	25	14.2%
PAN	17	9.65%
PRD	44	25%
PANAL	18	10.2%
PVEM	1	0.57%

Fuente: Elaboración propia con base en las 176 votaciones por mayoría realizadas durante la LIX Legislatura.

Sin embargo, lo que muestra lo anterior es que medir la disciplina bajo la óptica de la totalidad de los acuerdos puede resultar poco objetivo. Por ello, será necesario establecer un mecanismo de medición que considere solo los acuerdos de mayoría, que para el caso de la LIX Legislatura fueron ciento setenta y seis votaciones. La tabla 21 cumple con este objetivo y nos ofrece otra panorámica de las votaciones que registraron indisciplina. Los partidos mostraron una elevada disciplina entre sus filas, con una excepción. Llama la atención que en una cuarta parte de las votaciones por mayoría el PRD haya registrado indisciplina<sup>85</sup> porque es de suponerse que el riesgo de indisciplina se vuelve mayor cuando son más numerosas las fracciones.

El caso del PANAL es de poca referencia. Al ser también una fracción pequeña sus casos de indisciplina son poco determinantes, además de que tiene una frecuencia de

<sup>85</sup> Es importante aclarar que la fracción parlamentaria del PRD estuvo conformada solamente por dos diputados, Gorgonia Rosas López y José Guadalupe Curiel. Los dos por el principio de Representación Proporcional. Quienes al iniciar la legislatura acordaron alternar la Coordinación parlamentaria; Rosas López durante la primera mitad y Curiel durante el último año y medio de su encargo.

indisciplina baja. Sin embargo, el caso del PVEM es realmente ilustrativo. Como ya lo mencionamos, la regla indica que las fracciones pequeñas suelen mostrarse más disciplinadas al ser más factible el acuerdo entre dos diputados. El caso del Partido Verde cumple con esta regla ya que solo en una ocasión mostró indisciplina en un asunto polémico que dividió incluso a los diputados del PRI: el agua en el sur de Sonora.

El PRI logró mantenerse unido a pesar de haber perdido el liderazgo del gobernador del estado y ser por primera vez un partido de oposición. Contrario a la idea de que los diputados del PRI actuarían con mayor libertad y, por tanto, sus miembros votarían de forma dispersa, este partido se mantuvo disciplinado y solo en una ocasión se registró una votación donde la fracción del PRI estuvo dividida.<sup>86</sup> Lo que habla de un fuerte liderazgo de su Coordinador parlamentario.

El PAN también mostró una elevada disciplina en las votaciones en el Pleno del Congreso del estado. Solo en diecisiete ocasiones hubo votaciones en contra del sentido mayoritario de la fracción. Sin embargo, de esas diecisiete votaciones con indisciplina en catorce fue por un solo diputado y el máximo de integrantes de la fracción que llegó a votar en contra fue de dos de sus miembros en las restantes tres ocasiones. En términos prácticos hubo una fuerte disciplina partidista en los dos principales partidos políticos en Sonora. El acuerdo mediante el cual debían surgir los consejeros electorales en 2011 tenía que pasar por las dos principales fracciones parlamentarias para alcanzar las dos terceras partes, es decir, veintidós votos. El PAN, en coalición con los restantes partidos de oposición (PRD,

---

<sup>86</sup> Esta doble votación, en lo general y en lo particular, se realizó sobre el punto de acuerdo siguiente: “El Congreso del Estado de Sonora resuelve hacer un atento llamado a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a efecto de que convoque a la celebración de un periodo extraordinario de sesiones en el que se aborden los temas relativos a la reforma política del estado y la reforma laboral, con el objeto de que se generen las condiciones políticas y laborales en nuestro país que permitan el íntegro desarrollo del mismo en tan importantes temas, lo cual resultará en beneficio de todos los mexicanos”. H. Congreso del estado de Sonora. Acta de la sesión del 4 de mayo de 2011. Salón de Sesiones. Hermosillo, Sonora.

dos votos, PANAL, tres votos, PVEM, dos votos) solo tendría veintiún votos, por lo que requería de un voto del PRI para alcanzar un acuerdo legal. Sin embargo, el asunto se volvía más difícil ya que, incluso una coalición parlamentaria con el PANAL y el PVEM en ese momento era poco viable porque formaban parte de la Alianza electoral y parlamentaria junto con el PRI, lo que implicaba que cualquier acuerdo que quisieran fuera apoyado por estas dos fracciones minoritarias, tenía que ser aprobado también por el PRI de Sonora.

Viceversa. Para que el PRI pudiera alcanzar un acuerdo de dos terceras partes, era necesario, además de la alianza que ya tenía con el PVEM y el PANAL, integrar a los dos diputados del PRD a la propuesta y esperar una indisciplina del PAN que permitiera que tres de sus diputados votaran a favor de la propuesta priista. O ante una posible indisciplina del PRD aumentar a cuatro el número de diputados panistas que votaran junto con el PRI y sus aliados, lo cual sería poco probable ya que en el PAN a pesar de mostrar indisciplina en varios casos, ésta nunca llegó a superar los dos diputados.<sup>87</sup> Además, nunca hubo un diputado que en los acuerdos de mayoría con indisciplina panista repitiera y menos en el caso de las votaciones en las que dos de sus diputados se indisciplinaron.

Lo anterior se robustece al analizar las votaciones respecto al caso de la elección de los consejeros electorales. La tabla 22 nos muestra que solo en una ocasión existieron casos de indisciplina. Un diputado panista votó en sentido contrario de la mayoría de su partido respecto a la adhesión de un punto en el orden del día para la toma de protesta de los consejeros electorales nombrados por el Tribunal el 2 de noviembre de 2011. En este caso

---

<sup>87</sup> En el primer caso los diputados que se indisciplinaron fueron Montaña y Galindo y en el segundo fue una doble votación en la que se indisciplinaron los diputados Casal y Laguna. H. Congreso del estado de Sonora. Actas de las sesiones de los días 5 de abril de 2011 y 18 de octubre de 2011. Salón de Sesiones. Hermosillo, Sonora.

la disciplina partidista fue mayor que en el total de votaciones de la LIX Legislatura o en sus votaciones de mayoría, por lo que vemos que la relevancia del tema sí importa.

Tabla 22. Disciplina partidista en las votaciones para elegir a los consejeros electorales durante la LIX Legislatura.

<b>PARTIDO</b>	<b>NÚMERO CASOS DE INDISCIPLINA</b>	<b>PORCENTAJE DE CASOS INDISCIPLINA</b>
PRI	0	0%
PAN	1*	3.3%
PRD	0	0%
PANAL	0	0%
PVEM	0	0%

\*Diputado indisciplinado: Damián Zepeda Vidales.

Fuente: Elaboración propia con base en las 30 votaciones realizadas respecto al caso de los nombramientos de los consejeros electorales durante la LIX Legislatura.

La tabla 23 nos muestra los casos de indisciplina dentro de la fracción parlamentaria del PRI y la tabla 24 los casos de la fracción panista. Podemos observar que, aunque en las dos fracciones hubo nueve diputados que registraron al menos una indisciplina, en el PRI fue con mayor frecuencia que en el PAN. Llama la atención que un solo diputado del PRI tenga casi la misma cantidad de indisciplinas que todas las cometidas por los nueve diputados panistas. En la tabla 23 destacan como indisciplinados José Luis Germán Espinoza y Gerardo Figueroa Zazueta. Estos dos diputados superan en casos de indisciplina a los restantes siete miembros de su fracción que también registraron alguna. Sin embargo, es importante destacar que en los casos relevantes siempre se sometieron a la línea partidista y votaron en conjunto con sus partidarios. Esto puede reforzarse con las votaciones nominales. Durante la LIX Legislatura, se registraron treinta y siete votaciones

nominales en las cuáles solo el PRD registró casos de indisciplina, lo que nos habla de la fuerza de esta variable en los temas de mayor relevancia. Esto nos hace inferir que a mayor relevancia del tema que se somete a votación la disciplina de las fracciones parlamentarias fue, a su vez, mayor.

Tabla 23. Incidencia de indisciplina de la fracción parlamentaria del PRI durante la LIX Legislatura del estado de Sonora 2009-2012.

DIPUTADO	NÚMERO DE INDISCIPLINAS
Germán Espinoza José Luis	13
Figueroa Zazueta Gerardo	12
Ayala Robles Linares Flor	6
Félix Chávez Faustino	5
Pacheco Moreno Bulmaro Andrés	5
Solís Granados Vicente Javier	2
Acosta Tapia Raúl	2
Guerrero López Alberto Natanael	1
Ruibal Astiazarán Roberto	1

Fuente: Elaboración propia con base en las votaciones por mayoría realizadas durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora.

En el caso de la fracción parlamentaria del PAN, la tabla 24 nos muestra que los casos de indisciplina fueron más dispersos. La mayoría de los nueve diputados solo registró un caso de indisciplina y el mayor registro es de cinco votaciones, que es el caso del diputado Moisés Ignacio Casal Díaz. Esta variable de partido-gobierno se convierte en un factor que determina la fuerte disciplina partidista del PAN.

Tabla 24. Incidencia de indisciplina de la fracción parlamentaria del PAN durante la LIX Legislatura del estado de Sonora 2009-2012.

DIPUTADO	NÚMERO DE INDISCIPLINAS
Zepeda Vidales Damián	2
Flores García Eloísa	4
Martínez De Teresa Sara	1
Pantoja Hernández Leslie	1
Montaño Maldonado María Dolores	1
Galindo Delgado David Cuauhtémoc	1
López Quiroz Jesús Alberto	1
Casal Díaz Moisés Ignacio	5
Laguna Torres Héctor Moisés	2

Fuente: Elaboración propia con base en las votaciones por mayoría realizadas durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora.

Es importante resaltar que el registro de indisciplinas de los diputados del PRI y del PAN incluye doble votación sobre un mismo tema y, en algunos casos, hasta triple. Es decir, un mismo acuerdo es sometido a votación hasta tres ocasiones por considerarlo de carácter urgente y de obvia resolución o para omitir una primera o segunda lectura ante el Pleno y su respectiva votación en lo general y en lo particular. Como lo muestra la tabla 25, en el caso del PRI los diputados Germán Espinoza y Figueroa Zazueta registran dos votaciones dobles y dos triples, mientras que en el diputado Félix Chávez sus cinco indisciplinas se dan sobre dos temas, las cuales tuvieron una votación doble y una triple, mientras que la diputada Ayala Robles Linares actuó con indisciplina en una votación triple.

Tabla 25. Casos en los que los diputados del PRI mostraron indisciplina en más de una votación sobre un mismo tema.

ACUERDO	NÚMERO DE VOTACIONES	DIPUTADO
El Congreso del Estado de Sonora resuelve que son improcedentes los escritos contenidos en los folios número 751-58, 805-58 y 2033-58, por las razones expresadas en la consideración cuarta del presente acuerdo, debiendo notificarse lo conducente a quien presentó dichos escritos. En lo particular.	2	-Germán Espinoza -Figueroa Zazueta
El Congreso del Estado de Sonora declara la última semana del mes de enero de cada año como la “Semana Estatal contra el Sobrepeso y la Obesidad.	3	-Ayala Robles Linares, -Germán Espinoza -Figueroa Zazueta
Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Municipios del Estado, para el ejercicio fiscal 2011.	2	Germán Espinoza
Decreto que autoriza al fondo estatal para la modernización del transporte para que gestione y contrate con la o las instituciones de la banca comercial que mejores condiciones contractuales ofrezcan, uno o más créditos hasta por la cantidad total de \$600,000,000.00 (seiscientos millones de pesos 00/100 m.n.), en cuyo importe no se comprenden comisiones, intereses ni gastos, con el objeto de destinarlos exclusivamente para brindar apoyo financiero a los concesionarios que enfrentan necesidades extraordinarias de liquidez y que a su vez reflejaran beneficio a los usuarios manteniendo una tarifa justa y servicios de óptima calidad, así como para que el gobierno del estado se constituya en deudor solidario y/o avalista por las obligaciones que contraiga el referido fondo.	3	-Figueroa Zazueta
El Congreso del Estado de Sonora resuelve hacer un atento llamado a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a efecto de que convoque a la celebración de un periodo extraordinario de sesiones en el que se aborden los temas relativos a la reforma política del estado y la reforma laboral, con el objeto de que se generen las condiciones políticas y laborales en nuestro país que permitan el íntegro desarrollo del mismo en tan importantes temas, lo cual resultará en beneficio de todos los mexicanos.	3	-Ayala Robles Linares -Germán Espinoza -Pacheco Moreno
Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, del Código Fiscal del Estado de Sonora, de la Ley de Hacienda Municipal y de la Ley que Regula la Operación y Funcionamiento de los Establecimientos Destinados a la Fabricación, Embasamiento, Distribución, Almacenamiento, Transportación, Venta y Consumo de Bebidas con contenido alcohólico en el Estado de Sonora.	2	-Germán Espinoza -Félix Chávez
Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del Año 2012.	3	-Félix Chávez

Fuente: Elaboración propia con base en las votaciones de mayoría durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora.

En el caso del PAN el diputado Casal Díaz, que en el registro es el que tuvo más casos de indisciplina, lo hizo producto de una votación doble y una triple, por lo cual

acumuló cinco registros de indisciplina. Lo mismo sucedió a la Diputada Flores García quien registró dos dobles votaciones en sentido contrario a la mayoría de su fracción. A pesar de lo anterior debemos tener en claro que registramos los casos de indisciplina en las votaciones y no en los temas que se someten a votación, por lo que es necesario registrar cada votación contraria como indisciplina aunque un mismo tema haya sido votado de forma múltiple. Por último, podemos afirmar que la variable de la disciplina partidista fue un factor determinante para los casos de parálisis legislativa durante la LIX Legislatura del Congreso y en concreto, se vuelve una variable explicativa para la parálisis legislativa en el caso de la elección de los consejeros electorales en el proceso de renovación del hoy Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora durante 2011.

## 2 LA COHESIÓN PARTIDARIA EN LA LIX LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA

La diferencia entre disciplina y cohesión en una fracción parlamentara tiene que ver con cantidad. La primera registra casos individuales, la segunda la totalidad de los miembros. La indisciplina partidista sucede cuando un legislador vota en sentido contrario a su fracción o se abstiene de votar de acuerdo a la línea del partido. La cohesión partidaria hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción y al porcentaje de legisladores que se apartan de él. Esta variable es determinante en el grado de parálisis que se presenta en un Congreso. No es lo mismo un diputado indisciplinado de un partido opositor que no representa mayor beneficio para una fracción gobernante que un grupo de legisladores que, en conjunto, pueden ayudar a sacar a delante una política que se encuentra detenida.

Recordemos que durante la LIX Legislatura se registraron 1348 votaciones, de las cuales ciento setenta y seis fueron por mayoría. Para poder medir el grado de cohesión que presenta una fracción parlamentaria utilizamos el *Índice de Rice* para votaciones dicotómicas, cuya metodología describimos en el primer capítulo. Este índice mide la cohesión cuando solo se presentan votos a favor y en contra en un acuerdo sin considerar las abstenciones. Es apropiado utilizar este sistema ya que durante la LIX Legislatura no se registraron abstenciones por parte de los treinta y tres miembros de la misma, solo votos a favor o en contra, ausencias en la votación e inasistencias con justificación de la mesa directiva.

El resultado de la cohesión de cada partido se obtiene de la diferencia del porcentaje mayoritario ( $V_{may}$ ) y el porcentaje minoritario ( $V_{min}$ ) del voto de una fracción parlamentaria, tomando en cuenta solo los miembros presentes en la votación. La fórmula propuesta para dicho cálculo es la siguiente:

$$Ir = V_{may} - \%V_{min}$$

Dicho índice puede tomar valores de cero a cien, donde los valores cercanos a cero denotan una cohesión partidaria muy baja y los cercanos a cien un alto grado de cohesión. Dicha fórmula se aplica a cada votación y al final se saca el promedio. Bajo este esquema consideramos que en una votación de cincuenta-cincuenta, el índice será de cero y de cien cuando todos los integrantes de una fracción votan en el mismo sentido.

La tabla 26 muestra el grado de cohesión de todas las fracciones parlamentarias que integraron la LIX Legislatura de 2009 a 2012. Vemos que a excepción del PRD todas las fracciones mostraron un alto grado de cohesión cuando hubo aprobación o rechazo por

mayoría de distintos puntos de acuerdo. En el caso del PRD debemos tener en cuenta que la fracción estaba integrada por dos diputados y al darse una votación dividida el impacto en el grado de cohesión es enorme ya que al aplicarse la fórmula de Rice para votaciones dicotómicas, el resultado de la medición de dichas votaciones divididas es cero. Sin embargo, lo mismo aplica para la votación unánime de la fracción. Incluso esto también impacta en el elevado grado de cohesión que muestra la fracción parlamentaria del PVEM, que, como vemos en la tabla, también está integrada por dos diputados.

Tabla 26. Grado de cohesión durante la LIX Legislatura del estado de Sonora.

PARTIDO	NÚMERO DE DIPUTADOS	GRADO DE COHESIÓN
PRI	12	95.47
PAN	14	98.43
PRD	2	74.85
PANAL	3	94.15
PVEM	2	99.71

Fuente: Elaboración propia con base en el total de la votación por mayoría en la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora.

Es de resaltar que entre las dos fracciones mayoritarias la fracción del Partido Acción Nacional sea la que tenga el mayor grado de cohesión interna al ser el partido gobernante durante la LIX Legislatura. Vemos que el grado de cohesión puede estar influido, a su vez, por la variable de ser el partido del titular del Ejecutivo en la entidad federativa. Sin embargo, es importante considerar que todo partido en el gobierno requiere de alianzas con otras fracciones o parte de éstas. Sin embargo, el PRI siempre mantuvo en

línea a sus diputados. Consciente de ser la primera legislatura en la que dicho partido actuaba como oposición sin el dictado del gobernador. Como bien lo dice María Amparo Casar, la pérdida del ejecutivo por parte de un partido tiende a generar cambios en la conducta de los integrantes de esa bancada al no contar con un liderazgo real que controle las carreras políticas de los miembros del partido. Además hace que el líder empiece a someterse a las votaciones dentro de las bancadas y ya no se dicte la línea vertical (Casar, 2008).

Estos resultados muestran cómo la cohesión partidista es un factor determinante en la ausencia de una mayoría que saque adelante diversas reformas y aumente el riesgo de una parálisis legislativa o lo que Tsebelis (2006) denomina la “estabilidad de la política”. Es decir, el mantenimiento del estatus quo a pesar del interés de las diversas fracciones por aprobar las reformas que se necesitan.

En el caso de los nombramientos de los consejeros electorales en 2011, esta variable aumentó la parálisis ya que la falta de consenso era total entre las dos principales fracciones. En la tabla 27 vemos que el grado de cohesión solo para las votaciones por mayoría relativas al tema de los consejeros electorales es mayor a la totalidad de las votaciones de mayoría. Es importante destacar cómo el tema influye en el aumento o disminución del grado de cohesión. La relevancia del tema se vuelve un factor que influye, a su vez, en la cohesión de las fracciones parlamentarias durante la LIX Legislatura. Prácticamente, todos los integrantes se alinearon a los acuerdos internos de sus fracciones, incluso el PRD, que había mostrado una cohesión partidista menor al resto de los partidos políticos.

Con estos resultados podemos inferir que, en gran medida, la parálisis legislativa que se vivió en el caso de la renovación parcial del entonces Consejo Estatal Electoral, aumentó debido a la fuerte cohesión interna que tuvieron las fracciones parlamentarias, lo cual impidió que algunos de los integrantes de las dos principales fuerzas pudieran votar en sentido contrario a la mayoría de sus integrantes. Así se evitó la construcción de una mayoría calificada que pudiese permitir un acuerdo definitivo en relación a los tres consejeros propietarios y un suplente que debían ser nombrados en el año 2011.

Tabla 27. Grado de cohesión de las fracciones parlamentarias en las votaciones relativas a la elección de consejeros electorales en 2011.

<b>PARTIDO</b>	<b>NÚMERO DE DIPUTADOS</b>	<b>GRADO DE COHESIÓN</b>
PRI	12	100
PAN	14	99
PRD	2	100
PANAL	3	100
PVEM	2	100

Fuente: Elaboración propia con base en las 19 votaciones por mayoría realizadas en el caso de la elección de los consejeros electorales en 2011.

### 3. COALICIONES MAYORITARIAS GANADORES DURANTE LA LIX LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA

Durante el periodo legislativo del 16 de septiembre 2009 al 15 de septiembre del 2012 la mayoría de los acuerdos fue por unanimidad. A su vez, la mayoría de ellos fueron temas antes de trámite que no requirieron la mínima discusión. Sin embargo, hubo ciento setenta y seis acuerdos cuyas votaciones se dividieron a favor y en contra. En setenta y tres ocasiones, es decir, el cuarenta y dos por ciento de los puntos de acuerdo fueron rechazados por mayoría o por no alcanzar la votación de dos terceras partes requerida para declarar un asunto como urgente y de obvia resolución, o para omitir una primera o segunda lectura de comisión. La tabla 1 presentada al inicio de este capítulo nos muestra la cantidad de acuerdos sometidos a votación en el Pleno, así como su porcentaje de aprobación y si estos fueron aprobados o rechazados por unanimidad.

Con lo anterior en mente vemos que la unanimidad fue la principal coalición formada. Sin embargo, esto no nos brinda una perspectiva objetiva de las coaliciones formadas durante este periodo legislativo. Por esa razón, analizaremos solo las colaciones formadas durante las votaciones de mayoría para determinar si esta variable fue determinante en la parálisis legislativa en el caso del nombramiento de los consejeros electorales en 2011. La tabla 27 muestra las posibles alianzas de acuerdo a la composición de la LIX Legislatura. Podemos observar, en principio, que la diversidad de opciones en las alianzas a la hora de realizar las votaciones es evidente. Por otro lado vemos que para alcanzar un acuerdo por mayoría calificada era necesaria la inclusión de por lo menos un partido mayoritario en alianza con los tres partidos pequeños y algunos integrantes del otro.

Tabla 28. Combinaciones para coaliciones mayoritarias ganadoras LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora 2009-2012.

Posibles coaliciones ganadoras mínimas mayoría absoluta (50+1)

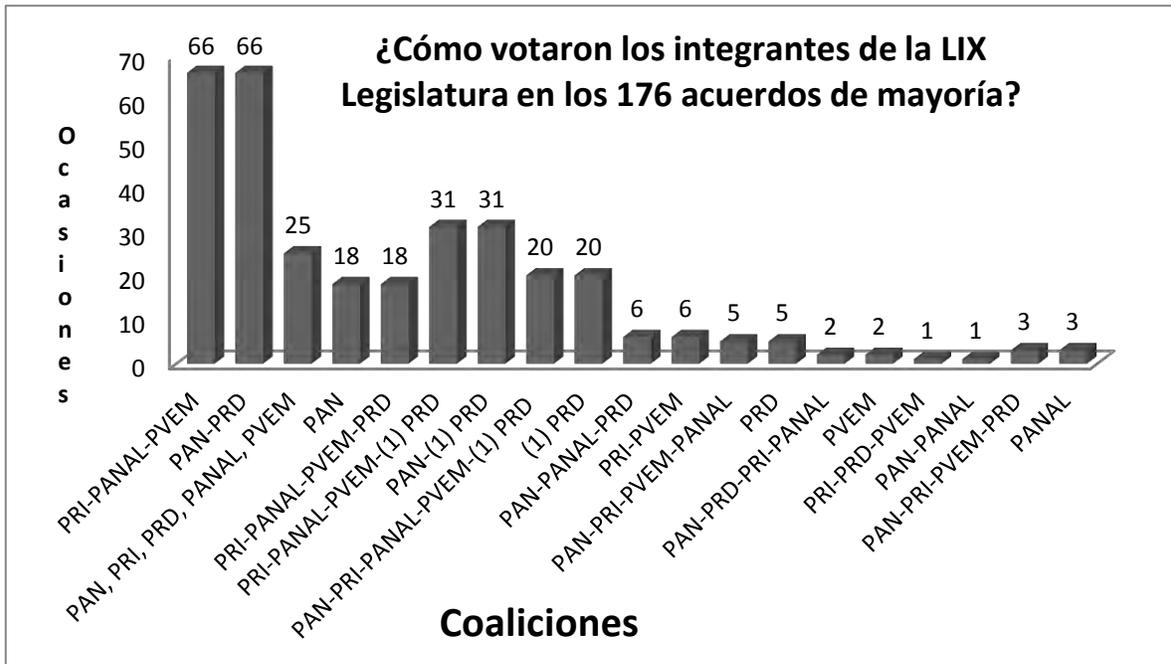
<b>PARTIDO MAYORITARIO</b>	<b>PARTIDO 1 EN ALIANZA</b>	<b>PARTIDO 2 EN ALIANZA</b>	<b>PARTIDO 3 EN ALIANZA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
PAN	PRI (3)			51%
PAN	PRD	PVEM		54%
PAN	PANAL			51%
PAN	PRD	PANAL		57%
PRI	PAN (5)			51%
PRI	PANAL	PRD		51%
PRI	PANAL	PVEM		51%
PRI	PRD	PVEM	PANAL	57%

Posibles grandes coaliciones ganadoras mayoría calificada (2/3 partes o más)

<b>PARTIDO MAYORITARIO</b>	<b>PARTIDO 1 EN ALIANZA</b>	<b>PARTIDO 2 EN ALIANZA</b>	<b>PARTIDO 3 EN ALIANZA</b>	<b>PORCENTAJE</b>	
PAN	PRD	PANAL	PVEM	PRI (1)	66%
PRI	PRD	PANAL	PVEM	PAN (3)	66%
PAN	PRI				79%
PAN	PRI	PRD	PVEM	PANAL	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la información oficial del Poder Legislativo del estado de Sonora.

Gráfica 5. Total de coaliciones formadas durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora.



Fuente: Elaboración propia con base en las votaciones por mayoría durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora.

La gráfica 5 nos muestra que sin lugar a dudas en la práctica hubo una gran variedad de combinaciones a la hora de realizar cada votación. Podemos identificar que no existió constancia en cuanto a las colaciones durante todo el periodo de la LIX Legislatura. Sin embargo, podemos observar que las alianzas PRI, PANAL, PVEM, por un lado, y PAN y PRD por el otro, fueron las más recurrentes. También, aunque un tanto lejano de las primeras coaliciones mencionadas, tenemos las conformadas cuando el PRD se dividía un diputado con el bloque opositor y otro con el partido gobernante. En tercer lugar tenemos a la coalición que integraba a todos los partidos.<sup>88</sup> Debemos recordar que la gráfica 5

<sup>88</sup> Las votaciones de mayoría más frecuentes fueron las de la coalición de todos los partidos, lo cual no se considera de unanimidad, ya que en estos casos, algún diputado de una fracción determinada, votó en contra del sentido mayoritario de su fracción.

representa la totalidad de las alianzas formadas durante las votaciones en el Pleno, sin embargo, no son las alianzas mayoritarias ganadoras. Lo que hacemos es mostrar cómo votó cada uno de los partidos y con qué otros se alió en mayor medida. Muchas de estas alianzas no representan el cincuenta más uno requerido para ganar una votación, mucho menos una mayoría calificada de dos terceras partes para ganar una votación, omitir un procedimiento legislativo o realizar la función de aprobar una ley o un nombramiento administrativo.

La tabla 29 muestra las coaliciones mayoritarias ganadoras, es decir, las alianzas que ganaron una votación en sentido aprobatorio. Muchas votaciones registraron un sentido mayoritario, sin embargo, no alcanzaron las dos terceras partes requeridas para aprobar el acuerdo por lo que se mantuvo el estatus quo y, aunque son coaliciones mayoritarias, no son consideradas ganadoras. Al respecto, es importante aclarar que en varios casos los partidos dividieron sus votos, es decir, hubo indisciplina. Sin embargo, atendemos la metodología utilizada por Lujambio (2001) respecto a que se considera que un partido es parte de una coalición cuando más del cincuenta por ciento de sus miembros vota en un sentido aprobatorio. En este sentido vemos que la coalición más común fue la de todos los partidos con el trece por ciento de frecuencia, seguida por la llamada Alianza PRI Sonora, PANAL y PVEM que en conjunto sumaban el cincuenta y uno por ciento de los votos requeridos y que votaron juntos en veintiún ocasiones. Después de eso, tenemos que esta coalición mayoritaria ganadora contó con un aliado constante. De forma alternada un diputado del PRD. Recordemos que la fracción del PRD estaba conformada por dos integrantes, por lo que, basados en la metodología de Alonso Lujambio no es correcto sumar todo el PRD a la coalición, ya que solo la mitad de dicha fracción votó en sentido

aprobatorio, no más. Sin embargo, más adelante, vemos que en cuatro ocasiones sí se sumó de forma total a la Alianza PRI Sonora, PANAL, PVEM, lo que conformó el bloque opositor al partido gobernante. Estas tres alianzas, que en sentido práctico mantienen la misma base, suman poco más del veintitrés por ciento.

Tabla 29. Coaliciones mayoritarias ganadoras formadas durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora.

COALICIONES MAYORITARIAS GANADORAS	NÚMERO DE VOTACIONES	% DE OCASIONES	% DE VOTOS
PRI-PANAL-PVEM (Alianza Sonora)	21	11.93	51
PRI-PANAL-PVEM-1 PRD	15	8.57	55
PAN-PVEM-PRI-PANAL-1 PRD	20	11.3	97
PAN-PRI-PRD-PANAL-PVEM (Todos los partidos)	23	13.06	variado*
PRI-PANAL-PVEM-PRD (Bloque opositor)	4	2.27	58
PAN-PANAL-PRD	5	2.84	58
PAN-PRI-PANAL-PVEM	5	2.84	94
PAN-PRI-PANAL-PRD	1	.57	94
PAN-PANAL	1	.57	51

\*Se considera variado debido a que en cada una de las votaciones hubo disparidad en el número de diputados que votaron en sentido contrario de la mayoría de su fracción, por ello se registran votaciones de mayoría y no por unanimidad.

Fuente: Elaboración propia con base en las votaciones por mayoría realizadas durante la LIX Legislatura.

Por otro lado, el partido del Ejecutivo, sin considerar las votaciones en conjunto con la Alianza PRI Sonora, PANAL, PVEM solo logró aprobar poco más del tres por ciento de los acuerdos de mayoría sometidos al Pleno durante el periodo 2009-2012. Lo hizo en coalición con diversos partidos que no alcanzaban la mayoría absoluta de votos. Esto significa que el partido gobernante nunca pudo conformar una alianza sólida y constante con los partidos opositores para alcanzar un acuerdo que lograra la mayoría absoluta de los

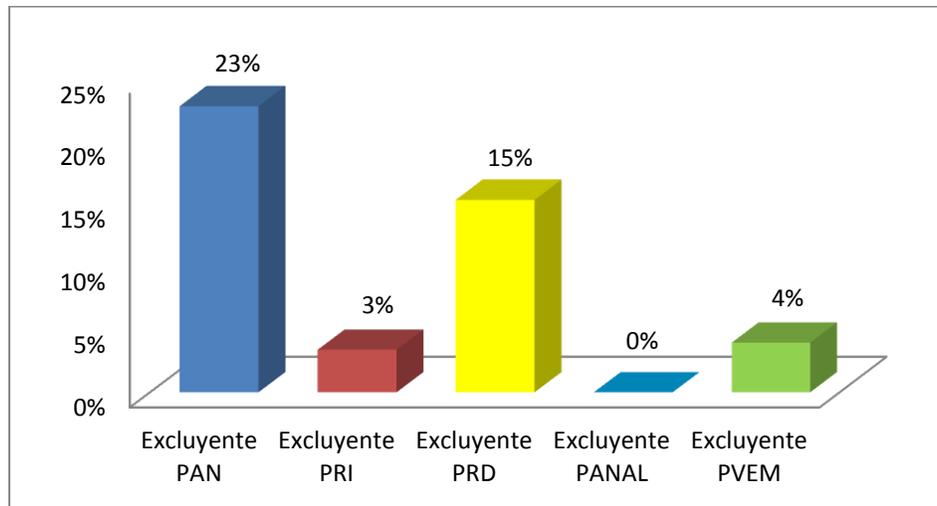
votos de los treinta y tres diputados locales de Sonora. Es posible que, por un lado, la falta de oficio político para lograr consensos producto de la inexperiencia como gobierno afectara al PAN. Por el otro, la falta de incentivos hacia los partidos opositores para apoyar al partido del Ejecutivo estatal resultó clave para la falta de una mayoría suficiente para aprobar acuerdos de mayoría absoluta durante dicha legislatura. Vemos que a los llamados partidos opositores pequeños les resultaba más costosa una alianza con el partido del gobernador del estado que votar en su contra. Muchas de las decisiones tomadas tuvieron un impacto negativo ante los ciudadanos y prefirieron mostrar su desacuerdo con ellos a la hora de votar, incluido el PRD, que a pesar de ser un aliado del partido gobernante en temas de carácter electoral, en temas económicos o políticos, tomaba distancia.

En el caso del PRI la variable de la ambición política resultó importante al ser el único partido con aspiraciones a gobernar el estado de Sonora. Su condición de *oposición responsable* los llevó a votar de forma constante en sentido contrario a las propuestas del Ejecutivo y sacar adelante su propia agenda legislativa con apoyo de sus aliados, PANAL y PVEM. Por otro lado, el gobernar gran parte de los municipios del estado lo obligaba a buscar beneficios para éstos, votando en contra de los intereses del Ejecutivo estatal y sus dependencias.

Para mostrar la ausencia de incentivos de los partidos opositores es importante poner atención en la gráfica 6 que muestra el porcentaje del total de coaliciones que excluyeron a cada uno de los partidos. Vemos claramente cómo el PAN fue más excluido de las coaliciones ganadoras con el veintitrés por ciento de los casos. Más de la mitad si atendemos la gráfica 7 donde solo se toma como base el número de coaliciones mayoritarias ganadoras. Dicho partido va seguido por el PRD, aunque muy lejano, ya que

solo sucedió en un quince por ciento de ocasiones (una tercera parte de las coaliciones mayoritarias ganadoras formadas). Mientras que el PRI y el PVEM casi no fueron excluidos de las votaciones mayoritarias. Al respecto, es importante aclarar que el cuatro por ciento de exclusión al PRI se debe al cambio de coalición que tuvo el PANAL, ya que pasó de la Alianza PRI Sonora, PANAL, PVEM, formada desde el proceso electoral de 2009<sup>89</sup>, a una Alianza con el PAN.<sup>89</sup> De no haberse realizado esta alianza electoral, es muy probable el PRI en coalición con PVEM y PANAL habría estado en el cien por ciento de votaciones ganadas por mayoría.

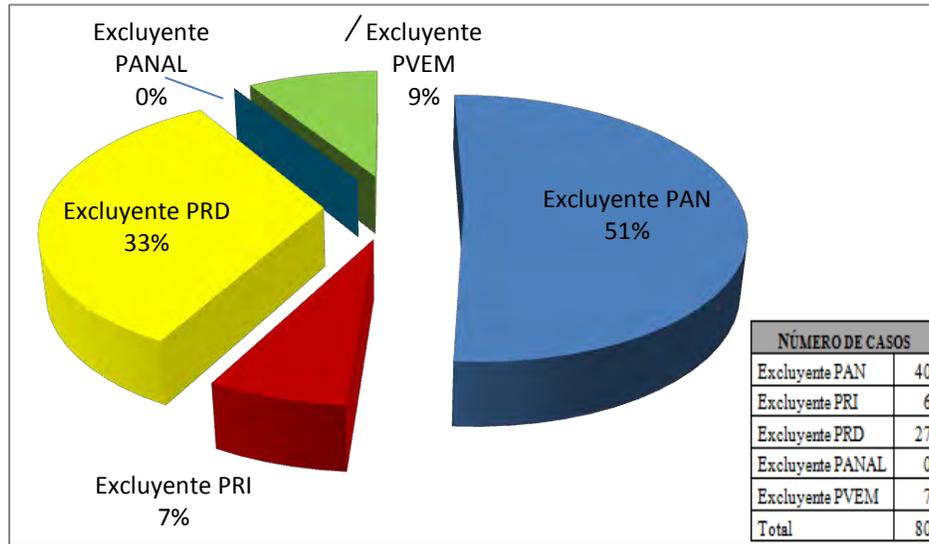
Gráfica 6. Porcentaje de exclusión del total de las coaliciones por partido político durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora, 2009-2012.



Fuente: Elaboración propia con base en el total de las votaciones por mayoría realizadas durante la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora 2009-2012

<sup>89</sup> Durante el proceso electoral de 2012, el PANAL buscó conformar una alianza electoral con el PRI a nivel nacional. Sin embargo, ante la ruptura de los acuerdos pactados, Nueva Alianza decidió ir con candidaturas propias. En Sonora fue distinto, ya que, aunque desapareció la Alianza PRI Sonora, PANAL, PVEM que había competido en 2009, Nueva Alianza decidió participar con candidaturas comunes con el PAN. Esto trajo como consecuencia, un cambio en la correlación de fuerzas dentro del Congreso del Estado, al crearse una coalición entre el PAN y el PANAL, que juntos alcanzaban la mayoría absoluta (17 votos), pero no la mayoría calificada. (El Imparcial, 2012).

Gráfica 7. Porcentaje de exclusión de las coaliciones mayoritarias ganadoras por partido político durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora 2009-2012.



Fuente: Elaboración propia con base en el total de las coaliciones mayoritarias ganadoras formadas durante la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora 2009-2012.

Al ser el caso de la elección de los consejeros electorales un asunto que requería la aprobación de una mayoría calificada se volvía más complicado ya que no solo requería de los acuerdos con los partidos opositores pequeños. Era necesario un acuerdo pleno y fuerte con la fracción parlamentaria del PRI, ya que al mostrar una fuerte cohesión partidista, buscar la indisciplina de algunos de sus miembros era una tarea bastante complicada para los operadores políticos del Partido Acción Nacional, incluso con incentivos que estuvieran al margen de lo establecido.

En el caso de la elección de los consejeros electorales solo hubo dos bandos. Durante las diecinueve votaciones que se realizaron respecto a este tema los acuerdos giraban en torno a dos propuestas: la del PRI y sus aliados y la del PAN en coalición parlamentaria con el PRD, tal como lo muestra la tabla 30. Al ser un acuerdo que requería

la aprobación de veintidós diputados, y ya que ninguna de las dos alianzas alcanzaba esta cantidad de votos, el asunto estuvo paralizado durante más de ocho meses. En total fueron treinta acuerdos sobre el tema, sin embargo, los restantes once se realizaron por unanimidad de votos, lo que impide establecer criterios sobre el verdadero sentir en la formación de coaliciones.

La teoría nos dice que al construirse alianzas ganadoras que garanticen los acuerdos el riesgo de parálisis disminuye. En este caso, de manera simétrica, estas votaciones registraron las mismas alianzas sin los votos requeridos para aprobar los acuerdos planteados por la comisión plural de diputados. Ello nos permite establecer que la falta de construcción de una coalición mayoritaria ganadora que garantizara una mayoría calificada aumentó la parálisis legislativa en el caso del proceso de renovación del Consejo Estatal Electoral en 2011.

Tabla 30. Acuerdos sobre la renovación parcial del CEE durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora.

ACUERDO	COALICIÓN A FAVOR	COALICIÓN EN CONTRA
Dispensa de segunda lectura. El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como consejeros propietarios del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, a los ciudadanos Oscar Germán Román Portela, Sagrario Penélope Palacios Romero y Manuel Oscar García Sandoval.	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM	(14) PAN, (2) PRD
El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como consejeros propietarios del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, a los ciudadanos Sagrario Penélope Palacios Romero (Género Femenino), Oscar Germán Román Portela (Género Masculino) y María del Carmen Arvizu Bórquez (Género Femenino). En lo particular.	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM	(13) PAN, (2) PRD
Propuesta de modificación al primer punto del dictamen de la Comisión Plural, en el cual se propone nombrar a los C.C Francisco Javier Zavala Segura, Sara Blanco Moreno, Olga Lucía Seldner Lizárraga como Consejeros propietarios del Consejo Estatal Electoral. En lo particular.	(13) PAN, (2) PRD	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM
El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como consejero suplente del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, al ciudadano Francisco Javier Zavala Segura (Género Masculino). En lo particular.	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM	(13) PAN, (2) PRD
Propuesta para dejar sin efecto el segundo punto del Dictamen presentado por la Comisión plural, donde se propone nombrar al C. Francisco Javier Zavala Segura como Consejero Suplente. En lo particular.	(13) PAN, (2) PRD	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM
Propuesta de aprobación del artículo tercero del Acuerdo presentado por la Comisión Plural del Dictamen presentado por la Comisión Plural respecto al nombramiento de los Consejeros Electorales. En lo particular.	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM	(13) PAN, (2) PRD
Propuesta de modificación el artículo tercero del Dictamen de la Comisión plural para el nombramiento de Consejeros electorales "Hágase del conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los actos tendientes a dar cumplimiento a la sentencia emitida en el expediente relativo al juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, con el número de expediente SUP/JVC/4984/2011 y acumulados dentro del improrrogable caso de las 24 horas a partir de la resolución del presente dictamen. En lo particular.	(13) PAN, (2) PRD	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM
Propuesta de aprobación del artículo cuarto del Acuerdo presentado por la Comisión Plural del Dictamen presentado por la Comisión Plural respecto al nombramiento de los Consejeros Electorales. En lo particular	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM	(13) PAN, (2) PRD
Propuesta de modificación el artículo cuarto del Dictamen de la Comisión plural para el nombramiento de Consejeros electorales: "Comuníquese el contenido del acuerdo anterior a los ciudadanos referidos a efecto de que acudan ante este Poder Legislativo a rendir la protesta que previene el artículo 157 de la Constitución Política del Estado".	(13) PAN, (2) PRD	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM
Voto particular de los diputados Galindo y Zepeda en relación al Dictamen emitido por la Comisión Plural respecto al nombramiento de Consejeros Electorales.	(13) PAN, (2) PRD	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM

Tabla 29. Acuerdos sobre la renovación parcial del CEE durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora (Cont.).

Dispensa de segunda lectura. Dictamen presentado por la Comisión Plural, con punto de Acuerdo, mediante el cual se propone designar como consejeros propietarios del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, a los ciudadanos Sagrario Penélope Palacios Romero (Género Femenino), Oscar Germán Román Portela (Género Masculino) y María del Carmen Arvizu Bórquez (Género Femenino) y como consejero suplente al ciudadano Francisco Javier Zavala Segura (Género Masculino).	(12) PRI, (2) PANAL, (2) PVEM	(14) PAN, (2) PRD
Aprobación del Punto primero del Acuerdo presentado por la Comisión Plural respecto al nombramiento de consejeros electorales. "El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como consejeros propietarios del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, a los ciudadanos Sagrario Penélope Palacios Romero (Género Femenino), Oscar Germán Román Portela (Género Masculino) y María del Carmen Arvizu Bórquez (Género Femenino)". En lo particular.	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM	(13) PAN, (1) PRD
Propuesta de modificación del primer punto del acuerdo presentado por la comisión plural respecto al nombramiento de consejeros electorales. En lo particular.	(13) PAN, (1) PRD	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM
Aprobación del segundo punto del Acuerdo presentado por la comisión plural respecto al nombramiento de consejeros electorales. "El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como consejero suplente del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, al ciudadano Francisco Javier Zavala Segura (Género Masculino)". En lo particular.	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM	(13) PAN, (1) PRD
Propuesta de modificación Acuerdo presentado por la comisión plural respecto al nombramiento de consejeros electorales.	(13) PAN, (1) PRD	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM
Resto del articulado que no fue motivo de discusión del Acuerdo presentado por la comisión plural respecto al nombramiento de consejeros electorales.	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM	(13) PAN, (1) PRD
Contenido del voto particular respecto del Acuerdo presentado por la Comisión Plural respecto al nombramiento de consejeros electorales.	(13) PAN, (1) PRD	(12) PRI, (3) PANAL, (2) PVEM
Adhesión de un punto en la orden del día para la toma de protesta de los consejeros electorales nombrados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 2 de noviembre de 2011 (se repite votación por moción).	(10) PRI, (3) PANAL, (1) PVEM, (2) PRD (1) PAN	(12) PAN
Propuesta de inclusión en la Orden del Día, un punto para habilitar el día 4 de noviembre del año en curso, a fin de que este Pleno, celebre una sesión para tomar protesta a los Consejeros Electorales nombrados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	(10) PRI, (3) PANAL, (1) PVEM	(13) PAN, (2) PRD

Fuente: Elaboración propia con base en las 19 votaciones por mayoría respecto a la renovación parcial del CEE en 2011.

#### 4 LOS NOMBRAMIENTOS DEL TEPJF: UNA CLÁUSULA DE SALVACIÓN EN LA PARÁLISIS LEGISLATIVA

Una cláusula de salvación es esa normatividad que sirve como conducto de escape en caso de que los actores involucrados en la aprobación de un proyecto no logren llegar a un acuerdo sobre el mismo. Su función es evitar que una parálisis legislativa se prolongue de forma indefinida y, a su vez, paralice las actividades gubernamentales en términos administrativos, legales, financieros y políticos. Sin embargo, al igual que las variables anteriores, puede ser un arma de doble filo. Si bien es cierto que ayuda a detener una parálisis, es decir, que se mantenga por largo tiempo, también es cierto que puede aumentar el riesgo de que se presente dicha parálisis. Algunos estudiosos afirman que esta cláusula de salvaguarda provoca que los legisladores relajen la urgencia de aprobar un acuerdo ante la posibilidad real de que otra instancia sea la que saque adelante la política que no pudo ser consensada por una mayoría en el recinto legislativo.

En el caso de la elección de los consejeros electorales, una vez que el Tribunal Electoral dejó sin efecto el acuerdo del 4 de agosto que nombraba a los tres consejeros propietarios y un suplente, los diputados no pudieron consensar uno nuevo. Hubo varios factores que influyeron. La reducción de la lista de aspirantes por parte del Tribunal, de ciento cuarenta y tres a solamente ocho, en la que solo se incluirían a los nombrados por el Congreso (excepto a dos que no reunían los requisitos) y a los que presentaron juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano. También influyó la obligación de modificar el sentido del género de los nombramientos, es decir, en principio el Congreso del Estado de Sonora nombró a tres consejeros propietarios, dos hombres y una mujer, así como una suplente mujer. Sin embargo, el Tribunal modificó esa correlación de

género debido a la alternancia que se requería para este caso, por lo que ordenó a la legislatura nombrar a tres consejeros propietarios, dos mujeres y un hombre, y un suplente hombre. Este punto, que pareciera insignificante, fue un factor que influyó en la falta de acuerdo. Si el sentido del género se hubiera mantenido, el Congreso de Sonora probablemente no habría tenido inconveniente en volver a realizar los mismos nombramientos que ya habían sido aprobados por unanimidad.

Pero hubo otro factor que influyó de manera determinante. Una disposición del Tribunal en el sentido de que si el Congreso no realizaba los nombramientos, el órgano jurisdiccional los realizaría en la sesión del 2 de noviembre de 2011. El argumento legal para realizarlos, de acuerdo al Tribunal, era la que su función no se reduce solo a la dilucidación de controversias de manera expedita, completa e imparcial, sino que para que el sentido de justicia se vea satisfecho es necesario que se ocupen también de vigilar y proveer lo requerido para que se lleve a cabo la plena ejecución de sus resoluciones y que deba prevalecer el principio legal respecto a que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

El TEPJF estableció en la cuarta resolución incidental del expediente SUP-JDC-4984/2011 y acumulados del 27 de octubre de 2011 que procedería a realizar los actos relativos a la designación de consejeros el día miércoles 2 de noviembre, en sesión pública, en la Sala de Plenos. Y lo hizo. El fundamento legal que determina la competencia del Tribunal en este procedimiento legislativo es amplio. Primero, establece que de acuerdo al artículo 17 párrafo primero de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus

resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”. Para el Tribunal, en este caso no se había hecho justicia a los quejosos, a quienes se había afectado sus derechos político-electorales y por ello era necesario intervenir.

En segundo término, los párrafos primero y cuarto del artículo 99 del mismo ordenamiento, establecen que “el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”. Además de que “al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley”. También destaca que el artículo 128 de la Carta Magna obliga a que “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

Todo este articulado resultaba apropiado para proceder en la legalidad a los nombramientos. Sin embargo existía una disposición específica que servía como argumento infalible para llevar a cabo el procedimiento de nombrar a los consejeros electorales de Sonora. Se trataba de una disposición integrada en la Compilación 1997-2000 de tesis y jurisprudencia en materia electoral, que establece que el Tribunal está facultado de forma legal para exigir el cumplimiento de sus resoluciones. Esta tesis se basó en una serie de juicios de controversia constitucional en la cual instituciones políticas y electorales se negaban a cumplir el mandato del TEPJF. En síntesis hablamos del conflicto suscitado en el estado de Yucatán en 1998, que fue el antecedente de nuestro problema de investigación. Dicha Jurisprudencia establece lo siguiente:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.  
ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL  
CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES.

Si al tenor de lo dispuesto por el artículo 99, párrafos primero y cuarto, de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de ese mismo ordenamiento, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y a quien corresponde resolver en forma definitiva e inatacable los diversos tipos de controversias a que se refieren las fracciones que en él se enuncian. Es por demás evidente que de aquí se desprende también la facultad para hacer efectiva la garantía consagrada en el artículo 17 constitucional, toda vez que la función de los tribunales no se reduce a la dilucidación de controversias de manera pronta, completa e imparcial sino que para que ésta se vea cabalmente satisfecha es menester, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo de este precepto, que se ocupen de vigilar y proveer lo necesario para que se lleve a cabo la plena ejecución de sus resoluciones .

Por otra parte, si el cumplimiento de las resoluciones corre a cargo de autoridades, éstas deben proceder a su inmediato acatamiento, ya que en términos del artículo 128 de la constitución, todo funcionario público rinde protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen, de manera que el acatamiento de los fallos contribuye a que se haga efectiva la garantía individual de acceso a la justicia. Por lo contrario, el incumplimiento de esta obligación produce una conculcación a la ley fundamental, que se traduce en causa de responsabilidad de carácter

administrativo, penal o político, en términos de los artículos 5, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral 212, en relación con el artículo 225, fracción VIII, del Código Penal Federal y 108 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>90</sup>

Esta disposición encaja en lo que denominamos cláusula de salvación, normatividad a la que hacer referencia los teóricos del gobierno dividido para evitar la parálisis. Se considera que sin esta disposición legal los nombramientos de los consejeros electorales difícilmente hubieran podido llevarse al cabo bajo las condiciones en las que operaba el Poder Legislativo de Sonora. Lo que trae consigo a la falta de certeza jurídica de las decisiones del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, así como incertidumbre en los resultados electorales que arrojaría el proceso del 1 de julio de 2012. Eso es algo que difícilmente podríamos comprobar, puesto que, al final, los diputados lograron un acuerdo para tomarles protesta y nombrar al Consejero suplente.

¿Fue esta normatividad la que aumentó la parálisis legislativa al hacer que los diputados relajaran la urgencia de llegar a un acuerdo legislativo como dicen los teóricos o, por lo contrario, detuvo la parálisis ya que terminó con el proceso, al realizar el Tribunal los nombramientos? Digamos que la intención del Tribunal era detener la parálisis, pero al prolongar la ejecución de la sentencia (del 4 de agosto en la que ordenaba al Congreso de Sonora a realizar los nombramientos en un término de cinco días hábiles), tanto en los consejeros propietarios y, después, el suplente, provocó un parálisis en el Congreso, debido

---

<sup>90</sup> Jurisprudencia 24/2001. Partido de la revolución democrática vs Pleno del Tribunal Electoral del estado de Yucatán. Compilación 1997-2000 de tesis y jurisprudencia en materia electoral. Volumen 1. Páginas 580-581.

a que los diputados aceptaron la jurisdicción del TEPJF y cedieron la facultad de nombrar a los consejeros, lo que prolongó, a su vez, el proceso durante siete meses más.

De acuerdo al proceso legislativo, cuando no se llega a un consenso o acuerdo que incluya a la mayoría necesaria, la Dirección Jurídica informa a los diputados de las distintas fracciones parlamentarias de los escenarios que pudieran presentarse al rechazar un punto de acuerdo en el cual, por ley, están obligados a realizar.<sup>91</sup> No cabe duda que el Poder Legislativo es el órgano encargado de realizar la elección y nombramiento de los consejeros electorales en cada renovación parcial. Sin embargo, al no realizar dichos nombramientos con la forma y en el tiempo establecidos por la misma Carta Magna de Sonora el proceso se detuvo y se generó una parálisis en el caso específico.

Cada uno de los treinta y tres diputados que conformaban la LIX Legislatura del Congreso estaba enterado y consciente de que si no llegaban a un acuerdo respecto a la elección de los consejeros antes del 2 de noviembre de 2011, la Sala Superior del Tribunal realizaría, en sustitución, los nombramientos, aun así los legisladores no llegaron a consensarlos. Propuestas fallidas de un lado y del otro para esquivar las posibles consecuencias legales que implicaba el no cumplir con una obligación legal resultaban más un mero trámite que una verdadera voluntad política de resolver un asunto, el cual era su deber.

De manera sorprendente, el edificio que alberga al Poder Legislativo dejó de ser el centro de atención en el asunto y todos los actores políticos interesados en los

---

<sup>91</sup> Esta información y la subsecuente relativa a la cláusula de salvación se desprende de la entrevista realizada al Director Jurídico del Congreso de Sonora, Licenciado Daniel Núñez Santos.

nombramientos volcaron su atención en las disposiciones del Tribunal. Este órgano ya fungía como sustituto en la tema. En el Congreso ya no se discutían perfiles, posiciones o posibles acuerdos, solo se discutía si se aceptaría la jurisdicción de la Sala Superior una vez que se realizaran los nombramientos.

El hecho de que el Tribunal realizara la elección y nombramiento de los consejeros electorales fue un factor determinante para que aumentara la parálisis durante la LIX Legislatura. Los diputados aceptaron antes de los nombramientos la jurisdicción del Tribunal, salvo pequeños destellos de inconformidad después de realizados los nombramientos. Si el Tribunal no se asume como órgano de sustitución y desde el primer incidente de inejecución determina un plazo urgente y definitivo para que el Congreso de Sonora cumpla con su función de realizar los nombramientos, so pena de recibir la mayor sanción posible, que para este caso era la revocación del mandato de los treinta y tres diputados y el inicio de juicios políticos, administrativos y penales en contra de algunos de ellos, como lo llegaron a considerar en la última sentencia de este caso, quizás el final de este asunto hubiese sido otro. Es posible los diputados hubieran alcanzado un acuerdo rápido y legal y la parálisis hubiera terminado como lo hicieron al nombrar al consejero suplente en abril de 2012. Contrario a lo anterior, que hubiera sido lo idóneo, la decisión del Tribunal hizo que los diputados se relajaran y no tuvieran la urgente necesidad de llegar a un acuerdo durante el plazo marcado por la ley.

Por otro lado, para que una cláusula de salvación sea efectiva, es necesario que ésta resuelva el problema. En este caso los Magistrados del TEPJF tenían la posibilidad de solucionarlo pero no lo hicieron. Para detener en definitiva la parálisis que existía en relación al cumplimiento de cabal de lo establecido por la ley, es decir, nombrar al

número de consejeros requerido, el Tribunal debió hacer eso: nombrar a los tres consejeros propietarios y un suplente. Pero se quedó a medias, decidió nombrar solo a los propietarios y ordenar al Congreso nombrar al suplente.

Su argumento fue que en la lista de ocho aspirantes ya no quedaban del género masculino elegibles, por lo que esperaba que la LIX Legislatura seleccionara al mejor candidato hombre de entre los restantes ciento treinta y dos ciudadanos que integraban la lista. El Tribunal siempre consideró que para que el sentido de justicia se vea satisfecho es necesario que se ocupen también de vigilar y proveer lo necesario para que se lleve a cabo la plena ejecución de sus resoluciones. En este caso el TEPJF no hizo lo necesario ni lo suficiente para proveer justicia. Hizo algo importante, pero no cerró el caso, es decir, hizo solo lo que en ese momento podía hacer. Sin embargo, una sentencia ejemplar y plena hubiera sido solicitar los expedientes de los aspirantes del género masculino para, de entre ellos, elegir al consejero suplente en otra sesión. A sabiendas de lo complicado de un acuerdo legislativo y que ya existía el antecedente de que el Tribunal podía nombrar a los consejeros, haber dejado al Congreso la decisión de este nombramiento fue un total error. Y los casi seis meses que tardó en realizar el nombramiento mencionado, fueron causados por esta displicencia del Tribunal.

En esta idea encaja la respuesta enviada por el entonces presidente del Congreso del estado, Carlos Rodríguez Fraener, en donde afirmaba que no era necesario el nombramiento del Consejero Suplente porque con los dos que había era suficiente y la falta de nombramiento no afectaba el cabal cumplimiento del Consejo Estatal Electoral. Esta afirmación no solo representaba una falta de conocimiento de la ley por parte del diputado presidente sino reflejaba la falta de interés del total de los diputados en realizar

el nombramiento faltante. Es pocas palabras, como dicen los estudiosos, se relajaron y esperaban que el Tribunal realizara también dicho nombramiento. Si el Tribunal hubiese realizado el cuarto nombramiento después que realizó los tres anteriores, hablaríamos de que cumplió con su función jurisdiccional de hacer justicia y la cláusula de salvación hubiera sido un mecanismo ejemplar y efectivo en contra de futuras parálisis en materia electoral. Al no hacerlo, esta variable, junto con las cuatro anteriores, es decir, la enorme disciplina partidista, la fuerte cohesión partidaria, la ausencia de una coalición mayoritaria ganadora y la falta de incentivos políticos de los partidos opositores para conformar una alianza con el partido gobernante y apoyar sus propuestas, fueron factores determinantes en la prolongación de la parálisis legislativa en el caso de la elección y nombramiento de tres consejeros electorales y un suplente durante el proceso de renovación del Consejo Estatal Electoral que tendría que llevar a cabo la LIX Legislatura.

Vemos que las tesis planteadas por los académicos especializados en la teoría del gobierno dividido se hacen efectivas en esta investigación a través de la metodología utilizada. Este experimento resulta fundamental para entender cuáles son los factores que llevan a que una legislatura no logre llegar a un acuerdo determinado en los tiempos y formas marcados por las diversas leyes. Es necesario prestar atención a estas variables cada vez que tengamos un caso con estas características y que ayudan a entender mejor los procesos legislativos en las entidades federativas.

## CONCLUSIONES GENERALES

De la presente investigación se puede concluir que la condición de gobierno dividido no es por sí sola la variable que provoca la parálisis legislativa. Existen mecanismos que permiten sacar adelante acuerdos bajo condiciones políticas adversas para el Ejecutivo cuando no tiene una mayoría legislativa. Hemos podido establecer que más que obstáculo para un gobierno eficiente, el gobierno dividido vuelve más complejo el proceso para sacar adelante una iniciativa. Ante la realidad que representa la continuidad de los gobiernos divididos en Sonora es necesario crear los instrumentos necesarios para evitar que la falta de acuerdos provoque la detención de los procesos parlamentarios, lo que genera, a su vez, parálisis. Esto sin menoscabo de las facultades del Poder Legislativo.

Para el caso concreto de la elección y nombramiento de los consejeros electorales en el proceso de renovación parcial del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana durante la LIX Legislatura del Congreso de Sonora 2009-2012 estos mecanismos para evitar la parálisis estuvieron ausentes, otros presentes, pero jugaron en contra de un acuerdo. Por lo contrario, estos mecanismos actuaron en contra de un acuerdo y prolongaron el estatus quo. La falta de incentivos políticos de los partidos opositores para apoyar la propuesta del gobernador mostrada en la exclusión del partido gobernante de la mayoría de las coaliciones mayoritarias ganadoras, aunado a la falta de experiencia política por parte del gobierno del estado para conformar una colación mayoritaria ganadora entre su partido y los opositores, fueron factores determinantes para que el Congreso no realizara los nombramientos en tiempo y forma. Esto nos indica que el PAN no aprendió rápido a ser gobierno y el PRI no supo ser, como prometió, *una oposición responsable* durante la LIX

Legislatura catalogada por académicos y políticos como “la peor Legislatura de la Historia de Sonora” (Coronado, 2012).

Además, la fuerte disciplina partidista que mostraron los partidos opositores a Acción Nacional en el Congreso impidió que se pudiera construir una alianza de facto para las votaciones en el caso de la renovación parcial del CEE, al igual que en muchos otros temas. La sola indisciplina hubiera sido determinante para alcanzar un acuerdo, sin embargo, al estar los partidos de oposición fuertemente cohesionados, esta posibilidad fue nula.

Respecto a la disciplina y cohesión partidista pudimos establecer, en principio, que la indisciplina no es propia de las fracciones mayoritarias. Al contrario, durante la LIX Legislatura el PRD, integrado por dos diputados, fue el partido con más casos de indisciplina y las fracciones del PAN y del PRI tuvieron un bajo nivel de indisciplina, por un lado, y una elevada cohesión, por el otro. En segundo plano pudimos determinar que la relevancia del tema que se vota importa, ya que puede resultar determinante en el resultado de las negociaciones. Los temas que generaron mayor rechazo durante esta legislatura fueron los de carácter político, en particular los electorales. Tan es así que en el caso de los consejeros electorales, la disciplina y cohesión partidista fueron totales.

Por último, la existencia de un mecanismo jurídico de salvación, en este caso lejos de ser una herramienta que contribuyera a detener la parálisis, actuó a favor de ésta, al prolongar, por un lado, una resolución jurídica definitiva por parte del Tribunal Electoral y, por otro lado, permitir que los diputados se relajaran en la urgencia de llegar a un acuerdo ante un escenario de mínimo riesgo de ser sancionados.

La displicencia con que actuó el Tribunal al dejar de nuevo en manos del Congreso un asunto que no había podido ser resuelto por los diputados durante más de cinco meses de negociaciones, muestra que estas cláusulas de salvación solo son efectivas si ponen punto final a la parálisis legislativa, lo cual no sucedió en este caso. El tema siguió sin resolverse después de cinco meses de la resolución de los primeros nombramientos realizados por el Tribunal. Por lo anterior consideramos que es necesario establecer mecanismos de salvación en la ley a efecto de que, ante la falta de acuerdo legislativo, el mismo ordenamiento legal sea el que determine con claridad el siguiente paso, similar a lo que sucede con la reconducción presupuestal en la falta de aprobación de la ley de Ingreso y Presupuesto de Egresos y no se deje a la interpretación de uno de los poderes.

Todos los factores mencionados: falta de incentivos políticos de los partidos opositores para apoyar al gobierno, fuerte disciplina y cohesión partidista, ausencia de una coalición ganadora mayoritaria y la existencia de una cláusula de salvación aplicada de forma ineficiente, en conjunto jugaron contra un acuerdo de calidad y permitieron que el proceso se convirtiera en un suceso fallido que dejó una mala imagen para la LIX Legislatura. Por esta razón, la parálisis legislativa que se presentó en el proceso de renovación del CEE en 2011 debe ser un parteaguas para los actores políticos en nuestro estado. En ese sentido, los subsecuentes procesos para nombrar a los consejeros electorales deben cambiar tanto en la etapa que corresponde al organismo electoral como al Poder Legislativo estatal. Al decir que el proceso debe cambiar nos referimos a que se debe poner un límite a la ambición política de los partidos políticos y legisladores que ven al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana como un botín político o una agencia de

colocación para sus aliados políticos, socios, amigos o cómplices partidistas, lo cual afecta el cumplimiento objetivo e imparcial de este instituto electoral.

Por otro lado, esta investigación también nos ha permitido concluir que es necesario que el Consejo sea un verdadero instituto ciudadano, ajeno a lealtades partidistas e integrado por personalidades que reúnan requisitos de probidad e imparcialidad pero que tengan capacidad y experiencia en la materia. Un mejor futuro es parte de su encomienda. Sin el cumplimiento de esta función el organismo electoral, en su condición estatal, tiende a ser subvalorado y su destino es desaparecer al buscar ser sustituido por un organismo federal centralizado que evite la intervención de los gobernadores en su integración y funcionamiento, tal como se plantea hoy día en el Congreso de la Unión. Bajo estas condiciones en las que se encuentra sumido, es probable que después de veinte años digamos que el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana ya cumplió su ciclo de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Almada Bay Ignacio y José Luis Medina Bustos. 2001. *Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora, 1825-2000*. Editorial Cal y Arena.
- Alarcón Menchaca Laura. 2008. *José María Maytorena. Una biografía política*. El Colegio de Jalisco. El Colegio de Sonora. Universidad Iberoamericana.
- Aziz Nacif Alberto. 2002. “Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización”. En María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coordinadores). *Gobernar sin Mayoría. México 1867-1997*. Taurus.
- Berlín Valenzuela Francisco. 2006. *Derecho parlamentario*. Fondo de Cultura Económica.
- Binder Sarah A. 1999. “The dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96”. *American Political Science Review*. XCIII (3) pp. 519-533.
- \_\_\_\_\_ 2003. *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*.
- CEE. Consejo Estatal Electoral. 2003. Estadística 2003. Resultados oficiales de la elección a Gobernador. Elección Sonora 2002-2003. En [www.ceesonora.org.mx](http://www.ceesonora.org.mx) (25 de noviembre de 2013).
- CEE. Consejo Estatal Electoral. Boletín de Prensa 001/2011. “Aspiran 148 a se consejeros electorales”. <http://www.ceesonora.org.mx/#publicaciones/comunicados/comunicados.php> (02 de febrero de 2013)
- CEES. 2005. Código Electoral del Estado de Sonora. Ley No. 160. Congreso del Estado de Sonora. [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_4.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_4.pdf) (02 de enero de 2013)
- CEES. 2013. Código Electoral del Estado de Sonora . Congreso del Estado de

Sonora. [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_4.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_4.pdf). (Consultado el 10 de enero de 2013).

CONGRESOSON. Congreso del Estado de Sonora. Boletines informativos

[http://www.congresoson.gob.mx/boletin.php?pageNum\\_noticias=14&totalRows\\_noticias=1874](http://www.congresoson.gob.mx/boletin.php?pageNum_noticias=14&totalRows_noticias=1874). (Consultado el 20 de febrero de 2013)

Corbalá Acuña Manuel. 1992. *Sonora y sus Constituciones. Gobierno* del Estado de

Sonora, Secretaría de Fomento Educativo y Cultura, Instituto Sonorense de Cultura.

Carrillo, Ulises y Lujambio Alonso. 1998. “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso Mexicano, 1997-2000”. *Revista mexicana de sociología*. LX (2) pp. 239-263.

Casar, María Amparo. 2000. “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”. *Política y gobierno*, VII (1), pp. 183-202.

[http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_VII\\_N1\\_2000/Casar.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_VII_N1_2000/Casar.pdf). (Consultado el 6 de marzo de 2013).

\_\_\_\_\_ 2001. “El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso”. RESDAL. <http://www.resdal.org/Archivo/d00001e8.htm>. (Consultado el 13 de abril de 2013).

\_\_\_\_\_ 2008. “Gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”. *Política y gobierno* XV (2).

Casillas Ortega, Carlos Enrique, Pérez García Carlos, Villamil Rodríguez Jenaro y Poom Medina Juan. 2001. *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana en la conformación de la pluripartidista de los órganos de gobierno*. IFE.

Colomer, Josep M. y Negretto Gabriel L. 2003. "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". *Política y gobierno*. X (1).

\_\_\_\_\_ 2002. "La gobernanza de la democracia presidencial". En Cecilia Mora-Donatto (Coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. UNAM: Instituto de investigaciones jurídicas. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=346>. (Consultado el 26 de febrero de 2013).

CPES. 2013. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. Congreso del Estado de Sonora. [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_7.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_7.pdf). (Consultado el 10 de enero de 2013)

Coronado Denisse. 2012. Tiene Sonora peor Legislatura. Pasarán a la historia por irresponsables. *Expreso*. 11 de mayo.

Espinosa Granados Alejandro. 2012. *El trauma cívico. Análisis sobre el impacto de la tragedia de la guardería ABC en las actitudes, inclinaciones y prácticas de la población de Hermosillo*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. El Colegio de Sonora.

El Imparcial. 2010. El Consejo Estatal Electoral del Estado de Sonora Convoca. 28 de octubre.

\_\_\_\_\_ 2011. Podrían caer en México fragmentos de satélite de NASA. 21 de septiembre.

\_\_\_\_\_ 2012. Van PAN y PANAL en candidaturas comunes en Sonora. 19 de abril.

Fiorina Morris P. 1994. "Divided Government in the American states: a byproduct of legislative professionalism". *American Political Science Review* 88 (2)

- \_\_\_\_\_ 2003. *Divided Government*. Editorial Longman.
- Flores Ortiz Enrique. 2012. *Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal, 2008-2011*. UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/12.pdf>.
- González Oropeza Manuel. 2011. “Casos relevantes de la Justicia Federal Mexicana (2000-2008)”. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*. VII (13) 1-25. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/13/pr/pr0.pdf> (25 de septiembre de 2013).
- Jacobson Gary C. 1978. “The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections”. *The American Political Science Review*. LXXII (2).
- Jiménez Badillo Margarita. 2007. *La difícil gobernabilidad sin mayorías parlamentarias en América Latina*. Instituto Electoral del Estado de México.
- Jones David R. 2001. “Party Polarization and Legislative Gridlock”. *Political Research Quarterly*. LIV (1) pp. 125-141.
- Lee Jongkon. 2013. “Contingent Party Pressure and Legislative Gridlock”. *American Politics Research*. XLI (2) pp. 75-202.
- LGSMIME. *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. Congreso de la Unión. México, D.F. En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf>. (Consultado el 25 de octubre de 2013).
- Ley Número 77. *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora*. H. Congreso del Estado de Sonora. Hermosillo, Sonora. En [http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_78.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_78.pdf) (Consultado el 25 de agosto de 2013).

Lugo Sau Saúl Alejandro. La calidad de la democracia en Sonora: un diagnóstico de las elecciones a Gobernador en 2003 y 2009. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. El Colegio de Sonora.

Lujambio Alonso. 2000. *El poder compartido. Un ensayo sobre democratización mexicana*. Editorial Océano.

\_\_\_\_\_ 2001. *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*. En Jorge Lanzaro (Compilador). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

\_\_\_\_\_ 2002. *Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana 1989-1997*. En María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coordinadores). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. Taurus.

Marván Laborde Ignacio. 2007. “¿Cómo votaron os diputados constituyentes 1916-1917?”. *Política y Gobierno*. XIV (2).

Nacif Benito. 2006. “¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México”. CIDE. (183).

Nohlen Dieter. 1993. “Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral”. UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/651/pl651.htm> (Consultado el 24 de marzo de 2013).

Oxford English Dictionary. 2013. <http://oxforddictionaries.com> (20 de enero de 2013) Paco

Barrera Oscar Héctor. 1997. *Evolución Legislativa en materia electoral en el Estado de Sonora, 1918-1996*. Congreso del Estado de Sonora.

Pantoja Moran David. 1997. "Gobierno dividido en México: El riesgo de la ineficiencia".

Este País.

Pedroza de la Llave Susana Thalía. 1997. *EL Congreso de la Unión. Integración y*

*Regulación.* UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mxlibroslibro.html=142>

(Consultado el 2 septiembre de 2013).

Reynoso Diego. 2004. "La sobrerrepresentación distrital electoral en Sonora y Sinaloa,

1994-2004: sus efectos en perspectiva comparada". *Región y sociedad.* XVI (29).

Riker William H. 2001. *Teoría de los juegos y las coaliciones políticas.* En Almond

Gabriel A., Dahl Robert, Downs Anthony, Duverger Maurice, Eaeston David,

Martin Lipset Seymour, Mosca Gaetano, Olson Mancur, Riker William H., Rokkan

Stein y Vera Sidney. Ariel. *Diez textos básicos de ciencia política.* Ariel.

Sanz Casorla Alberto (2007) "La escisión del voto en la competencia electoral multinivel

de La Rioja: Elecciones municipales y autonómicas, 1983-2007".

Universidad de La Rioja: Anuario Jurídico de La Rioja.

[www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2739969.pdf](http://www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2739969.pdf) (Consultado el 2 de abril de

2013).

Solano Ramírez Gabino. 2006. "Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003):

su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo". *El cotidiano* 21 (138).

Tsebelis George. 2006. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas.*

Editorial Fondo de Cultura Económica.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2011. *Compilación 1997-2000.*

*Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Volumen I.* En

[http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/compilacion/jurisprudencia\\_v1](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/compilacion/jurisprudencia_v1)

[\\_t1.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/compilacion/jurisprudencia_v1_t1.pdf) (Consultado el 24 de octubre de 2013).

Zepeda Hoyos Francisco Javier. 2001. *Gobiernos divididos en México: El caso de la LV Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, 1997-2000*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, El Colegio de Sonora.

## ANEXOS

## ANEXO I. Descripción de los temas votados durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora 2009-2012.

## a) Acuerdos

FECHA	TEMA	PROPUESTA	A FAVOR	EN CONTRA	NÚMERO DE VOTACIONES
01/10/09	El Congreso del Estado de Sonora resuelve, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92, fracción XXIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, aprobar la integración de una Comisión Especial de Dictamen Legislativo que se aboque al estudio, análisis y dictaminación de asuntos relacionados con el Transporte en el Estado, misma que estará conformada por los diputados David Secundino Galán Cazares, Félix Rafael Silva López, Vicente Solís Granados, Jorge Antonio Valdez Villanueva, José Guadalupe Curiel, César Augusto Marcor Ramírez y Roberto Ruibal Astiazarán.	Ruibal (PRI), Madero (PANAL), Marcor (PVEM)	PRI PANAL PVEM, 1 PRD (Rosas)	PAN 1 PRD (Curiel)	1 -En lo particular.
01/10/09	Propuesta para turnar el asunto relativo al Decreto que reforma del artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política .	Madero (PANAL)	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1
13/10/09	El Congreso del Estado de Sonora resuelve emitir un atento exhorto al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que realice todas aquellas acciones pertinentes, a fin de que el Ejecutivo Federal de cabal cumplimiento al convenio de coordinación entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Estado de Sonora, en materia de modernización de la carretera "Estación Don-Nogales" a que se hace mención en la parte expositiva de este Acuerdo.	Félix (PRI)	PRI PANAL PVEM PRD	PAN	1 -Urgente y obvia resolución. (*)(**)
24/11/09	El Congreso del Estado de Sonora resuelve solicitar al Titular del Poder Ejecutivo Estatal que instruya a sus titulares de dependencias y entidades de la administración pública estatal, se abstengan de intervenir en la vida interna de los sindicatos del Estado, respetando el derecho de libre asociación consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	PRI PANAL PVEM	PRI, PANAL PVEM 1 PRD (Rosas)	PAN 1 PRD (Curiel)	1 -Urgente y obvia resolución (**)
24/11/09	Propuesta para envío de exhorto a Ejecutivo Federal para que respete la autonomía sindical a la Comisión de Trabajo y Previsión Social	Presidente	PRI, PANAL PVEM 1 PRD (Rosas)	PAN 1 PRD (Curiel)	1
08/04/10	El Congreso del Estado de Sonora resuelve	Presidente	PRI,	1 PRD	1

	que son improcedentes los escritos contenidos en los folios número: 751-58, 805-58 y 2033-58, por las razones expresadas en la consideración cuarta del presente acuerdo, debiendo notificarse lo conducente a quien presentó dichos escritos.		PAN PANAL PVEM, 1 PRD (Curiel)	(Rosas)	-Dispensa de segunda lectura. (* )
08/04/10	El Congreso del Estado de Sonora resuelve que son improcedentes los escritos contenidos en los folios número: 751-58, 805-58 y 2033-58, por las razones expresadas en la consideración cuarta del presente acuerdo, debiendo notificarse lo conducente a quien presentó dichos escritos.	Comisión del Agua	PAN PANAL PVEM, 10 PRI 1 PRD (Curiel)	2 PRI (Germán Espinoza y Figueroa Zazueta 1 PRD (Rosas)	2 -En lo general. -En lo particular
22/04/10	El Congreso del Estado de Sonora acuerda exhortar respetuosamente a los municipios del Estado de Sonora, a efecto de que lleven a cabo en su reglamentación municipal correspondiente, las modificaciones y adecuaciones que resulten necesarias con el objeto de que se prohíba la venta de productos y alimentos bajos en contenido nutricional y con alto contenido de azúcares refinados, colesterol, ácidos grasos saturados popularmente conocidos como alimentos “chatarra” en el perímetro de los planteles educativos por parte de vendedores ambulantes, de tal manera que la falta a dicha disposición sea causal de recisión o cancelación del permiso correspondiente.	López Noriega (PAN)	PAN PRD	PRI PANAL PVEM	1 -Urgente y obvia resolución. (* ) (**)
22/04/10	Propuesta para turnar el punto de Acuerdo relativo a exhortar respetuosamente a los municipios del Estado de Sonora, a efecto de que lleven a cabo en su reglamentación municipal correspondiente, las modificaciones y adecuaciones que resulten necesarias con el objeto de que se prohíba la venta de productos y alimentos bajos en contenido nutricional y con alto contenido de azúcares refinados, colesterol, ácidos grasos saturados popularmente conocidos como alimentos “chatarra” en el perímetro de los planteles educativos por parte de vendedores ambulantes, de tal manera que la falta a dicha disposición sea causal de recisión o cancelación del permiso correspondiente. presentado por la Diputada Alejandra López Noriega a las Comisiones de Salud y de Educación	Presidente	PRI, PANAL PVEM, PRD 1 PAN (Zepeda )	13 PAN	1
28/04/10	Elección de la mesa directiva que habrá de ejercer funciones durante el mes de mayo de 2010.	Marcor (PVEM)	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	PAN, 1 PRD (Rosas)	1
290610	Elección y nombramiento de la Diputación Permanente que habrá de ejercer funciones	Ramírez (PRI)	PRI PANAL	PAN PRD	1

	durante el periodo de julio a septiembre de 2010.		PVEM		
16/09/10	Elección de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones lo que resta del mes de septiembre de 2010	Ruibal (PRI)	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1
19/10/10	Urgente y obvia resolución. El Congreso del Estado de Sonora declara la última semana del mes de enero de cada año como la "Semana Estatal contra el Sobrepeso y la Obesidad.	López Noriega (PAN)	PAN, PRD, PVEM, 9 PRI, 2 PANAL	3 PRI (Ayala, Germán y Figueroa) y 1 PANAL (Córdova)	3 -Urgente y obvia resolución (* ) -En lo general -En lo particular
28/10/10	Elección de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones durante el mes de noviembre (**).	Casal (PAN)	PAN, PRD	PRI, PANAL, PVEM	2
28/10/10	Elección de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones durante el mes de noviembre (**).	Félix (PRI)	PRI, PANAL , PVEM	PAN, PRD	2
28/10/10	Propuesta para que la Mesa Directiva del mes de octubre repita en el mes de noviembre. (**)	Zepeda (PAN)	PAN, PRD	PRI, PANAL, PVEM	1
04/11/10	Elección de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones durante el mes de noviembre (**).	Casal (PAN)	PAN, PRD	PRI, PANAL, PVEM	1
04/11/10	Elección de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones durante el mes de noviembre.	Félix (PRI)	PRI, PANAL , PVEM	PAN, PRD	1
30/11/10	Elección y nombramiento de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones en el mes de diciembre de 2010.	Claussen (PRI)	PRI, PANAL , PVEM, PRD.	PAN	1
02/12/10	El Congreso del Estado de Sonora resuelve emitir un atento exhorto al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para que realice todas aquellas acciones pertinentes, a fin de que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se abstenga de realizar incrementos en los costos de la casetas de peaje ubicadas en el tramo "Estación Don-Nogales" de la carretera federal número 15.	PRI PANAL PVEM	PRI, PANAL , PVEM, PRD	PAN	1 -Urgente y obvia resolución. (* ) (**)
02/12/10	El Congreso del Estado de Sonora resuelve incluir dentro de la discusión del proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de 2011, la etiquetación de recursos que permitan la implementación, durante el año 2011, del programa de valores "Niños a Triunfar", conforme a la disponibilidad presupuestal que al efecto exista, para la implementación y desarrollo de los proyectos educativos descritos en la parte expositiva del presente Acuerdo.	Comisión de Cultura y Educación	PRI, PANAL , PVEM	PAN, PRD	1 Urgente y obvia resolución. (* ) (**)

14/12/10 28/12/10	El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en todos sus términos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2011, por un monto total de \$361,500,000.00 (TRESCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES QUINIIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.), mismos que se desglosan en los rubros de Servicios Personales, Materiales y Suministros, Servicios Generales, Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores.	CRICP y Comisión de Administración	PRI, PANAL, PVEM, 1 PRD (Curiel)	PAN, 1 PRD (Rosas)	2 -En lo general. -En lo particular.
14/12/10 28/12/10	Elección de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones en el periodo de la Diputación Permanente.	Félix (PRI)	PRI, PANAL, PVEM	PAN, PRD	1
2/403/11	Nombramiento de la Mesa Directiva para la sesión extraordinaria del 24 de marzo de 2011.	Cristópulus (PRI)	12 PAN PRI PRD, PANAL PVEM	1PAN (Pantoja)	1
05/04/11	Elección de la Mesa directiva para el mes de abril de 2011.	Ramírez (PRI)	PRI, PANAL PVEM, 2 PAN (Montaño y Galindo, 1 PRD (Curiel)	(12 PAN) 1 PRD (Rosas)	1
05/04/11	El Congreso del Estado de Sonora resuelve exhortar respetuosamente al Titular del Poder Ejecutivo en el Estado, para que en uso de sus atribuciones y facultades y, a través de las Secretarías de Infraestructura y Desarrollo Urbano y la de Salud, lleve a cabo las diligencias o programas de inspección que resulten necesarios a efecto de vigilar la debida y oportuna aplicación de la Ley y para que en todos los accesos a los edificios públicos en el Estado, se cuente con las facilidades que resulten necesarias para que las personas con discapacidad puedan acceder a dichos inmuebles con mayor facilidad.	Presidente	PAN, 11 PRI, PRD, PANAL PVEM	1 PRI (Figueroa)	1 Urgente y obvia resolución. (*)
28/04/11	Nombramiento de la Mesa directiva para el mes de mayo de 2011 (**).	Reyna (PAN)	PAN,PRD	PRI, PANAL, PVEM	1
28/04/11	Nombramiento de la Mesa directiva para el mes de mayo de 2011.	PRI PANAL PVEM	PRI, PANAL, PVEM	PAN, PRD	1
04/05/11	. El Congreso del Estado de Sonora resuelve hacer un atento llamado a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a	Presidente	PAN, PRD, PVEM,	3 (PRI) Ayala , Pacheco,	3 -Urgente y obvia

	efecto de que convoque a la celebración de un periodo extraordinario de sesiones en el que se aborden los temas relativos a la reforma política del estado y la reforma laboral, con el objeto de que se generen las condiciones políticas y laborales en nuestro país que permitan el íntegro desarrollo del mismo en tan importantes temas, lo cual resultará en beneficio de todos los mexicanos.		9 PRI, 1 PANAL	Germán Espinoza, 2 (PANAL) Córdova, Madero.	resolución (*) -En lo general -En lo particular
12/05/11	El Congreso del Estado de Sonora exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal, para que ante este panorama de inseguridad en que se vive, se impulse y se establezcan acciones y políticas necesarias de manera urgente con el objetivo de que reviertan el proceso de violencia y degradación social que se está viviendo en nuestro país.	Solís (PRI)	PRI, PANAL, PVEM, PRD	PAN	1 -Urgente y obvia resolución. (*) (**)
31//05/11	El Congreso del Estado de Sonora resuelve, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XXVII BIS del artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Sonora, citar a comparecer ante las Comisiones Primera y Segunda de Hacienda de esta Legislatura, al titular de la Secretaría de Hacienda del Estado, en el recinto que ocupa la sala de comisiones de esta Soberanía, con la finalidad de atender lo relacionado con la eliminación del cobro de la tenencia vehicular a partir del 1º enero de 2012, en los términos establecidos en la parte expositiva del presente Acuerdo, sin que se pretenda crear un impuesto estatal para dicho efecto.	PRI PANAL PVEM	PRI, PANAL, PVEM 1 PRD (Curiel)	PAN 1 PRD (Rosas)	1 -Urgente y obvia resolución. (*) (**)
31/05/11	Nombramiento de la Mesa Directiva para el mes de junio de 2011.	Ramírez (PRI)	PRI, PANAL PVEM	PAN PRD	1
28/06/11	El Congreso del Estado de Sonora, resuelve exhortar de manera respetuosa al Titular de la Secretaría de Salud en el Estado a efecto de que refuerce sus acciones y programas destinados al cumplimiento de lo establecido por el artículo 160 bis de la Ley de Salud, en el sentido de promover ante los negocios dedicados a la venta de alimentos preparados para que contemplen en sus menús un listado de comidas elaboradas con alimentos sin sal ni azúcares agregadas, bajo contenido graso y que desglosen su composición en calorías, carbohidratos, proteínas, grasas, sodio y glucosa.	Presidente	PAN, PRD	PRI, PANAL, PVEM	1 Urgente y Obvia resolución. (*) (**)
29/06/11	El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como consejeros propietarios del Consejo	Comisión Plural	PRI, PANAL, PVEM	PAN, PRD	1 Dispensa de segunda lectura. (*) (**)

	Estatut Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, a los ciudadanos Oscar Germán Román Portela, Sagrario Penélope Palacios Romero y Manuel Oscar García Sandoval.				
29/06/11	Elección de la Diputación Permanente que habrá de ejercer funciones durante el segundo periodo de sesiones extraordinarias, correspondiente al segundo año del Ejercicio Constitucional de esta LIX Legislatura.	Córdoba (PANAL)	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1
16/09/11	Elección de la Mesa Directiva para el mes de septiembre de 2011.	Ruibal (PRI)	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1
27/09/11	El Congreso del Estado de Sonora se manifiesta a favor del derecho a la vida como un derecho garante y fundamental de la persona, orientado a la protección de la misma, por todas las leyes, desde el momento de la concepción.	PAN	PAN PRI PANAL PVEM, 1 PRD (Rosas)	1 PRD (Curiel)	1
27/09/11	El Congreso del Estado de Sonora, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 17, fracción II de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, instruye al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, para que realice una auditoría a la Secretaría de Hacienda, a la Comisión Estatal del Agua y a las demás dependencias y entidades estatales que correspondan, para conocer si dentro de las operaciones de compra o cesión de títulos para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, o la figura jurídica que se haya utilizado para tal efecto, realizada por el Gobierno del Estado a diversos ciudadanos de los Municipios de Granados y Huásabas, Sonora, se realizó conforme a los procedimientos legales aplicables al caso, especificando la existencia o no del justo título de las partes vendedoras o cedentes de derechos, el origen de los recursos que se utilizaron para realizar el pago por la venta o cesión de dichos derechos (o la figura jurídica que se haya utilizado para tal efecto), la cantidad de metros cúbicos adquiridos o cedidos, el costo por cada metro cúbico pagado o pactado pagar y el padrón o listado de personas a quienes se les compraron o de quien se obtuvo la cesión de tales derechos, así como el resto de las particularidades de cada una de las operaciones que implicaron dichos actos, de tal suerte que pueda determinarse si durante estas operaciones importó algún incumplimiento, falta administrativa u omisión a las leyes que rigen ese tipo de procedimientos; de igual manera, para que en dicha auditoría se obtenga copia	Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	PRI PAN PRD PANAL PVEM	1 PAN (López Quiroz)	1 -En lo particular.

	certificada de cada contrato celebrado con motivo de la compra o cesión de derechos y, finalmente, si de dicha auditoría se desprende la comisión de algún hecho ilícito por parte de los servidores públicos que intervinieron en los mismos, se proceda conforme a lo que determine la ley correspondiente y se informe a este Poder Legislativo del trámite o denuncia, según sea el caso. El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización deberá presentar los resultados de dicha auditoría ante el Pleno del Congreso, por conducto de la Comisión de Vigilancia de dicha institución.				
29/09/11	Decreto que reforma el primer párrafo de la fracción V del artículo 108 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal. En lo general.	Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales	PAN PRI PANAL PVEM, PRD	1 PRI (Acosta)	1
30/09/11	El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como consejeros propietarios del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, a los ciudadanos Sagrario Penélope Palacios Romero (Género Femenino), Oscar Germán Román Portela (Género Masculino) y María del Carmen Arvizu Bórquez (Género Femenino).	Comisión Plural	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 1 -En lo particular. (*) (**)
30/09/11	Propuesta de modificación al primer punto del dictamen de la Comisión Plural, en el cual se propone nombrar a los C.C Francisco Javier Zavala Segura, Sara Blanco Moreno, Olga Lucía Seldner Lizárraga como Consejeros propietarios del Consejo Estatal Electoral.	Zepeda y Galindo (PAN)	PAN PRD	PRI PANAL PVEM	1 -En lo particular. (*) (**)
30/09/11	El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como consejero suplente del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, al ciudadano Francisco Javier Zavala Segura (Género Masculino).	Comisión Plural	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo particular. (*) (**)
30/09/11	Propuesta para dejar sin efecto el segundo punto del Dictamen presentado por la Comisión Plural, donde se propone nombrar al C. Francisco Javier Zavala Segura como Consejero Suplente.	Zepeda (PAN)	PAN PRD	PRI PANAL PVEM	1 -En lo particular. (*) (**)

30/09/11	Propuesta de aprobación del artículo tercero del Acuerdo presentado por la Comisión Plural del Dictamen presentado por la Comisión Plural respecto al nombramiento de los Consejeros Electorales.	Comisión Plural	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo particular. (*) (**)
30/09/11	Propuesta de modificación el artículo tercero del Dictamen de la Comisión plural para el nombramiento de Consejeros electorales "Hágase del conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los actos tendientes a dar cumplimiento a la sentencia emitida en el expediente relativo al juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, con el número de expediente SUP/JVC/4984/2011 y acumulados dentro del improrrogable caso de las 24 horas a partir de la resolución del presente dictamen.	Zepeda (PAN)	PAN PRD	PRI PANAL PVEM	1 -En lo particular. (*) (**)
30/09/11	Propuesta de aprobación del artículo cuarto del Acuerdo presentado por la Comisión Plural del Dictamen presentado por la Comisión Plural respecto al nombramiento de los Consejeros Electorales.	Comisión plural	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 En lo particular. (*) (**)
30/09/11	Propuesta de modificación el artículo cuarto del Dictamen de la Comisión plural para el nombramiento de Consejeros electorales: "Comuníquese el contenido del acuerdo anterior a los ciudadanos referidos a efecto de que acudan ante este Poder Legislativo a rendir la protesta que previene el artículo 157 de la Constitución Política del Estado.	Zepeda (PAN)	PAN PRD	PRI PANAL PVEM	1 En lo particular (*) (**)
30/09/11	Voto particular de los diputados Galindo y Zepeda en relación al Dictamen emitido por la Comisión Plural respecto al nombramiento de Consejeros Electorales.	PAN	PAN PRD	PRI PANAL PVEM	1 En lo particular (*) (**)
30/09/11	Nombramiento de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones en el mes de octubre de 2011.	Claussen (PRI)	PRI, PANAL PVEM, PRD	PAN	1
13/10/11	Dictamen presentado por la Comisión Plural, con punto de Acuerdo, mediante el cual se propone designar como consejeros propietarios del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, a los ciudadanos Sagrario Penélope Palacios Romero (Género Femenino), Oscar Germán Román Portela (Género Masculino) y María del Carmen Arvizu Bórquez (Género Femenino) y como consejero suplente al ciudadano Francisco Javier Zavala Segura (Género Masculino).	Comisión plural	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 Dispensa de segunda lectura. (*) (**)
18/10/11	Propuesta de modificación del punto de acuerdo para la comparecencia ante el pleno de esta Soberanía, a los titulares de la	Reyna (PAN)	PAN PRD	PRI, PANAL PVEM	1 En lo particular. (**)

	Secretaría de Hacienda, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría Técnica del Ejecutivo Estatal, de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Educación y Cultura, de la Secretaría de Seguridad Pública, y de la Procuraduría General de Justicia, así como al Vocal Ejecutivo de la Comisión Estatal del Agua, todos del Gobierno del Estado de Sonora, con el objeto de ampliar y precisar la información contenida en el informe del estado que guarda la administración pública estatal en sus diversos ramos, presentado a esta Soberanía por el titular del Poder Ejecutivo del Estado el pasado 13 de octubre del año en curso.				
18/10/11	Propuesta de adición al acuerdo que llama a citar a comparecer ante el pleno de esta Soberanía, a los titulares de la Secretaría de Hacienda, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría Técnica del Ejecutivo Estatal, de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Educación y Cultura, de la Secretaría de Seguridad Pública, y de la Procuraduría General de Justicia, así como al Vocal Ejecutivo de la Comisión Estatal del Agua, todos del Gobierno del Estado de Sonora, con el objeto de ampliar y precisar la información contenida en el informe del estado que guarda la administración pública estatal en sus diversos ramos, presentado a esta Soberanía por el titular del Poder Ejecutivo del Estado el pasado 13 de octubre del año en curso: " El Congreso del Estado de Sonora, resuelve invitar al Titular de la Secretaría Técnica del Ejecutivo Estatal, para que asista a las 12:00 horas del día 27 de octubre de 2011, a la sesión ordinaria de este Poder Legislativo, con el objeto de ampliar y precisar la información contenida en el informe del estado que guarda la administración pública estatal en sus diversos ramos, presentado a esta Soberanía por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, el pasado 13 de octubre del año en curso. El formato que se utilizará para desahogar la invitación que se realiza al funcionario público señalado en el párrafo anterior, será el mismo que se establece en el punto tercero de este acuerdo.	Presidente	PAN PRI PRD PANAL PVEM	2 PAN (Casal y Laguna)	1 -En lo particular
18/10/11	Propuesta de aprobación de un quinto punto del acuerdo que llama a citar a comparecer ante el pleno de esta Soberanía, a los titulares de la Secretaría de Hacienda, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría Técnica	Presidente	PAN PRI PRD PANAL PVEM	2 PAN (Casal y Laguna)	1 En lo particular

	del Ejecutivo Estatal, de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Educación y Cultura, de la Secretaría de Seguridad Pública, y de la Procuraduría General de Justicia, así como al Vocal Ejecutivo de la Comisión Estatal del Agua, todos del Gobierno del Estado de Sonora, con el objeto de ampliar y precisar la información contenida en el informe del estado que guarda la administración pública estatal en sus diversos ramos, presentado a esta Soberanía por el titular del Poder Ejecutivo del Estado el pasado 13 de octubre del año en curso: "Hágase del conocimiento del Titular del Poder Ejecutivo Estatal el presente Acuerdo para los efectos correspondientes".				
18/10/11	Aprobación del Punto primero del Acuerdo presentado por la Comisión Plural respecto al nombramiento de consejeros electorales. "El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como consejeros propietarios del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, a los ciudadanos Sagrario Penélope Palacios Romero (Género Femenino), Oscar Germán Román Portela (Género Masculino) y María del Carmen Arvizu Bórquez (Género Femenino)".	Comisión Plural	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo particular. (*) (**)
18/10/11	Propuesta de modificación del primer punto del acuerdo presentado por la Comisión Plural respecto al nombramiento de consejeros electorales.	Zepeda (PAN)	PAN PRD	PRI PANAL PVEM	1 -En lo particular. (*) (**)
18/10/11	Aprobación del segundo punto del Acuerdo presentado por la Comisión Plural respecto al nombramiento de consejeros electorales. "El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como consejero suplente del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, al ciudadano Francisco Javier Zavala Segura (Género Masculino)".	Comisión Plural	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo particular. (*) (**)
18/10/11	Propuesta de modificación Acuerdo presentado por la Comisión Plural respecto al nombramiento de consejeros electorales.	Zepeda (PAN)	PAN PRD	PRI PANAL PVEM	1 - En lo particular (*) (**)
18/10/11	Resto del articulado que no fue motivo de discusión del Acuerdo presentado por la	Comisión Plural	PRI PANAL	PAN PRD	1 -En lo

	comisión plural respecto al nombramiento de consejeros electorales.		PVEM		particular. (*) (**)
18/10/11	Contenido del voto particular presentado respecto del Acuerdo presentado por la Comisión Plural respecto al nombramiento de consejeros electorales.	Zepeda y Galindo (PAN)	PAN PRD	PRI PANAL PVEM	1 En lo particular (*) (**)
27/10/11	Propuesta para habilitar el día lunes 31 de octubre para celebrar una sesión ordinaria y discutir asuntos considerados urgentes. (*) (**)	Mesa Directiva	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1
01/11/11	Orden del día.	Presidente	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1
01/11/11	El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de la facultad establecida por los artículos 22 y 64, fracción XX de la Constitución Política del Estado de Sonora y con base en el Acuerdo número 155, de fecha 28 de febrero de 2011, resuelve designar como consejeros propietarios del Consejo Estatal Electoral, con una duración en su encargo de dos procesos electorales, a los ciudadanos María del Carmen Arvizu Bórquez (Género Femenino), Oscar Germán Román Portela (Género Masculino) y Olga Lucía Seldner Lizárraga (Género Femenino). En lo general (*) (**).	Comisión Plural	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1
03/11/11	Orden del día (**).	Presidente	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	
03/11/11	Adhesión de un punto en la orden del día para la toma de protesta de los consejeros electorales nombrados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 2 de noviembre de 2011 (se repite votación por moción).	Presidente	PRI, PANAL PVEM PRD 1 PAN (Zepeda )	PAN	
03/11/11	Propuesta de inclusión en la Orden del Día, un punto para habilitar el día 4 de noviembre del año en curso, a fin de que este Pleno, celebre una sesión para tomar protesta a los Consejeros Electorales nombrados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (*) (**).	PAN	PAN PRD	PRI PANAL PVEM	
08/11/11	El Congreso del Estado de Sonora manifiesta su total rechazo a todo acto de violencia, en especial a aquel que tenga por objeto entorpecer la participación democrática de la ciudadanía a través de la comisión de crímenes que buscan generar un ambiente de desestabilización electoral entre la población.	Presidente	PAN PRI PANAL PVEM, 1 PRD (Rosas)	1 PRD (Curiel)	3 Urgente y Obvia resolución. (*) -En lo general -En lo particular
24/11/11	El Congreso del Estado de Sonora resuelve incluir dentro de la discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del	Solís (PRI)	PRI PANAL PVEM	PAN	1 Urgente y obvia

	Estado para el Ejercicio Fiscal de 2012, la asignación de recursos suficientes para la aplicación de un Programa de Nivelación Salarial para los trabajadores de la Universidad de Sonora.		PRD		resolución. (* (**)
29/11/11	El Congreso del Estado de Sonora resuelve incluir dentro de la discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal de 2012, la asignación de recursos suficientes para el cumplimiento de las prestaciones económicas y sociales contempladas en el convenio que celebraron el Ejecutivo del Estado y el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Sonora.	Solís (PRI)	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	Urgente y Obvia resolución (* (**)
29/11/11	El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del presente dictamen, aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal del 2010 de los Ayuntamientos siguientes: 1.- Aconchi 2. álamos 3.-Árivechi 4.- Bacadéhuachi 5.- Bacoachi 6 – Banámichi 7.- Granados 8.- Huásabas 9.- Magdalena 10.- Mazatán 11.- Oquitoa 12.- Pitiquito 13.- San Felipe de Jesús 14.- San Luis Río Colorado 15.- San Pedro de la Cueva 16.- Santa Ana 17.- Villa Hidalgo . El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del presente dictamen, aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal del 2010 con salvedad de los Ayuntamientos siguientes: 1.- Agua Prieta 24.Huachinera 2.- Altar 25.- Huatabampo 3.- Arizpe 26.- Moctezuma 4.- Atil 27.- Nácori Chico 5.- Bacanora 28.- Nacozari de García 6.- Bacerac 29.- Navojoa 7.- Bácum 30.- H. Nogales 8.- Baviacora. 31 - Opodepe 9.- Bavispe 32.- Puerto Peñasco 10.- Benito Juárez 33.- Rosario 11.- Benjamín Hill 34.- Sahuaripa 12.- H. Caborca 35.- San Ignacio Río Muerto 13.- Cajeme 36.- San Javier 14.- H. Cananea 37.- Santa Cruz 15.- Carbo 38.- Sáric 16.- La Colorada 39.- Soyopa 17.- Cucurpe 40.- Suaqui Grande 18.- Cumpas 19.- Divisaderos 41.- Tepache 42.- Trincheras 20.- Empalme 43.- Tubutama 21.- Etchojoa 44.- H. Ures 22.- H. Guaymas 45.- Villa Pesqueira 23.- Hermosillo 46.- Yécora. El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el	Comisión de Vigilancia del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización	PRI PAN, PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	1PRD (Rosas)	2 -En lo general -En lo particular

	Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del presente dictamen, no aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal del 2010 de los Ayuntamientos siguientes: 1.- Fronteras 2.- General Plutarco Elías Calles 3.- Huépac 4.- Imuris 5.- Naco 6.- Ónavas 7.- Quiriego 8.- Rayón 9.- San Miguel de Horcasitas.				
29/11/11	Elección de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones en el mes de diciembre de 2011.	Madero (PANAL)	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	
01/12/11	. Solicitud que este Poder Legislativo incluya dentro de la discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2012, las propuestas presupuestales que demandan los trabajadores del campo, así como los pueblos indios del Estado, con el propósito de mejorar la calidad de vida de estos sectores de la sociedad que históricamente han estado al margen de las políticas sociales y del desarrollo.	Solís (PRI)	PRI PANAL PVEM PRD	PAN	1 Urgente y obvia resolución (*) (**)
13/12/11	El Congreso del Estado de Sonora resuelve que el C. Ricardo Hurtado Ibarra continúe en el ejercicio del cargo de vocal del Instituto de Transparencia Informativa, exclusivamente por el tiempo necesario para desahogar los trámites de la convocatoria contenida en el presente acuerdo, hasta llegar a la designación de quien ocupará dicho cargo.	Comisión de Transparencia, Comunicación y Enlace Social	PAN PRD	PRI PANAL PVEM	1 En lo particular. (**)
15/12/11	Elección y nombramiento de la Diputación Permanente que habrá de ejercer funciones del 15 de diciembre de 2011 al 1 de abril de 2012.	Cristópulus (PRI)	PRI, PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	11 PAN 1 PRD (Rosas)	1
26/04/12	El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 64, fracción XIX BIS y 98, de la Constitución Política del Estado de Sonora, ratifica el nombramiento del C. Licenciado Carlos Alberto Navarro Sugich, como Procurador General de Justicia del Estado de Sonora realizado por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal. En lo particular.	Ejecutivo Estatal, CRICP	PAN 10 PRI, PANAL PRD	PVEM, 1 PRI (Pacheco)	1
26/04/12	El Congreso del Estado de Sonora realiza un compromiso público de aprobar el paquete presupuestal estatal para el presente ejercicio fiscal, a más tardar el día 04 de mayo de 2012, con lo cual se busca, en primer término, dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 64, fracción XXII de la Constitución Política Local y, en segundo, dotar de las herramientas necesarias al Ejecutivo del Estado para que se concluyan y desarrollen nuevas obras públicas en beneficio de los sonorenses, asimismo, para generar las condiciones económicas que permitan solucionar las diversas	PRI PVEM	PRI, PVEM 1 PANAL (Valdez) 1 PRD (Curiel)	PAN	1 Urgente y obvia resolución. (*) (**)

	problemáticas señaladas en la parte expositiva del presente acuerdo en materia de salud y educación, entre otras.				
26/04/12	Elección y nombramiento de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones durante el mes de mayo de 2012.	Galván (PAN)	PAN PRD PANAL 1 PRI (Germán)	5 PRI, PVEM	1
08/05/12	El Congreso del Estado de Sonora resuelve modificar los puntos primero y tercero del acuerdo número 7 de fecha 15 de octubre de 2009, para que se integren a la Comisión de Administración, la diputada Blanca Luz Saldaña López y el diputado David Cuauhtémoc Galindo Delgado; asimismo, se integra el diputado Félix Rafael Silva López a la Comisión de Transporte, en calidad de Presidente, en sustitución del diputado que a la fecha ocupa dicha responsabilidad y, a su vez, se resuelve incorporar a la presidencia de la Comisión del Agua, a la diputada Leslie Pantoja Hernández, en sustitución de quien actualmente ostenta dicho cargo.	Presidente	PRI, 12 PAN PRD, PANAL PVEM	1 PAN (Casal)	3 -Urgente y obvia resolución. (*) -En lo general -En lo particular
16/05/12	Decisión de que el folio 2655 solamente fuese turnado a la Primera Comisión de Hacienda.	Presidente	PAN PANAL	PRI PRD, PVEM	1
22/05/12	Orden del día.	Presidente	PAN PRD 2 PANAL (Madero, Córdova)	PRI, PVEM, 1 PANAL (Valdez)	1
14/08/12	Elección y nombramiento de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones durante la sesión extraordinaria del 14 de agosto de 2012.	Rosas (PRD)	PAN 10 PRI PRD PANAL PVEM	1 PRI (Félix Chávez)	

b) Decretos

FECHA	TEMA	PROPUESTA	A FAVOR	EN CONTRA	NÚMERO DE VOTACIONES
01/10/09	Decreto que reforma el artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora (*) (**).	Ruibal (PRI) Madero (PANAL), Marcos (PVEM)	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Rosas)	PAN 1 PRD (Curiel)	1
06/10/09	El Poder Legislativo Local acuerda sumarse a las acciones emprendidas por el Poder Ejecutivo Estatal, a fin de enfrentar y buscar una solución a la situación de emergencia económica actualmente presente en las	PAN	PAN	PRI PANAL PVEM PRD	1 -Urgente y obvia resolución. (* )

	finanzas públicas del Gobierno de Estado de Sonora.				
06/10/09	Decreto que reforma el artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.	CRICP	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Rosas)	PAN 1 PRD (Curiel)	1 -Dispensa de segunda lectura (*)(**)
08/10/09	Decreto que adiciona diversas disposiciones al artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.	Zepeda (PAN)	PAN	PRI PANAL PVEM PRD	1 -Urgente y obvia resolución. (*)(**)
08/10/09	Decreto que adiciona diversas disposiciones al artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. En lo general.	CRICP	PRI PANAL PVEM, 1 PRD (Rosas)	PAN 1 PRD (Curiel)	2 -En lo general. -En lo particular
28/12/09	Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal 2010. En lo general.	CRIPC Y Comisión de Administración, Primera y Segunda de Hacienda	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1
11/05/10	El Congreso del Estado de Sonora exhorta a las comisiones de educación tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores del Congreso de la Unión para que a la brevedad que el caso amerita aprueben la reforma al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de establecer la obligatoriedad. De la educación media superior en nuestro país, conforme a lo dispuesto en la parte expositiva del presente resolutivo.	Pacheco (PRI)	PRI PANAL PRD PVEM	PAN	1 -Urgente y obvia resolución. (*)(**)
24/06/10	Decreto que adiciona diversas disposiciones al Código Penal para el Estado de Sonora y a la Ley que Establece el Sistema de Justicia para Adolescentes.	Comisión de Justicia y Derechos Humanos	PRI PAN PVEM PRD PANAL	1 PAN (Flores)	2 -En lo general. - En lo particular.
29/06/10	Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Agua del Estado de Sonora.	PRI, PANAL, PVEM	PRI, PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	PAN 1 PRD (Rosas)	1 Urgente y obvia resolución. (*)(**)
29/06/10	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transporte para el Estado de Sonora.	Comisión de Transporte	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo general.
29/06/10	Propuesta de adición al artículo 89 del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transporte para el Estado de Sonora.	Flores (PAN)	PAN 1 PRD (Rosas)	PRI, PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	1 -En lo particular. (**)
29/06/10	Propuesta de adición del artículo 89 bis al Decreto que reforma, adiciona y deroga	Zepeda (PAN)	PAN PRD	PRI PANAL	1 -En lo

	diversas disposiciones de la Ley de Transporte para el Estado de Sonora.			PVEM	particular. (**)
29/06/10	Aprobación del artículo 90 del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transporte para el Estado de Sonora.	Comisión de Transporte	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo particular.
29/06/10	Resto del articulado que no fue motivo de discusión del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transporte para el Estado de Sonora.	Comisión de Transporte	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo particular.
29/06/10	La Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, resuelve a las veinticuatro horas del próximo día 30 de junio del año 2010, se clausura el Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias, correspondiente a su Primer Año de Ejercicio Constitucional. Por disposición de lo que establecen los artículos 41 de la Constitución Política del Estado de Sonora y 73 y 115 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.	Presidente	PRI 13 PAN PVEM PANAL 1 PRD (Curiel)	1 PAN (Martínez) 1 PRD (Rosas)	1
02/12/10	Decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación.	Comisión de Cultura y Educación	PRI PANAL PVEM PRD	PAN	1 -Dispensa de segunda lectura (*) (**)
02/12/10	. Decreto que adiciona un párrafo segundo al artículo 10 y un artículo 10 bis a la Ley de Educación.	Comisión de Cultura y Educación	PRI PANAL PVEM PRD	PAN	1 -Dispensa de segunda lectura (*) (**)
07/12/10	Aprobación del artículo 8 del Decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación.	Comisión de Cultura y Educación	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	PAN 1 PRD (Rosas)	1 -En lo particular.
07/12/10	Contenido del artículo 8 bis del Decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación.	Comisión de Cultura y Educación	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	PAN 1 PRD (Rosas)	1 -En lo particular.
07/12/10	Artículo 8 bis A del Decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación.	Comisión de Cultura y Educación	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo particular.
07/12/10	Artículo 8 bis B. Decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación.	Comisión de Cultura y Educación	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	PAN, 1 PRD (Rosas)	1 -En lo particular.
14/12/10 28/12/10	Artículo 8 bis B, inciso C del Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2011.	Comisiones Primera y Segunda de Hacienda	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo particular.
14/12/10 28/12/10	Artículo 8, rubro agua y saneamiento del Decreto del Presupuesto de Egresos del	Comisiones Primera y	PAN PRD,	3 PRI (Acosta,	1 -En lo

	Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2011.	Segunda de Hacienda	8 PRI 2 PANAL 1 PVEM	Félix y Pacheco). Marcos Ramírez (PVEM) Madero Valencia (PANAL)	particular.
14/12/10 28/12/10	Artículo 8 bis, fracción II, Inciso H del Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2011.	Comisiones Primera y Segunda de Hacienda	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	PAN 1 PRD (Rosas)	1 En lo particular.
24/03/11	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Transporte para el Estado de Sonora.	Presidente	PAN PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	1 PRD (Rosas)	1 Urgente y obvia resolución. (*)
24/03/11	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Transporte para el Estado de Sonora.	Félix (PRI)	12 PAN PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	1 PAN (Flores) 1 PRD (Rosas)	-En lo particular -En lo general
24/03/11	Decreto que autoriza al fondo estatal para la modernización del transporte para que gestione y contrate con la o las instituciones de la banca comercial que mejores condiciones contractuales ofrezcan, uno o más créditos hasta por la cantidad total de \$600,000,000.00 (seiscientos millones de pesos 00/100 m.n.), en cuyo importe no se comprenden comisiones, intereses ni gastos, con el objeto de destinarlos exclusivamente para brindar apoyo financiero a los concesionarios que enfrentan necesidades extraordinarias de liquidez y que a su vez reflejaran beneficio a los usuarios manteniendo una tarifa justa y servicios de óptima calidad, así como para que el gobierno del estado se constituya en deudor solidario y/o avalista por las obligaciones que contraiga el referido fondo.	Presidente	PAN 10 PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	1 PRI (Figueroa) 1 PRD (Rosas)	1 Dispensa de segunda lectura. (*)
24/03/11	Decreto que autoriza al fondo estatal para la modernización del transporte para que gestione y contrate con la o las instituciones de la banca comercial que mejores condiciones contractuales ofrezcan, uno o más créditos hasta por la cantidad total de \$600,000,000.00 (seiscientos millones de pesos 00/100 m.n.), en cuyo importe no se comprenden comisiones, intereses ni gastos, con el objeto de destinarlos exclusivamente para brindar apoyo financiero a los concesionarios que enfrentan necesidades	Primera Comisión de Hacienda	12 PAN 10 PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	1 PRI (Figueroa) 1 PAN (Flores) 1 PRD (Rosas)	2 -En lo general -En lo particular

	extraordinarias de liquidez y que a su vez reflejaran beneficio a los usuarios manteniendo una tarifa justa y servicios de óptima calidad, así como para que el gobierno del estado se constituya en deudor solidario y/o avalista por las obligaciones que contraiga el referido fondo.				
24/03/11	Decreto que clausura la sesión del 24 de marzo de 2011.	Presidente	PAN, PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	1 PRD (Rosas)	1
16/06/11	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo general.
16/06/11	Propuesta de modificación a los artículos 36, 37 fracción II y su párrafo II, 87, 94, 95, 96 penúltimo párrafo, 97, 98, 100, 301, 324, y 395 del Decreto de reforma al Código Electoral DEL Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	Ruibal (PRI)	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo particular.
16/06/11	Propuesta de inclusión del contenido del artículo 181 del Decreto de reforma al Código Electoral del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	Ruibal (PRI)	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo particular.
16/06/11	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo particular
29/06/11	Decreto que adiciona un artículo 122 Bis a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora.	Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales	PAN 1 PRD (Curiel)	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Rosas)	1 -Dispensa de segunda lectura. (*)
29/06/11	Decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 61 BIS de la Ley de Hacienda Municipal.	Segunda Comisión de Hacienda	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Rosas)	PAN 1 PRD (Curiel)	1 -En lo general. -En lo particular.
29/06/11	Contenido del artículo 27 con la propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 -En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 87 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Rosas)	PAN 1 PRD (Curiel)	1 -En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 94 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM 1 PRD	PAN 1 PRD (Curiel)	1 - En lo particular. (*) (**)

			(Rosas)		
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 95 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	PAN 1 PRD (Rosas)	1 - En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 101 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM PRD	PAN	1 - En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 324 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	PAN 1 PRD (Rosas)	1 - En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 381 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	PAN 1 PRD (Rosas)	1 - En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 389 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 - En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 390 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 - En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 391 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM PRD	PAN	1 -En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 392 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 - En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 393 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 - En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 394 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM 1 PRD (Rosas)	PAN 1 PRD (Curiel)	1 - En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 395 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de	CGyPC	PRI PANAL PVEM, 1 PRD	PAN 1 PRD (Rosas)	1 - En lo particular. (*) (**)

	Sonora.		(Curiel)		
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 396 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora	CGyPC	PRI PANAL PVEM PRD	PAN	1 - En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 397 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora.	CGyPC	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 - En lo particular. (*) (**)
29/06/11	Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora, para determinar si el Título en discusión forma parte del Decreto de reforma en materia electoral del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora	CGyPC	PRI PANAL PVEM	PAN PRD	1 - En lo particular. (*) (**)
20/10/11	Decreto que establece una Campaña de Regularización de los Actos de Nacimiento de los Integrantes de los Grupos Étnicos del Estado de Sonora	Laguna (PRI)	PAN PRD	PRI PANAL PVEM	1 -Urgente y obvia resolución. (*) (**)
10/11/11	Decreto que autoriza al Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para que gestione y contrate con la institución de la banca comercial que mejores condiciones contractuales ofrezca, el otorgamiento de un crédito hasta por la cantidad total de \$10'000,000.00 (diez millones de pesos 00/100 m.n.), más los conceptos adicionales que se generen por intereses de cualquier tipo, comisiones y demás accesorios financieros derivados de la autorización, apertura y disposición del empréstito, incluyendo el impuesto al valor agregado correspondiente.	Presidente	PAN PRI PANAL PVEM, 1 PRD (Curiel)	1 PRD (Rosas)	1 -Dispensa de segunda lectura. (*)
10/11/11	Decreto que autoriza al Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para que gestione y contrate con la institución de la banca comercial que mejores condiciones contractuales ofrezca, el otorgamiento de un crédito hasta por la cantidad total de \$10'000,000.00 (diez millones de pesos 00/100 m.n.), más los conceptos adicionales que se generen por intereses de cualquier tipo, comisiones y demás accesorios financieros derivados de la autorización, apertura y disposición del empréstito, incluyendo el impuesto al valor agregado correspondiente.	Segunda Comisión de Hacienda	PAN PRI PANAL PVEM	PRD	2 -En lo general -En lo particular
10/11/11	Decreto que autoriza al ayuntamiento de Benito Juárez, Sonora, para que gestione y contrate, con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C., el otorgamiento de una línea de crédito hasta por la suma de \$2'500,000.00 (dos millones quinientos mil	Primera Comisión de Hacienda	PAN PRI PANAL PVEM 1 PRD (Curiel)	1 PRD (Rosas)	2 -En lo general. -En lo particular

	pesos 00/100 m. n.) más los conceptos adicionales que se generen por intereses de cualquier tipo, comisiones y demás accesorios financieros derivados de la autorización, apertura y disposición del empréstito, incluyendo el impuesto al valor agregado correspondiente. Decreto que autoriza al ayuntamiento de Benito Juárez, Sonora, para que gestione y contrate, con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C., el otorgamiento de una línea de crédito hasta por la suma de \$4'100,000.00 (cuatro millones cien mil pesos 00/100 m. n.) más los conceptos adicionales que se generen por intereses de cualquier tipo, comisiones y demás accesorios financieros derivados de la autorización, apertura y disposición del empréstito, incluyendo el impuesto al valor agregado correspondiente.				
24/11/11	Decreto que adiciona un artículo 7o Bis a la Ley de Educación en Sonora.	Presidente	PRI PAN PRD, PVEM 2 PANAL (Madero ,Valdez)	1 PANAL (Córdova)	3 -Dispensa de segunda lectura. (*) -En lo general. - En lo particular
24/11/11	Decreto que adiciona un artículo 26 Bis a la Ley de Educación.	Presidente	PAN PRD PVEM 10 PRI, 2 PANAL (Madero ,Valdez)	1 PANAL (Córdova) 2 PRI (Guerrero, Ruibal)	1 -Dispensa de segunda lectura. (*)
06/12/11	Decreto que reforma diversas disposiciones del decreto que autoriza al Fondo Estatal para la Modernización del Transporte para que gestione y contrate con la o las instituciones de la banca comercial que mejores condiciones contractuales ofrezcan, uno o más créditos hasta por la cantidad total de \$600,000,000.00 (seiscientos millones de pesos 00/100 m.n.), en cuyo importe no se comprenden comisiones, intereses ni gastos, con el objeto de destinarlos exclusivamente para brindar apoyo financiero a los concesionarios que enfrentan necesidades extraordinarias de liquidez y que a su vez reflejaran beneficio a los usuarios manteniendo una tarifa justa y servicios de óptima calidad, así como para que el gobierno del estado se constituya en deudor solidario y/o avalista por las obligaciones que contraiga el referido fondo.	Presidente	PRI PAN PANAL PVEM.	PRD	3 -Dispensa de segunda lectura. (*) -En lo general -En lo particular

08/12/11	Acuerdo mediante el cual solicita que este Poder Legislativo resuelva incluir dentro de la discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de 2012, las propuestas presupuestales que demandan los trabajadores de la educación en el Estado.	Solís (PRI)	PRI PANAL PVEM, 1 PRD (Rosas)	PAN 1 PRD (Curiel)	1 -Urgente y obvia resolución. (*)(**)
12/04/12	Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora.	Comisión de Educación y Cultura	PAN PANAL PRD	PRI PVEM	1 -En lo general
03/08/12	Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, del Código Fiscal del Estado de Sonora, de la Ley de Hacienda Municipal y de la Ley que Regula la Operación y Funcionamiento de los Establecimientos Destinados a la Fabricación, Embasamiento, Distribución, Almacenamiento, Transportación, Venta y Consumo de Bebidas con contenido alcohólico en el Estado de Sonora.	Comisiones de Primera y Segunda de Hacienda	PAN PRD PANAL 2 PRI (Germán, Félix)	9 PRI, PVEM, 1 PANAL (Valdez)	2 -En lo general -En lo particular

c) Leyes

FECHA	TEMA	PROPUESTA	A FAVOR	EN CONTRA	NÚMERO DE VOTACIONES
14/12/10 28/12/10	Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Municipios del Estado, para el ejercicio fiscal 2011.	Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales	10 PRI PAN PRD PVEM PANAL	1 PRI (Germán)	2 -En lo general. -En lo particular.
29/06/11	Proyecto de Ley que crea el Seguro Educativo para el Estado de Sonora	Comisión de Educación y Cultura	PAN, PRD 2 PANAL 1 PRI (Figuerosa)	11 PRI, PVEM, 1 PANAL (Valdez)	1 -Dispensa de segunda lectura. (*)(**)
03/08/12	Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del Año 2012.	Comisiones de Primera y Segunda de Hacienda	PAN, 10 PRI, PRD, PANAL PVEM	1 PRI (Félix)	2 -En lo general -En lo particular

(\*) Se requería de mayoría calificada de dos terceras partes para ser aprobado.

(\*\*) Rechazados.

ANEXO II. Votaciones por mayoría en las que cada una las fracciones parlamentarias mostraron indisciplina durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora, 2009-2012.

Temas en los cuales el Partido de la Revolución Democrática mostró indisciplina durante la LIX Legislatura del Congreso del estado de Sonora, 2009-2012
El Congreso del Estado de Sonora resuelve, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92, fracción XXIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, aprobar la integración de una Comisión Especial de Dictamen Legislativo que se aboque al estudio, análisis y dictaminación de asuntos relacionados con el Transporte en el Estado, misma que estará conformada por los diputados David Secundino Galán Cazares, Félix Rafael Silva López, Vicente Solís Granados, Jorge Antonio Valdez Villanueva, José Guadalupe Curiel, César Augusto Marcor Ramírez y Roberto Ruibal Astiazarán. En lo particular.
Decreto que reforma el artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.
Dispensa de segunda lectura. Decreto que reforma el artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora.
Decreto que adiciona diversas disposiciones al artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora. En lo general y en lo particular.
El Congreso del Estado de Sonora resuelve que son improcedentes los escritos contenidos en los folios número: 751-58, 805-58 y 2033-58, por las razones expresadas en la consideración cuarta del presente acuerdo, debiendo notificarse lo conducente a quien presentó dichos escritos. En lo general
Elección de la mesa directiva que habrá de ejercer funciones durante el mes de mayo de 2010.
Urgente y obvia resolución. Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley de Agua del Estado de Sonora
Propuesta de adición al artículo 89 del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Transporte para el Estado de Sonora. En lo particular.
La Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, resuelve a las veinticuatro horas del próximo día 30 de junio del año 2010, se clausura el Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias, correspondiente a su Primer Año de Ejercicio Constitucional. Por disposición de lo que establecen los artículos 41 de la Constitución Política del Estado de Sonora y 73 y 115 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.
Aprobación del artículo 8 del Decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación. En lo particular.
Contenido del artículo 8 bis del decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación. En lo particular.
Artículo 8 bis B. Decreto que adiciona diversas disposiciones de la Ley de Educación. En lo particular.
El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en todos sus términos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Legislativo del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 2011, por un monto total de \$361, 500,000.00 (TRESCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES QUINIIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.), mismos que se desglosan en los rubros de Servicios Personales, Materiales y Suministros, Servicios Generales, Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores. En lo general y en lo particular.
Artículo 8 bis, fracción II, Inciso H del Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2011. En lo particular.
Urgente y obvia resolución. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Transporte para el Estado de Sonora. En lo general y en lo particular
Dispensa de segunda lectura. Decreto que autoriza al fondo estatal para la modernización del transporte para que gestione y contrate con la o las instituciones de la banca comercial que mejores condiciones contractuales ofrezcan, uno o más créditos hasta por la cantidad total de \$600,000,000.00 (seiscientos millones de pesos 00/100 m.n.), en cuyo importe no se comprenden comisiones, intereses ni gastos, con el objeto de destinarlos exclusivamente para brindar apoyo financiero a los concesionarios que enfrentan necesidades extraordinarias de liquidez y que a su vez reflejaran beneficio a los usuarios manteniendo una tarifa justa y servicios de óptima calidad, así como para que el gobierno del estado se constituya en deudor solidario y/o avalista por las obligaciones que contraiga el referido fondo. En lo general y en lo particular.
Decreto que clausura La sesión del 24 de marzo de 2011.

Elección de la Mesa directiva para el mes de abril de 2011.
Urgente y obvia resolución. El Congreso del Estado de Sonora resuelve, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XXVII BIS del artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Sonora, citar a comparecer ante las Comisiones Primera y Segunda de Hacienda de esta Legislatura, al titular de la Secretaría de Hacienda del Estado, en el recinto que ocupa la sala de comisiones de esta Soberanía, con la finalidad de atender lo relacionado con la eliminación del cobro de la tenencia vehicular a partir del 1° enero de 2012, en los términos establecidos en la parte expositiva del presente Acuerdo, sin que se pretenda crear un impuesto estatal para dicho efecto.
Dispensa de segunda lectura. Decreto que adiciona un artículo 122 Bis a la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Sonora.
Decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 61 BIS de la Ley de Hacienda Municipal. En lo general y en lo particular.
Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 87 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora. En lo particular
Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 94 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora. En lo particular
Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 95 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora. En lo particular
Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 381 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora. En lo particular
Propuesta presentada por la Comisión dictaminadora del artículo 394 del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Sonora. En lo particular
Urgente y Obvia resolución. El Congreso del Estado de Sonora manifiesta su total rechazo a todo acto de violencia, en especial a aquel que tenga por objeto entorpecer la participación democrática de la ciudadanía a través de la comisión de crímenes que buscan generar un ambiente de desestabilización electoral entre la población. En lo general y en lo particular.
Dispensa de segunda lectura. Decreto que autoriza al Ayuntamiento del Municipio de Huatabampo, Sonora, para que gestione y contrate con la institución de la banca comercial que mejores condiciones contractuales ofrezca, el otorgamiento de un crédito hasta por la cantidad total de \$10'000,000.00 (diez millones de pesos 00/100 m.n.), más los conceptos adicionales que se generen por intereses de cualquier tipo, comisiones y demás accesorios financieros derivados de la autorización, apertura y disposición del empréstito, incluyendo el impuesto al valor agregado correspondiente.
Decreto que autoriza al ayuntamiento de Benito Juárez, Sonora, para que gestione y contrate, con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C., el otorgamiento de una línea de credito hasta por la suma de \$2'500,000.00 (dos millones quinientos mil pesos 00/100 m. n.) más los conceptos adicionales que se generen por intereses de cualquier tipo, comisiones y demás accesorios financieros derivados de la autorización, apertura y disposición del empréstito, incluyendo el impuesto al valor agregado correspondiente. Decreto que autoriza al ayuntamiento de Benito Juárez, Sonora, para que gestione y contrate, con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C., el otorgamiento de una línea de credito hasta por la suma de \$4'100,000.00 (cuatro millones cien mil pesos 00/100 m. n.) más los conceptos adicionales que se generen por intereses de cualquier tipo, comisiones y demás accesorios financieros derivados de la autorización, apertura y disposición del empréstito, incluyendo el impuesto al valor agregado correspondiente. En lo general y en lo particular.
El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoria y Fiscalización del presente dictamen, aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal del 2010 de los Ayuntamientos siguientes: 1.-Aconchi 2. álamos 3.-Árivechi 4.- Bacadéhuachi 5.- Bacoachi 6 – Banámichi 7.- Granados 8.- Huásabas 9.- Magdalena 10.- Mazatán 11.- Oquitoa 12.- Pitiquito 13.- San Felipe de Jesús 14.- San Luis Río Colorado 15.- San Pedro de la Cueva 16.- Santa Ana 17.- Villa Hidalgo . El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoria y Fiscalización del presente dictamen, aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal del 2010 con salvedad de los Ayuntamientos siguientes: 1.- Agua Prieta 24.Huachinera 2.- Altar 25.- Huatabampo 3.- Arizpe 26.- Moctezuma 4.- Atil 27.- Nácori Chico 5.- Bacanora 28.- Nacozari de García 6.- Bacerac 29.- Navojoa 7.- Bácum 30.- H. Nogales 8.- Baviacora. 31 - Opodepe 9.- Bavispe 32.- Puerto Peñasco 10.- Benito Juárez 33.- Rosario 11.- Benjamín Hill 34.- Sahuaripa 12.- H. Caborca 35.- San Ignacio Río Muerto 13.- Cajeme 36.- San Javier 14.- H. Cananea 37.-

<p>Santa Cruz 15.- Carbo 38.- Sáric 16.- La Colorada 39.- Soyopa 17.- Cucurpe 40.- Suaqui Grande 18.- Cumpas 19.- Divisaderos 41.- Tepache 42.- Trincheras 20.- Empalme 43.- Tubutama 21.- Etchojoa 44.- H. Ures 22.- H. Guaymas 45.- Villa Pesqueira 23.- Hermosillo 46.- Yécora. El Congreso del Estado de Sonora, con base en las conclusiones contenidas en los informes de resultados emitidos por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del presente dictamen, no aprueba las cuentas públicas del ejercicio fiscal del 2010 de los Ayuntamientos siguientes: 1.- Fronteras 2.- General Plutarco Elías Calles 3.- Huépac 4.- Imuris 5.- Naco 6.- Ónavas 7.- Quiriego 8.- Rayón 9.- San Miguel de Horcasitas. En lo general y en lo particular.</p>
<p>Urgente y obvia resolución. Acuerdo mediante el cual solicita que este Poder Legislativo resuelva incluir dentro de la discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de 2012, las propuestas presupuestales que demandan los trabajadores de la educación en el Estado.</p>
<p>Elección y nombramiento de la Diputación Permanente que habrá de ejercer funciones del 15 de diciembre de 2011 al 1 de abril de 2012.</p>

<p>Temas en los cuales el Partido Acción Nacional mostró indisciplina durante la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, 2009-2012</p>
<p>Propuesta para turnar el punto de Acuerdo presentado por la Diputada Alejandra López Noriega a las Comisiones de Salud y de Educación.</p>
<p>Decreto que adiciona diversas disposiciones al Código Penal para el Estado de Sonora y a la Ley que Establece el Sistema de Justicia para Adolescentes. En lo general y en lo particular.</p>
<p>La Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, resuelve a las veinticuatro horas del próximo día 30 de junio del año 2010, se clausura el Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias, correspondiente a su Primer Año de Ejercicio Constitucional. Por disposición de lo que establecen los artículos 41 de la Constitución Política del Estado de Sonora y 73 y 115 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo</p>
<p>Nombramiento de la Mesa Directiva para la sesión extraordinaria del 24 de marzo de 2011</p>
<p>Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Transporte para el Estado de Sonora. En lo general y en lo particular.</p>
<p>Decreto que autoriza al fondo estatal para la modernización del transporte para que gestione y contrate con la o las instituciones de la banca comercial que mejores condiciones contractuales ofrezcan, uno o más créditos hasta por la cantidad total de \$600,000,000.00 (seiscientos millones de pesos 00/100 m.n.), en cuyo importe no se comprenden comisiones, intereses ni gastos, con el objeto de destinarlos exclusivamente para brindar apoyo financiero a los concesionarios que enfrentan necesidades extraordinarias de liquidez y que a su vez reflejaran beneficio a los usuarios manteniendo una tarifa justa y servicios de óptima calidad, así como para que el gobierno del estado se constituya en deudor solidario y/o avalista por las obligaciones que contraiga el referido fondo. En lo general y en lo particular.</p>
<p>Elección de la Mesa directiva para el mes de abril de 2011.</p>
<p>El Congreso del Estado de Sonora, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 17, fracción II de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Sonora, instruye al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, para que realice una auditoría a la Secretaría de Hacienda, a la Comisión Estatal del Agua y a las demás dependencias y entidades estatales que correspondan, para conocer si dentro de las operaciones de compra o cesión de títulos para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, o la figura jurídica que se haya utilizado para tal efecto, realizada por el Gobierno del Estado a diversos ciudadanos de los Municipios de Granados y Huásabas, Sonora, se realizó conforme a los procedimientos legales aplicables al caso, especificando la existencia o no del justo título de las partes vendedoras o cedentes de derechos, el origen de los recursos que se utilizaron para realizar el pago por la venta o cesión de dichos derechos (o la figura jurídica que se haya utilizado para tal efecto), la cantidad de metros cúbicos adquiridos o cedidos, el costo por cada metro cúbico pagado o pactado pagar y el padrón o listado de personas a quienes se les compraron o de quien se obtuvo la cesión de tales derechos, así como el resto de las particularidades de cada una de las operaciones que implicaron dichos actos, de tal suerte que pueda determinarse si durante estas operaciones importó algún incumplimiento, falta administrativa u omisión a las leyes que rigen</p>

<p>ese tipo de procedimientos; de igual manera, para que en dicha auditoría se obtenga copia certificada de cada contrato celebrado con motivo de la compra o cesión de derechos y, finalmente, si de dicha auditoría se desprende la comisión de algún hecho ilícito por parte de los servidores públicos que intervinieron en los mismos, se proceda conforme a lo que determine la ley correspondiente y se informe a este Poder Legislativo del trámite o denuncia, según sea el caso. El Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización deberá presentar los resultados de dicha auditoría ante el Pleno del Congreso, por conducto de la Comisión de Vigilancia de dicha institución. En lo particular.</p>
<p>Propuesta de adición al acuerdo que llama a citar a comparecer ante el pleno de esta Soberanía, a los titulares de la Secretaría de Hacienda, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría Técnica del Ejecutivo Estatal, de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Educación y Cultura, de la Secretaría de Seguridad Pública, y de la Procuraduría General de Justicia, así como al Vocal Ejecutivo de la Comisión Estatal del Agua, todos del Gobierno del Estado de Sonora, con el objeto de ampliar y precisar la información contenida en el informe del estado que guarda la administración pública estatal en sus diversos ramos, presentado a esta Soberanía por el titular del Poder Ejecutivo del Estado el pasado 13 de octubre del año en curso: " El Congreso del Estado de Sonora, resuelve invitar al Titular de la Secretaría Técnica del Ejecutivo Estatal, para que asista a las 12:00 horas del día 27 de octubre de 2011, a la sesión ordinaria de este Poder Legislativo, con el objeto de ampliar y precisar la información contenida en el informe del estado que guarda la administración pública estatal en sus diversos ramos, presentado a esta Soberanía por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, el pasado 13 de octubre del año en curso. El formato que se utilizará para desahogar la invitación que se realiza al funcionario público señalado en el párrafo anterior, será el mismo que se establece en el punto tercero de este acuerdo". En lo particular.</p>
<p>Propuesta de aprobación de un quinto punto del acuerdo que llama a citar a comparecer ante el pleno de esta Soberanía, a los titulares de la Secretaría de Hacienda, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría Técnica del Ejecutivo Estatal, de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Educación y Cultura, de la Secretaría de Seguridad Pública, y de la Procuraduría General de Justicia, así como al Vocal Ejecutivo de la Comisión Estatal del Agua, todos del Gobierno del Estado de Sonora, con el objeto de ampliar y precisar la información contenida en el informe del estado que guarda la administración pública estatal en sus diversos ramos, presentado a esta Soberanía por el titular del Poder Ejecutivo del Estado el pasado 13 de octubre del año en curso: "Hágase del conocimiento del Titular del Poder Ejecutivo Estatal el presente Acuerdo para los efectos correspondientes". En lo particular</p>
<p>Adhesión de un punto en la orden del día para la toma de protesta de los consejeros electorales nombrados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 2 de noviembre de 2011 ( se repite votación por moción).</p>
<p>Urgente y obvia resolución. El Congreso del Estado de Sonora resuelve modificar los puntos primero y tercero del acuerdo número 7 de fecha 15 de octubre de 2009, para que se integren a la Comisión de Administración, la diputada Blanca Luz Saldaña López y el diputado David Cuauhtémoc Galindo Delgado; asimismo, se integra el diputado Félix Rafael Silva López a la Comisión de Transporte, en calidad de Presidente, en sustitución del diputado que a la fecha ocupa dicha responsabilidad y, a su vez, se resuelve incorporar a la presidencia de la Comisión del Agua, a la diputada Leslie Pantoja Hernández, en sustitución de quien actualmente ostenta dicho cargo". En lo general y en lo particular.</p>

<p>Temas en los cuales el Partido Revolucionario Institucional mostró indisciplina durante la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, 2009-2012</p>
<p>El Congreso del Estado de Sonora resuelve que son improcedentes los escritos contenidos en los folios número: 751-58, 805-58 y 2033-58, por las razones expresadas en la consideración cuarta del presente acuerdo, debiendo notificarse lo conducente a quien presentó dichos escritos. En lo general y en lo particular.</p>
<p>Urgente y obvia resolución. El Congreso del Estado de Sonora declara la última semana del mes de enero de cada año como la "Semana Estatal contra el Sobrepeso y la Obesidad. En lo general y en lo particular.</p>
<p>Artículo 8, rubro agua y saneamiento del Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2011. En lo particular.</p>
<p>Leyes de Ingresos y Presupuesto de Ingresos de los Municipios del Estado, para el ejercicio fiscal 2011. En lo</p>

<p>general y en lo particular.</p>
<p>Dispensa de segunda lectura. Decreto que autoriza al Fondo Estatal para la Modernización del Transporte para que gestione y contrate con la o las instituciones de la banca comercial que mejores condiciones contractuales ofrezcan, uno o más créditos hasta por la cantidad total de \$600,000,000.00 (seiscientos millones de pesos 00/100 m.n.), en cuyo importe no se comprenden comisiones, intereses ni gastos, con el objeto de destinarlos exclusivamente para brindar apoyo financiero a los concesionarios que enfrentan necesidades extraordinarias de liquidez y que a su vez reflejaran beneficio a los usuarios manteniendo una tarifa justa y servicios de óptima calidad, así como para que el gobierno del estado se constituya en deudor solidario y/o avalista por las obligaciones que contraiga el referido fondo. En lo general y en lo particular.</p>
<p>Urgente y obvia resolución. El Congreso del Estado de Sonora resuelve exhortar respetuosamente al Titular del Poder Ejecutivo en el Estado, para que en uso de sus atribuciones y facultades y, a través de las Secretarías de Infraestructura y Desarrollo Urbano y la de Salud, lleve a cabo las diligencias o programas de inspección que resulten necesarios a efecto de vigilar la debida y oportuna aplicación de la Ley y para que en todos los accesos a los edificios públicos en el Estado, se cuente con las facilidades que resulten necesarias para que las personas con discapacidad puedan acceder a dichos inmuebles con mayor facilidad.</p>
<p>Urgente y obvia resolución. El Congreso del Estado de Sonora resuelve hacer un atento llamado a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a efecto de que convoque a la celebración de un periodo extraordinario de sesiones en el que se aborden los temas relativos a la reforma política del estado y la reforma laboral, con el objeto de que se generen las condiciones políticas y laborales en nuestro país que permitan el íntegro desarrollo del mismo en tan importantes temas, lo cual resultará en beneficio de todos los mexicanos. En lo general y en lo particular.</p>
<p>Dispensa de segunda lectura. Proyecto de Ley que crea el Seguro Educativo para el Estado de Sonora</p>
<p>Decreto que reforma el primer párrafo de la fracción V del artículo 108 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal. En lo general.</p>
<p>Dispensa de segunda lectura. Decreto que adiciona un artículo 26 Bis a la Ley de Educación.</p>
<p>El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 64, fracción XIX BIS y 98, de la Constitución Política del Estado de Sonora, ratifica el nombramiento del C. Licenciado Carlos Alberto Navarro Sugich, como Procurador General de Justicia del Estado de Sonora realizado por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal. En lo particular.</p>
<p>Elección y nombramiento de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones durante el mes de mayo de 2012.</p>
<p>Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, del Código Fiscal del Estado de Sonora, de la Ley de Hacienda Municipal y de la Ley que Regula la Operación y Funcionamiento de los Establecimientos Destinados a la Fabricación, Embasamiento, Distribución, Almacenamiento, Transportación, Venta y Consumo de Bebidas con contenido alcohólico en el Estado de Sonora. En lo general y en lo particular.</p>
<p>Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del Año 2012. En lo general y en lo particular.</p>
<p>elección y nombramiento de la Mesa Directiva que habrá de ejercer funciones durante esta sesión extraordinaria.</p>

**Temas en los cuales el Partido Nueva Alianza mostró indisciplina durante la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, 2009-2012**

Urgente y obvia resolución. El Congreso del Estado de Sonora hace un llamado a los concesionarios del servicio público de transporte, sistema urbano, que presten el servicio con unidades equipadas con aire acondicionado y que hayan sido beneficiado con recursos otorgados por el Gobierno del Estado a través del Fondo Estatal de Modernización del Transporte, para que respeten el estado de derecho y den efectivo e inmediato cumplimiento, al deber impuesto por esta Soberanía que les genera la obligación de prestar su servicio con los equipos de aire acondicionado encendidos durante la temporada de calor, comprendida ésta a partir del 1° de mayo al 30 de septiembre, de tal forma que los ciudadanos en general puedan recibir un servicio acorde a sus necesidades como usuario. En lo general y en lo particular.

Urgente y obvia resolución. El Congreso del Estado de Sonora declara la última semana del mes de enero de cada año como la “Semana Estatal contra el Sobrepeso y la Obesidad. En lo general y en lo particular.
Artículo 8, rubro agua y saneamiento del Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2011. En lo particular.
Urgente y obvia resolución. El Congreso del Estado de Sonora resuelve hacer un atento llamado a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a efecto de que convoque a la celebración de un periodo extraordinario de sesiones en el que se aborden los temas relativos a la reforma política del estado y la reforma laboral, con el objeto de que se generen las condiciones políticas y laborales en nuestro país que permitan el íntegro desarrollo del mismo en tan importantes temas, lo cual resultará en beneficio de todos los mexicanos. En lo general y en lo particular.
Dispensa de segunda lectura. Proyecto de Ley que crea el Seguro Educativo para el Estado de Sonora
Dispensa de segunda lectura. Decreto que adiciona un artículo 7o Bis a la Ley de Educación en Sonora. En lo general y en lo particular.
Dispensa de segunda lectura. Decreto que adiciona un artículo 26 Bis a la Ley de Educación.
Orden del día de la sesión del 22 de mayo de 2012.
Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Sonora, del Código Fiscal del Estado de Sonora, de la Ley de Hacienda Municipal y de la Ley que Regula la Operación y Funcionamiento de los Establecimientos Destinados a la Fabricación, Embasamiento, Distribución, Almacenamiento, Transportación, Venta y Consumo de Bebidas con contenido alcohólico en el Estado de Sonora. En lo general y en lo particular.

Temas en los cuales el Partido Verde Ecologista de México mostró indisciplina durante la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, 2009-2012
Artículo 8, en el rubro agua y saneamiento del Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2011. En lo particular.