



**“Proceso legislativo en Sonora: El caso de la LVI Legislatura, periodo
2000-2003”**

**Tesis que para obtener el grado de
Maestro en Ciencias Sociales**

**Especialidad en Políticas Públicas
presenta**

Luis Carlos Rodríguez Montaña

Hermosillo, Sonora Enero 2008

Jurado integrado por:

Director

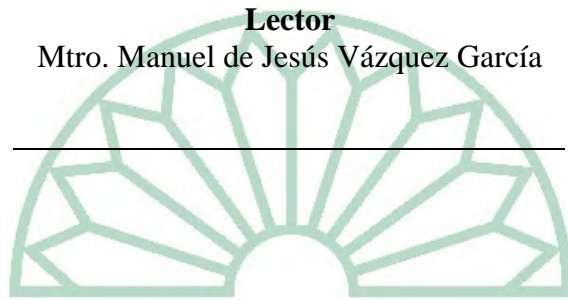
Dr. Nicolás Pineda Pábllos

Lector

Mtro. José Marcos Medina Bustos

Lector

Mtro. Manuel de Jesús Vázquez García



EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Agradecimientos

Agradezco:

A mi familia: Rossy y Carlos, José Alberto y Jacobo, Jannethe, Luis Carlos jr., Michel y Ana Paula, por la paciencia y comprensión que conlleva el realizar un posgrado de calidad, estoy en deuda.

A El Colegio de Sonora por brindarme la oportunidad de demostrarme que había algo más para mí en el plano académico como forma de superación personal. De igual manera agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) el apoyo que me brindó con la beca de manutención durante dos años. Al Congreso del Estado de Sonora por las facilidades brindadas durante mi formación profesional ya son diez años.

A mis amigos y compañeros de generación de la Maestría, y en especial a mis colegas del área de políticas públicas: Santini, tocayos (Luis Germán y Luis Humberto), Francisco, Dulce, Ana Iveth, Alan, Dolores y Marcela, a todos ellos por haberme aguantado no es fácil.

Al Dr. Nicolás Pineda, mi director de tesis que me ayudó y orientó con paciencia y me enseñó a desarrollar este pequeño trabajo de investigación, su ayuda es incalculable sin duda. A mis lectores y sinodales, Maestro José Marcos Medina del Colegio y al Maestro Manuel de Jesús Vázquez de la Universidad de Sonora, por sus comentarios puntuales para que este trabajo sea una realidad su ayuda es invaluable.

A Arnoldo Acuña compañero de trabajo y encargado del archivo del Congreso por los favores especiales durante estos años, a Irma y Lizet por sus comentarios siempre positivos en torno a mis estudios. A Isabel Rentería del Colegio que siempre tuvo un comentario y un consejo oportuno desde el principio.

A todos aquellos que participaron o que vivieron junto a mí esta aventura, y que a lo mejor se me olvida plasmar su nombre gracias.

INDICE

Introducción.....	3
CAPITULO I	
División de poderes y proceso legislativo.....	8
Antecedentes del poder legislativo.....	8
Estado liberal democrático.....	9
El parlamentarismo.....	11
El principio de la división de poderes.....	13
Distribución del poder.....	15
La función del poder legislativo.....	18
La función de contrapeso.....	23
El proceso legislativo.....	25
Derecho parlamentario.....	36
Técnica legislativa.....	37
CAPITULO II	
Marco normativo del proceso legislativo en Sonora.....	39
El marco constitucional del congreso de Sonora.....	39
La función del congreso en Sonora.....	43
La iniciativa.....	45
Las comisiones, las sesiones, las discusiones y las votaciones.....	48
La asistencia a las reuniones.....	56
Derechos y obligaciones del legislador.....	57
La contaduría mayor de hacienda.....	58
CAPITULO III	
Perfil de la LVI legislatura.....	62
Composición del congreso 2000-2003.....	62
Género, edades y escolaridad.....	66
Experiencia laboral o actividades anteriores.....	71
Fracciones parlamentarias.....	76
Integración y trabajo de comisiones.....	79
Mesa directiva.....	90

CAPITULO IV

Procesos legislativos en la LVI legislatura.....	93
Tipos de actividad del congreso.....	93
Inicio de la legislatura.....	96
Proceso 1: Ley No.74 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la constitución de Sonora.....	99
Proceso 2: Ley No.75 de gobierno y administración municipal.....	104
Proceso 3: Ley No.149 de transporte para el estado de Sonora.....	110
Proceso 5: Decreto No.248 de presupuesto de egresos del estado de Sonora para el 2002.....	117
Proceso 6: Ley No.151 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la constitución del estado de Sonora.....	127

CAPITULO V

Balance y análisis general del proceso legislativo.....	139
Sistema de presentación de iniciativas.....	139
Iniciativas presentadas en la LVI legislatura.....	142
Consideraciones generales sobre la discusión y deliberación en las comisiones y en el pleno del congreso.....	151
Aprobación de leyes de la LVI legislatura.....	159
Sanción del ejecutivo y publicación.....	160
División de poderes y proceso legislativo.....	163
Perspectiva a futuro del congreso en Sonora: adiós a las mayorías calificadas y absolutas.....	166

CONCLUSIONES.....	169
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	175
--------------------------	------------

ANEXOS.....	179
--------------------	------------

Introducción

En este trabajo de investigación se aborda el estudio del proceso legislativo en el congreso de Sonora. Se analizan algunos indicadores de la legislatura del periodo 1994-1997 y la 1997-2000, para posteriormente centrarnos de manera substancial en los trabajos realizados en el periodo 2000-2003. La pregunta principal de investigación es ¿Cómo se da el debate y la discusión durante el proceso legislativo en el congreso de Sonora? A partir de este cuestionamiento encontramos algunas respuestas de cómo se da la deliberación y discusión en los procesos legislativos en el congreso de Sonora.

Los gobernadores de Sonora mantuvieron un control irrestricto sobre el poder legislativo, cuando menos a partir de la legislatura 1919-1921 hasta la 1994-1997. Este control se manifestaba como una autoridad de hecho del ejecutivo sobre el congreso del estado, que se limitaba en la práctica a aprobar las iniciativas del gobernador, como una aduana sin problemas (Almada, 1982, 105), es decir, no había deliberación o discusión de las iniciativas, las órdenes eran claras solo aprobar los proyectos.

Este problema se convirtió en un vicio institucional para el Partido Revolucionario Institucional (PRI)¹ como partido hegemónico. La función principal del congreso es deliberar y estudiar sobre las iniciativas que incluso ellos mismos estaban facultados a generar. Sin embargo, esta ausencia de independencia del legislativo respecto al ejecutivo reflejaba jerarquías de facto e informales entre los poderes del estado y lo colocaba como decoración en una escenografía democrática ficticia. Esta supremacía de un poder sobre otro se traducía en apatía del legislativo y dejaba en el ejecutivo la función de un gran legislador al generar el total de las iniciativas presentadas.

¹ El PRI antes se llamó Partido Nacional Revolucionario en 1928 (PNR), posteriormente se le denominó Partido de la Revolución Mexicana en 1938 (PRM).

Hasta ese momento las curules del congreso se manejaban como premios que se otorgaba a miembros ilustres y leales a los principios del PRI, aunque estos no presentaran mucho trabajo legislativo. En el congreso no había trabajo de fondo en las comisiones, y eso se puede constatar al leer los expedientes de legislaturas añejas. Las iniciativas eran presentadas con una parte expositiva que comienza con un lenguaje sumamente demagógico, para concluir en una o dos cuartillas de texto sobre la aceptación de la iniciativa hecha por el ejecutivo en cada una de sus partes sin objetar ni modificar absolutamente nada. Igual pasaba en las sesiones, antes de la legislatura 1994-1997 en los libro de actas uno puede dar fe de un sistema legislativo sin debate, sin intercambio de ideas y, a nivel general, los diputados solo estaban ahí para levantar la mano a favor de las propuestas del poder ejecutivo sin cuestionar. Su único trabajo era levantar el dedo en señal de aprobación a las propuestas del gobernador priísta en turno.

Sin embargo, en el congreso se comienza a notar cierto grado de discusión en el pleno. Los diputados integrantes de las fracciones minoritarias de la LIV legislatura (1994-1997) comenzaron a elevar la voz en contra de algunas resoluciones que podía tomar el PRI al tener la mayoría simple, es decir contaba con el 50% más uno. Las fracciones pequeñas del congreso obtuvieron el 36% de las curules, eso les daba cierto margen para discutir asuntos con el PRI, pero el PRI jamás saldría perjudicado en sus intereses. Esta legislatura transcurre sin debates importantes entre las fracciones, de hecho el total de las iniciativas del PRI aprobadas en el congreso en ese periodo, fueron propuestas del gobernador, y si acaso la oposición mostraba signos de descontento simplemente los “mayoriteaban” en las votaciones de las comisiones y en el pleno.

El 16 de septiembre de 1997 se concreta en el congreso lo que sucedió en la jornada electoral del 6 de julio de ese mismo año. La conformación del congreso sonorenses fue por demás atípica y la nueva fracción parlamentaria del PRI se enfrentó a una dura y desconocida realidad, ya no tenían la mayoría calificada y lo que es peor, ni siquiera ostentaban la mayoría absoluta de la mitad más uno. A partir de ese momento y cuando menos durante los próximos tres años debían negociar cualquier proyecto por grande o pequeño que fuera.

Ese mismo año de 1997, se decidió la gubernatura del Estado, ésta la ganó el PRI en la figura del Licenciado Armando López Nogales. Esta situación estableció lo que se denomina un gobierno dividido (Lujambio, 2002, 253). Era la primera vez que el PRI no controlaba las decisiones del congreso del estado en relación al número de diputados que tenía a su favor. Es en esta legislatura cuando se comienza a apreciar cierta autonomía del Legislativo en contraposición al Ejecutivo.

En la LVI Legislatura se exhibe un congreso el cual no deja huella de los trabajos de las comisiones al no existir registros documentales de estas reuniones, a pesar de ser éste el trabajo más importante de análisis en la aprobación de las iniciativas de ley y de decreto. Se nota un ambiente de consenso pero no donde todos participan, sino más bien un escenario en el cual se hace patente que las decisiones se toman en la cúpula de los partidos estatales, estas decisiones se manifiestan a través de los coordinadores de cada fracción parlamentaria, que son los que dictan el sentido del voto del resto de la bancada.

Es indudable que el congreso sonorense evoluciona respecto a cómo era percibido. Anteriormente el congreso era un parlamento el cual sólo servía a los intereses del gobernador en turno para darle legalidad a sus iniciativas. Ahora el congreso trata de ser más independiente, trata de fortalecerse, y lo hace mostrando cierto grado de independencia, intenta discutir más los proyectos. Es cierto que el poder ejecutivo ya no es quien manda directamente las iniciativas de ley, sin embargo todo indica que cuando el gobernador necesita proponer algo, ya no lo hace a título personal, sino a través de los diputados de su partido.

No se trata que el poder legislativo se fortalezca de manera que avasalle a los otros poderes, se trata que cada uno cumpla la función que le corresponde y ésta sea ejercida con eficacia para que el sistema de gobierno sea eficiente en su conjunto. La discusión y deliberación de las iniciativas es parte fundamental del trabajo de los diputados en la cámara, el congreso ha evolucionado, lo importante será mantener una posición plural, ya que se ha comprobado que la pluralidad genera mayor discusión, y ésta se puede ir mejorando hasta alcanzar los niveles deseados.

En este trabajo se analiza la presentación de cinco iniciativas de la LVI legislatura (2000-2003) que se consideran significativas ya que su contenido invita a la discusión. El objetivo que se persigue al estudiar los cinco procesos legislativos es conocer como se realizan los procesos legislativos en Sonora ante los cual nos hacemos las siguientes preguntas de investigación. ¿Cómo se inician los procesos legislativos? ¿Quiénes presentan las iniciativas? ¿Cómo se dan los trabajos en las comisiones? En pocas palabras se responde a la interrogante de cómo se dan las discusiones y la deliberación en el proceso legislativo en el congreso de Sonora.

El presente trabajo consta de cinco capítulos. En el primer capítulo se aborda la teoría de la división de poderes y del proceso legislativo. En este capítulo nos enfocamos al estudio de la evolución del sistema parlamentario o legislativo como contrapeso del poder ejecutivo. También se realiza una introspección de los pasos obligados del proceso legislativo en la aprobación de las normas jurídicas.

El segundo capítulo expone el marco legal de actuación del congreso de Sonora. En este apartado se explica las facultades y obligaciones del poder legislativo en la entidad. El marco normativo se analiza desde la base de la constitución local para después pasar a las leyes secundarias y reglamentos que rigen la vida y organización del congreso como institución política del estado.

Al estudiar específicamente la legislatura 2000-2003 se considera importante realizar un diagnóstico del perfil de los diputados que participaron en la toma de decisiones para ese periodo. En el tercer capítulo se analiza la escolaridad, género y edades, así como sus ocupaciones antes de ser legisladores. También en este capítulo se describe la integración y trabajo de las comisiones como parte substancial de este estudio.

El capítulo cuarto describe lo sucedido en los cinco procesos legislativos. Se detalla como se dieron las sesiones del pleno, las participaciones de los diputados y las votaciones de las iniciativas. También se realiza un análisis de los procesos legislativos descritos. En este análisis se busca estudiar como se da la presentación de las iniciativas, como son los trabajos de las comisiones y como se dieron los estudios y las discusiones en torno a las cinco iniciativas presentadas.

Finalmente en el quinto capítulo se realiza un balance general del proceso legislativo, desde la óptica de la realidad de congreso. Al final nos damos cuenta del nivel real de debate que se da en este órgano legislativo. Es preocupante el nivel de discusión que se manifiesta en las comisiones y en el pleno. Lo que antes era un dominio del ejecutivo ante el congreso, ahora se convierte en un sistema de partidos donde es difícil que exista una real deliberación ante el temor de perder las posiciones ya obtenidas.

Para la realización del presente trabajo se realizó una minuciosa búsqueda en el archivo del congreso de Sonora. Los expedientes de las leyes y los decretos resultaron fundamentales para conocer los motivos que tuvieron los legisladores para aprobar las iniciativas. Los expedientes son documentos que exponen de manera secuencial como es que se aprobaron las propuestas que recibe el congreso. En ellos se integran la exposición de motivos, así como las iniciativas que se recibieron en el estudio específico de un tema.

De igual forma los libros de actas, así como los diarios de los debates nos ilustraron de manera puntual en la crónica de los hechos en torno a cada iniciativa. Los concentrados de actas son libros que guardan un resumen o síntesis de lo ocurrido en la sesión. Los diarios de debates o minutas registran lo ocurrido de manera puntual sin omitir información, es decir, es la descripción fiel de los hechos.

Ante las falta de registros documentales de los trabajos de comisiones se realizaron algunas entrevistas a ex diputados de la LVI legislatura y a un ex director jurídico del congreso. Estas entrevistas nos ilustraron más que nada para conocer como se da en la práctica este trabajo deliberativo y parte fundamental del proceso.

Fue de suma importancia hacer una revisión de las leyes antes de comenzar la investigación, ya que de esta forma se pudo hacer una depuración del total de las leyes y decretos aprobados en la LVI legislatura. Al realizar este filtro se pudo descartar las leyes y decretos considerados de trámite o sin mucha discusión, los cuales en muy poco ayudaban a alcanzar el objetivo planteado.

El trabajo que se presenta es limitado ya que el tiempo y los recursos nos obligan a culminarlo aquí. Pero es indudable que esto es sólo una muestra de cómo es que se trabaja en el congreso de Sonora. Todavía se requieren más análisis y estudios sobre el poder

legislativo en Sonora, para conocer mejor su funcionamiento y tratar de corregir viejas practicas, esto con el fin que el congreso sea un órgano de real discusión y deliberación.

CAPÍTULO I

División de poderes y proceso legislativo

El objetivo de este capítulo es elaborar un repaso de la teoría de la división de poderes en el marco del estado liberal-democrático. Este marco analítico recurre a la teoría general del estado y a la teoría de la ciencia política, para explicar cuál es la función y el espíritu de este cuerpo deliberativo que tiene como función principal el representar a algunos sectores de una sociedad, y por otra parte hacer las leyes y funcionar como contrapeso de otros poderes del estado.

Lo que se trata de explicar es el contexto en el cual centramos nuestro objeto de estudio que es la actuación del poder legislativo [o parlamentario]. La acción legislativa la designa de manera puntual la constitución de cada país. Puede ser un sistema parlamentario o republicano presidencial, pero hoy es parte fundamental de las funciones de gobierno la tarea legislativa.

Se realiza una descripción de los hechos históricos que dieron origen al poder legislativo en el estado, como forma de organización hasta pasar por la organización europea de las monarquías absolutas como forma de gobierno, por una parte la Ley de Inglaterra con el derecho consuetudinario inglés o *common law*, un sistema constitucional no escrito basado en la jurisprudencia, el cual impedía que el gobierno atentara contra los derechos de los ciudadanos ingleses; y por otra parte, algunos preceptos escritos en la Constitución Norteamericana, constitución que retoma y fusiona las ideas revolucionarias de aquel tiempo de John Locke y Charles Louis de Secondat Baron de Montesquieu, este

último reconocido como la máxima influencia en la delimitación de las funciones de los poderes del estado, y que sus ideas prevalecen hasta nuestros días escritas en la mayor parte de las constituciones del mundo.

Antecedentes del poder legislativo

El parlamento tiene sus orígenes en Inglaterra en el siglo XII en el año 1154 bajo el régimen de Enrique II, a pesar de este dicho por parte de los británicos, los escandinavos afirman que el origen de la institución parlamentaria es tiempo atrás en Islandia. De 1154 a 1331 el parlamento en Inglaterra fue unicameral, pero hacia 1332 se divide en bicameral y queda constituido con la cámara de los comunes y la cámara de los lores, denominación que conserva en la actualidad. El parlamento se establece de manera formal en 1215, con la carta magna de Juan sin Tierra (1199-1216). Las primeras funciones de interés del parlamento fueron las presupuestarias en 1297 y consistían en la facultad de aprobar los tributos y asignaciones del Rey. Posteriormente en el siglo XIV, aparecen las funciones que conocemos en nuestros días: la legislativa, la jurisdiccional y la de control que fueron contempladas formalmente en el *Bill of Rights* de 1689 (Pedroza, 1997, 17).

Tenemos por otra parte orígenes del poder legislativo en España en el año 1188, entonces se le denominaba “Cortes” y eran asambleas exclusivas del Reino de León y posteriormente se unen a las cortes o asambleas los reinos de Navarra, Aragón, Valencia y Cataluña (Pedroza, 1997, 19).

Estado liberal democrático

Es en las monarquías europeas del siglo XIV donde ya se encuentran casi todos los elementos para establecer lo que llamamos el estado liberal-democrático. El estado absolutista ha pasado por algunas fases como forma de gobierno antes de considerarse como estado liberal en Europa, y lo podemos colocar de manera lineal en el tiempo como el tránsito del estado absolutista confesional en época de Felipe II de España del siglo XVI

muy ligado a las órdenes religiosas, pasando al absolutismo cortesano personificado en Luis XIV de Francia en el siglo XVII y culminando con el absolutismo o despotismo ilustrado en el siglo XVIII de Federico I de Prusia como el preámbulo del estado liberal de derecho (Barudio, 1983, 3).

Fue en Inglaterra y Francia donde se presenta esta evolución hacia el estado liberal moderno con mayor rapidez en Europa, y básicamente esta evolución se dio con la paulatina extinción del sistema feudal y “la salvación de las tinieblas papistas” (Barudio, 1983, 19) para lograr independencia nacional y un espíritu de libertad individual de las personas.

El estado liberal seguía siendo absolutista en su conformación como gobierno por la centralización de las decisiones del aparato estatal en el monarca, pero se consideraban libertades a los ciudadanos, entonces se desvanecía poco a poco la tutela del monarca hacia sus súbditos y se configuraba una burocracia o cuerpo público dedicado de tiempo completo prestando sus servicios al estado.

Los orígenes del estado liberal se remontan a la época de la baja Edad Media, época de los señoríos feudales y de una gran dominación eclesiástica por parte de las autoridades papales, y esta evolución se da como un proceso que pasaron las monarquías europeas occidentales de una organización feudovasallática a otra centralizada de características estatales y absolutistas.

Tenemos un poder, y el concepto mismo nos denota el estar “por encima de”, esto es, que el estado como cuerpo institucional emite reglas y toma decisiones que deben de ser acatadas y obedecidas por los miembros de la comunidad humana, todo esto dentro del ámbito espacial donde se ejerce la supremacía del estado, a través de los poderes que son los que gobiernan en sentido formal y material. Podemos resumir los elementos del estado así:

- a) Una agrupación social humana o población;
- b) Un territorio, una realidad físico-geográfica;
- c) Soberanía, que implica independencia y autodeterminación;

d) Un gobierno o conjunto de órganos; y un orden jurídico.

En términos generales durante la evolución de la sociedad, podemos hacer una clasificación de sociedades estatales y las no estatales, de tal forma que esta evolución nos muestra a las sociedades no estatales como las sociedades en estado primitivo que surgen antes, y a las sociedades que surgen después como las sociedades estatales organizadas en un estado de derecho liberal evolucionando al estado constitucional de derecho de nuestros días, situación que sigue en constante evolución.

Por otro lado, como un punto de vista más contemporáneo, el estado para Kelsen es aquello que solo se contempla en la norma jurídica de derecho, limitándolo a un marco en donde la teoría del estado y la teoría del derecho convergen. El estado liberal-democrático como ente abstracto contiene todos los elementos políticos que se necesitan para asegurar los valores y las libertades de los ciudadanos.

El parlamentarismo

El término parlamento deriva del latín *parabolare* y del francés *parlement* que significan hablar o hablar. El sistema parlamentario de gobierno se caracteriza por la colaboración entre poderes, en este caso el legislativo y el ejecutivo. El parlamento se compone por dos entidades, por una parte está la asamblea como órgano de representación popular y por otra parte está el gabinete, que es un órgano colegiado que se integra por miembros del partido mayoritario que resulta vencedor en las elecciones, también puede componerse de una coalición entre partidos, el gabinete es quien ejecuta las decisiones administrativas de la asamblea.

En el sistema parlamentario coexiste un jefe de estado que es el rey, un primer ministro que es el jefe de gobierno como poder ejecutivo y el parlamento como poder legislativo, con distintas funciones buscando el equilibrio entre los poderes, cada uno actuando en la esfera de sus facultades y a la vez acotando el poder como gobierno conjunto de un estado.

El parlamentarismo surge en Inglaterra en el siglo XVII, y ya en sus inicios este modelo de gobierno nos muestra sus rasgos más fundamentales. El parlamento inglés se

concibe como una asamblea de ciudadanos en igualdad de condiciones que gozaba de todas las prerrogativas e investido del poder estatal frente al monarca, esto sucede en contraposición del estado absolutista, es decir se dividió el poder; en el sistema parlamentario, el parlamento es el que detenta el poder supremo relativamente y es quien nombra a los miembros del gabinete de gobierno, los cuales son nombrados como “ministros”, en algunos países de América se les designa como secretarios de estado.

En el sistema parlamentario, existe un primer ministro, el cual es escogido como primero entre iguales, y es el que lleva la agenda del gobierno, el primer ministro es responsable de la ejecución de las acciones de gobierno ante al parlamento.

El parlamento es la institución central y de facto en el liberalismo clásico y en el estado liberal. Según John Locke (1632-1704), a quien se le considera por algunos el padre del liberalismo² no se trata de un equilibrio de poderes, sino del poder supremo del parlamento.

El parlamento garantiza a la burguesía el equilibrio de sus intereses frente a los de la clase antagonista: los pobres. La clase burguesa trataba de que sus contrarios no formaran parte del parlamento y de esta forma evitar que entren en las discusiones de la toma de decisiones de gobierno. En los parlamentos burgueses había una gran coincidencia entre todos los diputados, pues, debido al sufragio censitario³, los representantes lo eran de las diversas formas de propiedad. Las discrepancias eran mínimas, pues se aceptaba la base: la propiedad privada en sus diversas formas. Había una esfera social homogénea en los parlamentos burgueses liberales.

El parlamento se convierte en el eje del debate político y extiende su influencia sobre el gobierno, que hasta entonces se centraba en el poder del monarca. La monarquía

² El **Liberalismo** indica una actitud abierta, tolerante y generosa a las artes practicada por los hombres libres y el término se utiliza para indicar una nueva orientación ético-política que se estaba consolidando en Europa en el área del atlántico en la edad moderna. Fuente: diccionario de política de Bobbio y Matteucci, 12ª edición, año 2000, pag. 876.

³ Por **sufragio censitario** (*o restringido*) se denomina cualquier sistema electoral que establece como requisito y derecho a voto activo o pasivo que los ciudadanos que cumplan determinados requisitos que afectan a su condición social. Estos generalmente son económicos (como la posesión de un determinado nivel de rentas u oficio) o relacionados con el nivel de instrucción (leer y escribir) o social (pertenencia a determinado grupo social) o estado civil (casado). El sufragio censitario también puede conllevar en algunos casos el que algunos ciudadanos, si reúnen ciertas condiciones, dispongan de más de un voto. Lo contrario es el sufragio universal que no establece condiciones salvo mayoría de edad y ciudadanía. El sexo masculino fue la única restricción hasta después de la Segunda Guerra Mundial en Europa, si bien en países de amplia tradición democrática, como Suiza, el derecho universal de voto para ambos sexos no se obtuvo hasta los años 1970. (Wikipedia, enciclopedia en línea).

constitucional cede progresivamente su sitio al régimen parlamentario, que se basa en la responsabilidad del gobierno ante el parlamento.

En la obra de Carl Schmitt *Sobre el parlamentarismo*, hace una crítica a este sistema de gobierno, aduce que el excesivo dominio del parlamento sobre el gobierno provoca la inestabilidad de sus órganos y la imposibilidad de gobernar en equilibrio a las funciones administrativas y legislativa (Schmitt, 1990, 4).

Como forma de estado, comenta que sólo beneficia a una clase, a la burguesía; rechaza la idea del parlamento como órgano puramente legislativo, argumentando que la ley es la transacción entre intereses, pero nunca un producto racional de una discusión impersonal de gobierno.

Algunos teóricos creen que el parlamentarismo no es otra cosa que la imposición de un régimen sobre otro, y que se erige como supremo hacedor de la vida política de una nación y que ha derivado en la instauración de un régimen autocrático cuya premisa es corromper la verdadera esencia del parlamento, que es servir de contrapeso a la figura del monarca o poder ejecutivo.

El principio de la división de poderes

Respecto a la separación de las funciones del estado, John Locke (1632-1704) da los primeros pasos, afirmando que es imprescindible que exista una separación del poder legislativo y el ejecutivo, de tal manera que permita objetivar su dirección y propone que el rey debe de someterse al imperio de la ley.

El filósofo inglés pensaba que en el legislativo se encontraba la mejor expresión de la soberanía del estado, lo que contradecía los postulados absolutistas y creía que el poder judicial era una dependencia del legislativo puesto que es quien prescribe las reglas para las acciones y es a quien pertenece la capacidad de castigar. Piensa que el poder es una tentación fuerte en exceso ante la fragilidad mental humana que es demasiado corrompible por lo que expuso la necesidad de no dar a un poder la capacidad de hacer las leyes y también ejecutarlas.

El principio de la división de poderes en el estado liberal-democrático tiene sus antecedentes en el pensamiento filosófico de Charles Louis de Secondat, el Barón de Montesquieu, a este gran pensador se le atribuye la concepción de la distribución o la separación del poder estatal, también lo menciona como “la proporción justa”. Afirmaba que el ejercicio del poder debía separarse en legislativo, ejecutivo del derecho de gentes y en ejecutivo de los asuntos del derecho civil (Barudío, 1983,136).

El poder ejecutivo del derecho civil lo podemos traducir hoy como el poder judicial, a pesar que Montesquieu lo ve como poder ejecutivo, al hablar de él se refiere a la judicatura de ese derecho civil, hoy en día se menciona como el derecho que rige los asuntos entre particulares; esta división la concibe a manera de base fundamental del ejercicio legal y racional del poder de un estado. Este pensamiento surge a raíz del problema que representaba la gran concentración de poder en el soberano en el estado absolutista-monárquico, esta forma de gobierno que prevaleció en algunos países de Europa hasta antes de la revolución francesa de 1789.

La división de poderes, Montesquieu la concibe en su obra *Del espíritu de las leyes*, como una crítica y en contraposición al estado monárquico inglés, de los siglos XVII y XVIII. Este tipo de estado absolutista, tenía como característica y eje central del gobierno al rey o soberano que no conocía límites y a ningún otro poder terrenal por encima de su poder; ya que el origen de su poder le era otorgado como divino, y el soberano sólo le rendía cuentas a dios. El rey hacía, aplicaba e interpretaba la ley, por consecuencia tenía en sus manos el control sobre la vida económica, las propiedades y las libertades de sus súbditos.

Montesquieu pensaba que esta forma de gobernar llevaría sin remedio a la autodestrucción del estado y los ciudadanos; hoy no podríamos imaginarnos a un estado con estas características de concentración de poder de manera formal, pero en ese tiempo cuando el absolutismo llegó a su máxima expresión se resumió en una famosa frase dicha por Luis XIV: “el estado soy yo” (Belloc, 1988, 286).

Era necesario para una gran parte de la sociedad, cambiar de modelo ante las pujantes ideas liberales de la ilustración, entonces hubo que hacer la distinción precisa del

lugar donde debía residir la soberanía del pueblo. Al hablar del estado hablamos de su poder y las limitaciones que ello conlleva, derivado de ello se pensó que no debían concentrarse dos poderes en una sola persona, cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad por que se puede temer que el monarca o el legislativo promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente (Montesquieu, 1982, 143).

Distribución del poder

Montesquieu (1689-1755) pensaba que el legislativo, ejecutivo y judicial debían estar separados como poderes de gobierno, esta teoría de la separación de las funciones tenía como fin impedir que el soberano ejerciera el despotismo, por lo que le llamó la división de la soberanía, y es básicamente la división o separación del ejecutivo y del legislativo.

John Locke (1632-1704) veía al legislativo como el poder que organiza la forma en que el estado debe de emplear la fuerza pública, al ejecutivo le atribuye la aplicación de las leyes positivas al interior y al federativo en lo concerniente a la política exterior, en asuntos de paz, de guerra y de comercio entre los países.

La distribución y limitación del poder también está presente en la obra *El Federalista*, escrito por Madison, Hamilton y Jay. Hamilton y socios publicaron una obra de setenta y siete artículos de octubre de 1787 a mayo de 1788, en tres periódicos de la ciudad de Nueva York, más otros ocho artículos que vieron la luz pública por primera vez al editarse la colección completa en dos volúmenes. La obra *El Federalista* son comentarios de la propuesta de la constitución norteamericana ante toda una interpretación contemporánea, dado que dos de los autores asistieron a las convenciones en las que se discutieron uno por uno cada artículo que contenía la constitución que fue un compromiso entre las tendencias federalistas y autonomistas. Su texto es breve. Se basa en el equilibrio y la estricta separación de poderes, según las ideas liberales vigentes en el siglo XVIII. Esas ideas prevalecen en la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica redactada en 1787.

Madison hace ver, a diferencia de lo que pasaba en Inglaterra -que se quería acotar el poder del monarca- que en los estados de Norteamérica los cuerpos legislativos extienden su poder fuera de la esfera de su actividad y absorben funciones exclusivas de los otros poderes, el poder federal en este caso, por lo tanto era menester acotarlos y establecer un equilibrio. La constitución respetaba la noción de estado y creaba un doble sistema de soberanías distintas; aunque el artículo 10 prohibía a los estados tener una política exterior propia y oponerse a las leyes del congreso, se salvaguardaba la autonomía al conservar cada estado su propio gobierno: el poder ejecutivo del gobierno y el legislativo que comprendía una o dos asambleas legislativas por cada estado.

El principio de la separación de poderes, lo encontramos en la base de la constitución norteamericana, y se le considera como un elemento importante de la democracia como praxis, en la constitución se hace alusión a los poderes como “departamentos”, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, dentro de los cuales concurren servidores públicos a los que se les encomiendan las funciones propias de su creación, y, que para poder llegar a la perfección de su ejercicio, es necesario que las reglas y las normas que separan a un departamento de otro sean definidas con claridad y amplitud; a su vez, es importante que las personas investidas del poder en cualquiera de los departamentos, no invadan la esfera del otro, sino que cada una se limite en correspondencia al motivo de su creación.

En la constitución de los Estados Unidos, se pretendió elaborar una base legal donde las instituciones creadoras de leyes estuvieran abiertas a la participación democrática, lo que provoca por consecuencia que la política pública sea incluyente.

En Europa es hasta 1789 en Francia cuando el principio de separación de poderes se eleva a la categoría de derecho fundamental o positivo, el cual queda asentado en el artículo 16 de los derechos del hombre y del ciudadano, en el cual hace referencia que si en una sociedad no está garantizada la separación de poderes carece de constitución. Pero nos hacemos la pregunta: ¿Por qué separar o distribuir el poder estatal? Y la respuesta es que el poder tiende a extenderse, y por lo tanto se debe frenar en su ejercicio, para que sólo se

circunscriba a los límites impuestos por el propio estado, de tal manera que al constituirse se le asigne determinadas facultades.

Ésta es una de las razones concebidas en principio, otra es que los poderes al ser iguales en fuerza, pero distintos en funciones, tienen la capacidad de defenderse uno frente a otro con las herramientas constitucionales que les fueron encomendadas.

Es a través de la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica como se plasma la influencia de John Locke y de Montesquieu por primera vez en una constitución escrita pensada y redactada para regir a una nación nueva, recién constituida en un estado independiente.

En ella se retoma el principio de la división de poderes que ya habían sido practicados de manera consuetudinaria en Inglaterra, y que después de 200 años de aprobados tales preceptos, siguen vigentes y sirvieron de modelo a muchas constituciones en el mundo (Bátiz, 1999,12)

En esencia el principio de separación de poderes, designa un principio de organización política, la palabra poder denota capacidad o facultad de poder hacer o realizar algo, como en el caso de la separación de los poderes legislativo y el ejecutivo, el uno para puntualizar que es el que legisla o hace las leyes y el otro es el que las aplica, no siempre se cumple en ese orden en los hechos. Es común que un poder intervenga en la esfera del otro.

En un contexto político formal de derecho positivo, estas facultades deben de estar expresadas en la constitución de cada país, aunque materialmente el uso de los valores adquiridos y la costumbre anula en ocasiones los preceptos fundamentales de un estado en cuanto a la actuación de algunos de sus órganos de gobierno.⁴

En general resulta difícil afirmar que el espíritu de la división de poderes se cumpla siempre de forma estricta. Para que el equilibrio de poderes se cumpla de manera efectiva y como lo postula la constitución, en los casos que cada poder debe de actuar dentro del marco de sus facultades, es importante que los otros poderes no traten de influir en la esfera

⁴ No es imposible asignar en forma tan exclusiva la creación del derecho a un órgano y la aplicación o ejecución a otro, que ninguno de los dos pueda cumplir simultáneamente ambas funciones. Difícilmente es posible, y en todo caso nunca es deseable, reservar a un cuerpo separado de servidores públicos, excluyendo de tal función a los otros órganos (Kelsen, 1983,319).

de otras instituciones autónomas, es importante que cada órgano del estado al que se le asignaron funciones expresas, se cumplan sin distracciones y evitar caer en situaciones donde el poder ejecutivo o judicial legisla, y el poder legislativo ejecuta obras.

El legislativo en los sistemas de gobierno llámese república federal presidencial o monarquía constitucional, no siempre cumple con la exclusividad del poder que hace las leyes, este supuesto monopolio no es perfecto ya que la intromisión en muchos casos de otros poderes neutraliza en gran parte la acción legislativa, mas bien la acción legislativa se encuentra distribuida no clasificada como algo excluyente de los otros poderes.

El poder ejecutivo y el judicial tienen facultades legislativas en áreas que le competen intrínsecamente al legislativo, en materia de recursos económicos por ejemplo, tenemos una injerencia tricotómica en un caso concreto. En México en la aprobación de los presupuestos de egresos de un sistema de gobierno republicano presidencialista, el ejecutivo es el encargado, de acuerdo a la constitución, de proponer el anteproyecto del presupuesto tanto de ingresos como los egresos, lo elabora y lo manda a la asamblea popular. El legislativo tal vez no esté de acuerdo con algunas disposiciones financieras del documento, lo vota, lo rechaza y lo modifica debido a que tiene la facultad de hacer observaciones y modificaciones. En el caso de México el ejecutivo sólo puede vetar leyes, el presupuesto de egresos es jurídicamente un decreto, el cual tiene la exclusividad la cámara baja de los diputados del congreso recibirlo y votarlo para su aprobación o rechazo.

En este caso se regresa al ejecutivo con las observaciones y el ejecutivo ejerce su derecho al veto⁵ y frena la contrapropuesta que le hace el legislativo, entonces el ejecutivo acude a la autoridad jurisdiccional⁶ que sus miembros, los magistrados, fueron propuestos por él mismo y sin cambiar el texto del documento el poder judicial dictamina a favor del ejecutivo. He aquí una manera de legislar de los tres poderes en coordinación, pero prevalece la autoridad de uno solo de ellos, en este caso el poder ejecutivo.

⁵ Jurídicamente en México, la constitución no contempla la posibilidad de que el poder ejecutivo pueda vetar un decreto, pero el documento requiere su publicación, por lo tanto sólo lo detiene en los términos del tiempo que la misma constitución establece para hacer las observaciones y devolverlo.

⁶ El ejecutivo acude a la suprema corte de justicia de la nación para resolver una controversia constitucional de índole federal.

La función del poder legislativo

La palabra legislar, que significa hacer o establecer leyes a través de determinadas reglas jurídicas (Serna, 1997, 15), que unida a la palabra poder, nos da una idea más clara del cuerpo deliberativo y colegiado que es un congreso. Poder legislativo es aquel en el cual se deposita la potestad de hacer nuevas leyes o reformar las ya existentes⁷. En cada estado debe haber tres poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo del que dependen el derecho de gentes y el poder ejecutivo de los que dependen del derecho civil (Montesquieu, 748, 143).

El poder legislativo formaliza y legaliza los actos propios de sus funciones, y esta legitimidad se da en el sentido que los que actúan en el legislativo son electos democráticamente por los ciudadanos. Es la constitución la que da al poder legislativo la facultad de expedir leyes. Este poder reside en una asamblea o cuerpo colegiado que puede ser unicameral o bicameral, y sus integrantes representan a los ciudadanos de distintas demarcaciones territoriales o distritos del país, y a su vez representan intereses distintos en la mayoría de los casos: los intereses del pueblo y los intereses de la burguesía. Como es el caso de la cámara de los lores y la de los comunes en Inglaterra.

En el sistema federal en México, la constitución determina que las leyes las expidan dos órganos distintos, el congreso de la unión que está formado por dos cámaras una de diputados y de senadores y los congresos o legislatura locales. Cada uno con ámbitos de competencia definidos para cada estado federal.

Una de las funciones principales del poder legislativo, es detectar y comprender los múltiples problemas que aquejan a una sociedad, y a su vez legislar⁸ a favor de soluciones a

⁷ Diccionario de la lengua española, Real Academia Española, 1984, 20ª ed.

⁸ En sentido estricto, el legislador es el que hace las leyes propiamente dichas; pero en sentido lato, es también el que las complementa, aclara o interpreta, por medio de reglamento, órdenes, instrucciones, etc. Un legislador debe de estar dotado de condiciones intelectuales y morales que le hagan sobresalir de los demás, debe conocer las circunstancias, modo de ser, e historia de la sociedad para quien legisla. Los antiguos cuerpos españoles han expuesto las virtudes que deben de poseer los legisladores y son: debe de atenderse a la verdad, no valorarse de razonamientos por vía de la disputa; no buscar el aplauso de la muchedumbre, sino la salvación del pueblo, no hacer la ley para su provecho y el de su familia, sino comunalmente; no mandar lo imposible; ser más notable por su virtud que por sus palabras, religioso, precavido en el consejo, hablar poco, bien y de tal modo que cuanto ordene se entienda fácilmente y se comprenda sin duda ni dificultad alguna; que necesita ser dispuesto para juzgar, cauto para prevenir, prudente en decretar, parco en castigar, solícito en perdonar, vengador del inocente, severo pero moderado con el culpable, atento con el extranjero y prudente con el indígena sin hacer nunca excepción de personas, y, por último, que buscando la utilidad de todos no descuide los legítimos intereses particulares, procurando en todo caso que la ley se cumplan por todos igualmente. Enciclopedia Universal Ilustrada, europeo-americana, tomo xxii, ed Espasa-Calpe, Madrid, España 1978.

esos problemas con proyectos de ley o de decreto que puedan resolver los problemas detectados. El legislativo ejerce su derecho a legislar por medio de un poder que le otorga la población, es decir es la representación de los ciudadanos en la asamblea del pueblo, y esta debe ser lo más equilibrada y proporcional posible cuando menos en teoría.

Los diputados y senadores son ciudadanos o personas que representan a otros ciudadanos o personas, esto como una idea que se trata de un autogobierno o *self-government*, (Pitkin, 1967, 2), de tal manera que son sus propias decisiones en voz de los representantes que ellos mismos eligen. También la autora define tal situación como “actuar por otros”.

Al actuar por otros de alguna manera se incurre en una responsabilidad y autorización. Al respecto Oscar Román comenta que la autorización es el acto que da inicio a la relación de la representación, y la responsabilidad es el punto donde culmina la representación (Román, 2004, 17), aunque por otra parte nos dice Hanna Pitkin “ningún pensador la ha tratado con detenimiento ni la ha desarrollado en el marco de un sistema teórico” (1985, 60).

De alguna manera, los representantes deben involucrarse en los objetivos de sus representados. De esta forma existe un vínculo de responsabilidad y autorización. La responsabilidad en este caso es de quien toma las decisiones, estas deben de cumplir en la medida de lo posible con sus representados para que la autorización de los electores sea plena (Román, 2004, 17).

Los representantes son electos por distintas vías para llegar a las asambleas o congresos, y estos pueden tener la categoría de ser diputados de mayoría o de representación proporcional y de esta forma tener facultad legislativa reconocida por la ley. Los diputados electos por mayoría relativa tienen un objetivo de carácter político, que es alcanzar una mayoría parlamentaria para un partido o una alianza. El objetivo de la representación proporcional es reflejar con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y los grupos políticos de la población (Nohlen, 2004, 100).

En México, esta representación o cesión de autoridad (Román, 2004, 16) por parte de los ciudadanos hacia los legisladores es por medio de una elección que puede ser de

mayoría relativa o directa (uninominal) y la elección por medio de la representación proporcional (plurinominal).

En México la representación tiene diferencias notables, o por decirlo de otra forma no se guardan las proporciones del valor de los votos si pensamos que cada voto vale lo mismo. Por ejemplo el congreso de la unión en México se compone de 500 diputados, 300 de ellos son elegidos en votación directa por mayoría, y los 200 restantes se eligen a través de fórmulas establecidas por los organismos electorales.

En el estado de Baja California Sur se requieren de (153, 605) votos por diputado federal de mayoría relativa, mientras que en el estado de Baja California Norte son (318, 037) los votos por diputado federal, existe una diferencia de (164,432) votos entre uno y otro, y sin embargo tiene la misma fuerza el voto de uno y de otro en el poder legislativo federal (ver cuadro No. 1.1).

En los congresos estatales no es muy distinto, en Baja California Sur el número de votos por cada diputado local uninominal es de (20,480) y en el estado de Jalisco el número de votos por diputado es de (225,861). En la elección de los diputados de representación proporcional se encuentra mejor distribuida la proporción, existen cinco circunscripciones en el territorio nacional, el rango más alto es (357,156) y el más bajo de (320,033) de votos en cada circunscripción por diputados federales al congreso de la unión.

La función legislativa, es una de las tres en que el poder público se divide y mediante su ejercicio se produce el derecho ordinario o secundario del estado, sin contravenir al derecho fundamental o a la constitución política. El poder legislativo, aprueba leyes transitorias o definitivas y enmienda o deroga las leyes existentes.

Stuart Mill (1806-1873), en su obra *Sobre la libertad* decía “Hacer leyes es una obra que requiere más que cualquiera otra, no solamente espíritus cultos, son también hombres formados para este oficio por medio de estudios detenidos y laborioso”. Lo que nos hace pensar que realmente la función legislativa no debe caer en manos de personas improvisadas para llevar a cabo dicho encargo.

Pero la realidad es muy distinta, es común encontrar en algunos países de Latinoamérica a legisladores con nula experiencia en la elaboración de proyectos

legislativos, personas con un bajo nivel académico que toman decisiones sumamente importantes que afectan de forma directa a los ciudadanos. Es común que en ocasiones la representación sea más de intereses de grupos pequeños y no los intereses de un pueblo.



Cuadro No. 1.1

Representatividad de los diputados federales en México 2003

Entidad Federativa	Lista Nominal	Número de Diputados Federales	Número de votos por diputado federal
Baja California	1,908,223	6	318,037
Baja California Sur	307,210	2	153,605
Sonora	1,582,021	7	226,003

- i. El cuadro anterior se elaboró en base a información contenida en un artículo del Dr. Manuel González Oropeza presentado en la UNAM titulado “*La proporcionalidad de la representación popular de las legislaturas de los estados*”.
- ii. Se toman como base el rango más alto y el más bajo del número de votos que requieren para postular a un diputado federal, así como el estado de Sonora como referencia.
- iii. Ver cuadro completo en tabla de anexos No. 1.

En el legislativo se da la discusión política, las distintas fracciones parlamentarias defienden sus intereses particulares incluso olvidando en ocasiones los intereses de sus representados, a veces se busca el diálogo entre fuerzas contrarias dentro de la cámara resultando en leyes aprobadas por unanimidad, y en otras ocasiones se busca la negociación

de las partes integrantes de un congreso que exigen construir acuerdos que deriven en políticas públicas de beneficio a los ciudadanos.

Debemos pensar en primera instancia en la materia prima del poder legislativo como punto de partida de este repaso teórico: la información disponible. Para el ejercicio del poder legislativo, existen herramientas imprescindibles que le permiten lograr su función. Por una parte, el utilizar un lenguaje adecuado a los términos parlamentarios es importante, ya que tanto el lenguaje como la redacción de las leyes y decretos deben ser fáciles de comprender; también la información oportuna de los problemas sociales permite al legislador si es que no está capacitado para realizar por sí solo el análisis, buscar asesoría adecuada para legislar y aprobar proyectos de ley con pleno conocimiento y buen juicio.

Al tratar de concebir una definición del porqué de la existencia de las leyes, en la época de Montesquieu se incluía situaciones teológicas, en cuanto a que si existiese una divinidad también se debía regir a través de leyes, en este caso mucho más abstractas que para el resto de los comunes.

Pero en esencia las leyes son reglas, y existe una diferencia entre las leyes de la naturaleza y las leyes positivas. De las primeras no hay control humano, son leyes que obedecen a impulsos de la propia naturaleza, en el segundo caso, esas son las que dan origen al poder legislativo en la concepción de la división de poderes del estado liberal propuesto por Montesquieu.

Las leyes que nacen en la sociedad, o derecho positivo son las normas del deber ser, y son las reglas de cómo debe ser la conducta humana. Estas leyes están destinadas para los hombres y ellos deciden si deben de respetarlas o no. Las leyes debemos de contemplarlas como respuestas a situaciones concretas de una sociedad que atienden circunstancias específicas (Almada y Medina, 2001, 21).

La función de contrapeso

Para que las funciones del legislativo sean efectivas se deben de establecer algunas atribuciones de poder de una institución frente a otra (Sartori, 1999, 215):

- Que el parlamento tenga autoridad representativa en contraposición del ejecutivo o soberano
- Que el parlamento represente los distintos intereses de la nación
- Que la autoridad del parlamento sea suficiente para llegar acuerdos compensatorios entre un poder y otro.

Si se cumplen estos escenarios, estamos ante un contrapeso entre iguales; en una situación así no existe la dominación de un poder sobre el otro. Pero ¿Quién hace o crea las leyes? El poder legislativo es el poder institucional constituido que crea y reforma o abroga las leyes, y es al mismo tiempo un órgano de gobierno que puede adoptar el nombre de parlamento, congreso, asamblea de representantes o cámara de diputados.

Al hablar de un cuerpo colegiado, según el diccionario de la real academia española es un conjunto de personas que desempeñan una misma profesión, los parlamentos deben de revisar y votar proyectos impersonales para un tiempo no definido y deben aprobarlos o no aprobarlos. Esto es en esencia la parte principal del trabajo de un legislador, y lo hacen legitimados en base a la representación adquirida a través de los votos que le dan los ciudadanos de una determinada porción de territorio.

El poder legislativo es el contrapeso del ejecutivo, y a su vez el ejecutivo posee herramientas de contrapeso como el veto constitucional el cual le permite al ejecutivo detener la legislación si cree que una ley atenta contra el orden o simplemente por no estar de acuerdo a sus propios intereses de gobierno. Ésta es la herramienta más conocida y poderosa establecida en la constitución para el ejecutivo, pero también existen mecanismos no escritos que limitan la forma de actuar del legislativo.

Por ejemplo, en México el poder ejecutivo dura en su encargo 6 años, y esto es válido tanto para el nivel federal como para las entidades federativas, en cambio los diputados duran en su encargo tres años y sin posibilidad de reelección (como sí sucede en Estados Unidos, y en casi todos los países democráticos) en ambos niveles de gobierno por lo que en ocasiones, los políticos tratan de aprobar leyes a favor del ejecutivo para no tener problemas con su futuro inmediato dentro de la administración pública.

Montesquieu analiza ambos poderes como si fueran legisladores los dos. Por una parte visualiza al legislativo en las propuestas, análisis y aprobación de las leyes sin que el ejecutivo pueda entrar a los asuntos en discusión, pero el ejecutivo forma parte del proceso al tener la facultad de iniciativa y de impedir que se manifieste el legislativo en la figura del veto.

Esta situación de permitir o no la acción plena de los poderes, tiene como finalidad la negociación, es decir llegar a decisiones de común acuerdo. Un poder debe depender del otro y de esta forma estar en constante movimiento. El ejecutivo ni siquiera es necesario que proponga, puesto que al tener la facultad de desaprobar resoluciones, puede rechazar las decisiones en las que no esté de acuerdo (Montesquieu, 1982).

El proceso legislativo

En teoría, el proceso legislativo se compone de cuatro etapas o momentos que llevan una secuencia y podemos clasificar esas etapas como a) iniciativa, b) trabajo de comisiones, c) discusión y votación, y d) sanción y publicación.

El derecho de iniciativa es el derecho de proponer algo ante alguien. La iniciativa en un sentido amplio es una voz de comienzo o principio. Esto es visto también como un derecho y un deber unidos para cada jerarquía por una determinada responsabilidad.

La iniciativa denota el poder de alguien en cuanto a la facultad o el derecho de realizar una propuesta y el acto de ejercer dicha facultad. Es una cualidad personal que motiva o inclina a ciertos grupos autorizados a llevar a cabo la iniciativa.

La real academia española ve en la iniciativa un procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas, por ejemplo esto sucede en Suiza y en algunos estados de Norteamérica. Esto se conoce como el derecho de iniciativa popular cuando el pueblo, sin restricciones constitucionales puede enviar propuestas de manera directa al legislativo para su análisis y discusión.

El proceso de creación o reforma de las leyes, comienza con la presentación de una iniciativa a manera de propuesta o proyecto que tiene que ser revisado y votado, y éste

puede ser aprobado o rechazado. No todas las personas tienen personalidad de derecho para que le sean admitidas sus iniciativas.

El derecho de iniciativa es la prerrogativa o facultad que tienen ciertos sectores de la población, de presentar a los parlamentos o los congresos, proyectos o proposiciones de ley, con el privilegio de que sean obligatoriamente tomados en cuenta y discutidos y votados formalmente, para su aprobación, modificación o rechazo. Esta situación jurídica debe estar determinada en la constitución de cada país.

Este derecho de iniciativa se diferencia del derecho de petición ordinaria, que es aquel que tiene todo ciudadano, pero en este caso las peticiones no tienen que ser obligatoriamente sometidas a votación ni discutidas, con el único derecho que se le acuse de recibida la petición. Por ejemplo, si un ciudadano envía al congreso de algún estado que no contemple la iniciativa ciudadana un proyecto de ley, el único derecho que tiene es que se le reciba y se le firme un acuse de recibo y turnarla a una comisión especial, en cambio si un legislador o el poder ejecutivo presenta el mismo proyecto, éste debe tomarse en cuenta y ser formalmente discutido.⁹

La iniciativa se presenta ante el congreso o parlamento, que de esta forma es la primera cámara en conocer los proyectos y proposiciones de ley. La única excepción es la iniciativa del senado, donde también cabe la formulación de proposiciones de ley y es hasta que han sido revisadas deben remitirse al congreso de nuevo, donde se inicia el proceso legislativo válido. El ejecutivo es de hecho, quien de todos estos sujetos presenta más iniciativas. Tiene, además, reconocida una iniciativa exclusiva en el caso de los presupuestos generales del estado.

En México están facultados para iniciar leyes:

⁹ El derecho de iniciativa se consagra para cada país en su constitución política. En los Estados Unidos por ejemplo es el Senado o la Cámara de Representantes quienes tienen facultad de iniciativa, en inglés se dice *introduction a bill*. A la iniciativa se le asigna un número o código durante todo el tiempo que permanezca en el proceso para darle el debido seguimiento.

En Inglaterra la iniciativa de ley o *bill* es una propuesta para una nueva ley o para cambiar una ley existente que se presente para su discusión en el parlamento. Las iniciativas se introducen en la cámara de los comunes o en la de los lores para examinarlas, discutir las y votarlas. Cuando ambas cámaras han convenido que el contenido de la iniciativa es viable esta se presenta ante el monarca para su aprobación también conocido como *consentimiento real*. Una vez que se ha dado el consentimiento real se convierte en un acto del parlamento y adquiere carácter de ley.⁹

La Constitución de España reconoce la iniciativa legislativa, o derecho de iniciar el procedimiento conducente a la aprobación de las leyes, al gobierno o poder ejecutivo, al mismo congreso de los diputados, al senado, a las asambleas de las Comunidades Autónomas y a no menos de 500.000 ciudadanos mediante firmas acreditadas, con sujeción a lo establecido en una ley orgánica.

- 1) El presidente de la república
- 2) Diputados y senadores federales
- 3) Las legislaturas de los estados

García Maynez la sintetiza como la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del poder legislativo del estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto.

Otra de las etapas del proceso legislativo es el trabajo de las comisiones. Del latín *commissionis* son un conjunto de individuos que están encargados de un asunto por una corporación o autoridad¹⁰. En este caso el asunto es la iniciativa que se presenta ante el congreso o parlamento y que la comisión debe de analizar para posteriormente presentar un dictamen.

Las comisiones son entidades que buscan realizar de manera eficaz el análisis de los asuntos que reciben los congresos. Se busca la especialización y la división del trabajo legislativo, con procedimientos de control para preparar documentalmente la toma de decisiones que se presenta al pleno, asamblea o parlamento.

Las comisiones son grupos reducidos de miembros pertenecientes a las cámaras, que tienen por encargo estudiar con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno que resuelve en definitiva¹¹.

En todos los congresos existen diversos tipos de comisiones y siempre existen algunas mas importantes que las otras, regularmente a la comisión mas importante que es la que concentra a los líderes de las cámaras se le denomina “Gran Comisión”, en el caso de

¹⁰ Dentro del ámbito legislativo los grupos de trabajo se les denominan comisiones o comités dependiendo del país en el cual se desarrolle el trabajo legislativo. En inglés y francés son *committee* o *commission*; alemán, *auftrag*; portugués, *commisao* e italiano *commissione* o *commitato*.

¹¹ Las comisiones o comités en los Estados Unidos son entidades altamente autónomas en cuanto a facultades se refiere en la toma de decisiones. Las comisiones más importantes son de carácter permanente y reciben el nombre de *standing committees*. Estas comisiones se especializan y conocen altamente de la materia que se analiza. Las comisiones estadounidenses cuentan con presupuestos propios y tienen la facultad de celebrar audiencias, tienen un nivel muy alto en cuestión de transparencia, ya que no existe ninguna restricción en la presencia del público y los medios de comunicación.

En el Reino Unido, país con un sistema de gobierno parlamentario, las comisiones son grupos amplios que van desde los 15 a los 50 miembros dependiendo de la importancia del asunto que se estudia. Son tres tipos de comisiones: a) permanentes, b) para una sola legislatura y c) especiales.

México a nivel federal y de los gobiernos estatales, la gran comisión viene a ser la comisión de régimen interno y concertación política.

Las comisiones de diputados se reúnen generalmente en las instalaciones del mismo congreso y es común que los diputados sean acompañados por grupos de asesores quienes los auxilian en el análisis de los temas. En ocasiones en países democráticos las comisiones utilizan las audiencias o foros de consulta como herramientas con el fin que participe la sociedad en las decisiones públicas.

Las votaciones en comisiones son a ganar mínimo con el voto de la mayoría es decir la mitad mas uno. El número de diputados que integran las comisiones se sujeta a los criterios de la asamblea en cada país. La mayor parte de los congresos cuentan con servicios de bibliotecas y archivos los cuales suelen ser muy solicitados por los asesores de los diputados como soporte en el análisis y discusión de las iniciativas de ley.

Por ejemplo en los 32 estados de México hay variedad en cuanto a la conformación de las distintas comisiones en cuanto al número de integrantes de cada comisión como podemos observar en el cuadro No 1.3. En resumen el fin de las distintas comisiones que se integran es analizar, discutir y en su caso aprobar por la mayoría de sus miembros un dictamen que se pueda presentar ante el pleno del congreso o parlamento para su votación final.

Cuadro No. 1.3

Integración de comisiones de los estados de México 2003

Número de integrantes	Número de congresos
Dos	1
Tres	7
Tres a seis (s/d)*	4
Cinco	8
Más de cinco	4
Abierto el margen mayor	6
La asamblea determina	2

Fuente: El poder legislativo estatal en México (2004)

* Número sin determinar

En la cámara de diputados del congreso de la unión en México, existen en la actual legislatura 70 comisiones de trabajo de las cuales 44 se consideran ordinarias, 18 son especiales, tres bicamerales donde convergen senadores y diputados y también existen cinco consideradas de investigación para casos muy específicos.

Si comparamos los sistemas de comisiones por ejemplo con el sistema legislativo, México se encuentra muy por debajo de la importancia y autoridad legislativa de las comisiones y subcomisiones¹². La cámara legislativa de representantes de Estados Unidos se compone de 100 senadores y 435 diputados que se reparten cerca de 250 comisiones y subcomisiones que analizan más de 10,000 leyes (*bills*) y revisan un presupuesto de cerca de 1.5 trillones de dólares, así como miles de controversias constitucionales (Hill, 1997, 9).

En teoría, el trabajo de las comisiones es el más completo, la mayoría de las personas pensaría tal vez que asistir y cumplir con la responsabilidad de votar en el pleno lo es todo, pero para votar una ley (y que puede ser en sentido afirmativo o negativo por parte del legislador), se utilizan herramientas de información, el análisis de las políticas públicas es básico en los trabajos de las comisiones, ya que en estos órganos colegiados se exponen los motivos de la viabilidad de aprobar una ley que cambiará la realidad para un gran número de personas, y esta decisión está basada en estudios estadísticos, académicos y de personas conocedoras del tema que retoma el legislador a la hora de votar.

La siguiente fase del proceso es la discusión. Del Latín tardío *discussionem*, acusativo o “acción de romper o desmenuzar”. En español deriva de discutir que viene a su vez del latín *discutere*, “disipar, resolver”. En una discusión se examina de manera atenta y particular una materia entre varias personas también se puede catalogar como una contienda o lugar donde se puede alegar razones contra el parecer de otro.

En la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa ya que el legislador habla en nombre de los ciudadanos a los que representa.

Discutir las iniciativas de ley o decreto viene a ser una de las principales funciones de los diputados o parlamentarios, ya que a través de la argumentación verbal de las

¹² En los Estados Unidos estos cuerpos son llamados committees y subcommittees .

razones planteadas en el debate se puede determinar e ilustrar sobre la conveniencia, el rechazo, aprobación o modificación de los distintos proyectos presentados al legislativo.

En los parlamentos contemporáneos los legisladores hacen uso de la voz de acuerdo a reglas establecidas en sus leyes orgánicas o reglamentos. El antecedente en cuanto a reglas del uso de la voz se remonta a Inglaterra en 1688, en esa etapa del parlamento se estableció que la participación de los legisladores fuera equitativa en cuanto al tiempo que usaban en el discurso los parlamentarios, esto, para evitar el uso desproporcionado de la voz de las mayorías frente a las minorías. Cualquier parlamento del mundo utiliza las siguientes etapas en la fase de discusión: a) discurso, b) discusión, c) preguntas, d) interpelación, e) suspensión y f) cierre.

La etapa de discusión se da en dos momentos distintos, puesto que una vez que fue turnada una iniciativa a las comisiones, estas funcionan como órgano técnico especializado el cual debe deliberar y discutir entre sus integrantes, que son diputados de distintos partidos hasta emitir un dictamen, el cual se deberá someter a otra discusión o deliberación en el pleno, con la totalidad de los representantes o al menos con los suficientes para alcanzar el quórum reglamentario.

Existen países en los cuales la discusión y debate de los temas es más importantes que en otros. Por ejemplo en Estados Unidos, que ostenta un poder legislativo fuerte, se dan casos que a través de un buen discurso de un legislador es posible que pueda convencer a legisladores opositores de votar en el mismo sentido, esto, gracias a una buena argumentación en el pleno o asamblea.

Este tipo de situaciones es sumamente improbable que suceda en un país como México, en el cual cuando los oradores hacen uso de la voz no impactan con sus argumentos a sus contrarios de ideología, ya que en estos casos los legisladores tienen el compromiso de votar a favor de la decisión del partido político.

Posterior a la fase de discusión pero como parte de una misma etapa tenemos la de votación o aprobación. Votación de *supra*, *sufragio*. Acción y efecto de votar. Voto es la

manifestación de preferencias acerca de un nombramiento o una propuesta: del latín *votum*, deseo.¹³

La fase de votación en el ámbito legislativo es cuando el pleno vota en definitiva un proyecto de ley o decreto. Esta se da en el pleno de la asamblea o parlamento, es la votación que se da durante la sesión, y es la resolución que expresa en lo individual el legislador ya sea en forma positiva o negativa en determinado asunto, es la decisión de carácter formal de su voluntad. En esta etapa de votación, ya fueron discutidas las iniciativas de ley o decreto que previamente fueron analizados por alguna comisión la cual emitió un dictamen. Así es como está establecido el procedimiento regularmente en las leyes orgánicas de cada congreso.

Las votaciones reflejan el grado de aceptación que tiene el congreso o parlamento sobre la viabilidad de un proyecto específico. Las formas de aprobar a través de votaciones son de manera unánime o por la mayoría de los legisladores presentes en el pleno o asamblea.

Se da la unanimidad cuando el total de los legisladores votan y aprueban en el mismo sentido un dictamen. La aprobación por mayoría se da cuando en la votación no todos están de acuerdo con el proyecto pero si la mayoría de los presentes.

En un congreso podemos encontrar en su conformación distintos tipos de mayorías, estas se pueden establecer como indicador para votar o para medir la fuerza de los partidos políticos en una asamblea y pueden ser:

-Mayoría calificada, este tipo de mayoría tiene un significado especial, ya que no es requerida frecuentemente, salvo ciertas excepciones. La mayoría calificada es aquella donde se exigen porcentajes especiales de votación, como dos tercios o tres cuartas partes del número total de votos o votantes; es decir, por encima de la votación requerida para la mayoría absoluta y según el caso, igual o menor a la relativa.

El que se solicite una mayoría calificada en un parlamento, implica la necesidad de ampliar el consenso entre las fuerzas políticas integrantes, que vayan más allá de la simple mitad más uno de los votantes, sobre todo cuando se trate de determinadas reformas legales

¹³ Glosario de términos legislativos del congreso de la unión en línea, disponible en www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica

o asuntos trascendentes, donde se requiera por su importancia un apoyo considerable de los parlamentarios. Esta situación hace que ese partido que la ostenta, no requiera de la aprobación de los demás partidos, ya que puede aprobar cualquier proyecto por sí solo.

-Mayoría absoluta, esta fórmula se presenta cuando un partido ostenta la mitad más uno del total de sus integrantes. En algunos países con esta mayoría es suficiente para aprobar proyectos, pero generalmente los más importantes requieren de las dos terceras partes de aprobación por parte de los legisladores.

-Mayoría relativa, dentro de los tipos de votaciones por mayoría, la relativa es la de empleo más común, por la sencillez de su aplicación. La mayoría relativa consiste en que el candidato o asunto sometido a votación, obtiene el triunfo o aprobación con el mayor número de votos, no con relación al total de éstos, sino al número que obtiene cada uno de sus oponentes o cuestiones que se votan a la vez.

La última etapa del proceso legislativo es la de sanción o promulgación y publicación. Existen algunas diferencias entre estos tres términos pero están muy ligados uno al otro. La palabra sanción proviene del latín *sactio*, significa acto solemne por el que el jefe del estado confirma una ley o estatuto. La sanción de las leyes tiene su origen en la división de facultades, antes de la división de poderes que propone Montesquieu.

Antes de la división de poderes existía únicamente la división de facultades y responsabilidades encomendadas y delegadas por parte del rey a sus secretarios y ministros. Cuando surge de manera formal la división de poderes como forma de gobierno, esta retoma la sanción o ratificación por parte de uno de los poderes en lo aprobado por el otro poder. Tener la facultad de sanción le permite en este caso al poder ejecutivo, no aceptar la disposición aprobada por el legislativo pudiendo vetar todo o una parte del proyecto.

En Inglaterra la figura de la sanción se conoce como el “consentimiento real”, que consiste en la firma del soberano del proyecto de ley o decreto aprobado por el parlamento, el cual es anunciado por el lord canciller y el vocero de la cámara de los comunes. La facultad de veto de la corona británica, quedó obsoleta con la introducción del sistema de gabinete en 1707.

En los sistemas presidenciales donde el ejercicio de gobierno tiene una marcada división de poderes en equilibrio, es facultad expresa del poder ejecutivo sancionar o promulgar la ley o decreto que ha sido aprobado por el poder legislativo.

Promulgar una ley o decreto es en un sentido etimológico publicar y divulgar una regla que ha sido dictada por una autoridad. La figura de la promulgación coexiste con el veto suspensivo de una ley. Esto es, que el acto jurídico y político que ocurre entre la aprobación por parte del legislativo y la publicación es la de la dualidad veto-promulgación como facultad del ejecutivo. En las constituciones de cada país se establece los días que tiene el poder ejecutivo para sancionar o promulgar una ley, de no hacerlo en el tiempo establecido se considera aceptada y debe de publicarla.

En el régimen democrático donde existe la división de poderes en gobiernos presidenciales, el acto de promulgar es cuando el ejecutivo se dispone a publicar una ley o decreto que le ha sido remitida por el poder legislativo, el cual aprobó con anterioridad. Si no se ejercita el derecho de veto promulgar es equivalente a publicar o publicitar una ley o decreto.

La publicación de una ley o decreto es una obligación del poder ejecutivo. La publicación consiste en anunciar y dar a conocer a través de medios impresos o periódicos oficiales una ley que ha sido discutida, aprobada y sancionada, una vez publicada inicia la vigencia de dicha ley.

La publicación de una ley no es una facultad discrecional del poder ejecutivo, sino una obligación ineludible que tiene que ejecutar. Si por alguna razón el ejecutivo no publicase una ley sin ejercitar su derecho de veto, el congreso puede hacerlo *motu proprio*.¹⁴

Una vez que se ha aprobado un proyecto de ley o decreto por el legislativo y se ha enviado al poder ejecutivo y éste no tuviere observaciones que hacer, el ejecutivo promulga con su firma y lo manda publicar en los periódicos o boletines oficiales de gobierno, una vez que sale publicado el precepto, es el fin del proceso legislativo e inicia la vigencia de la

¹⁴ Locución latina utilizada como expresión para indicar que se hace algo espontáneamente, sin ningún tipo de coerción, o por gusto. Es frecuente que se utilice de forma incorrecta como: *motu propio* (con una erre) o *de motu propio* (con *de* y una sola erre). Referencia disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Motu_proprio.

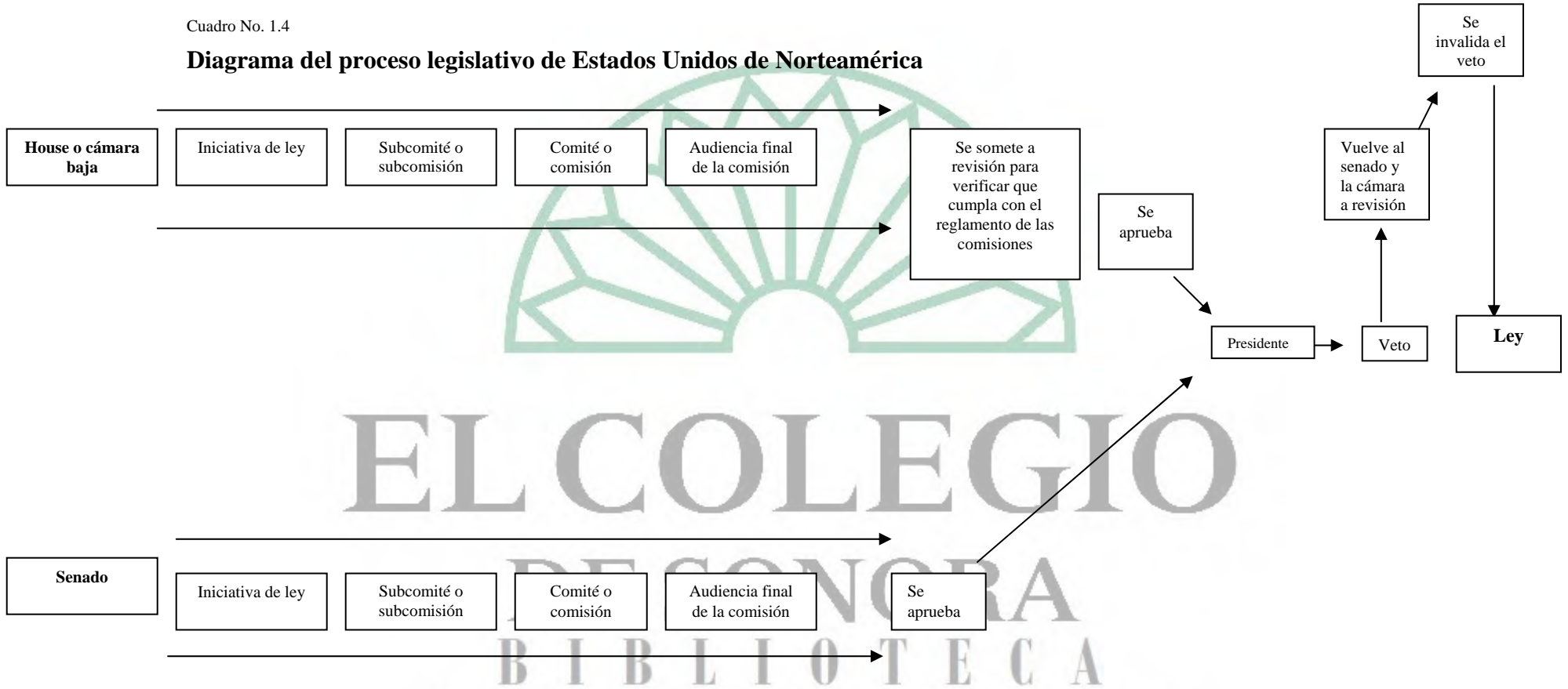
ley. Podemos imaginar un proceso legislativo que se lleva a cabo en los Estados Unidos y por otro lado el que se lleva a cabo en México (ver cuadro No. 1.4 y 1.5)



EL COLEGIO
DE SONORA
B I B L I O T E C A
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Cuadro No. 1.4

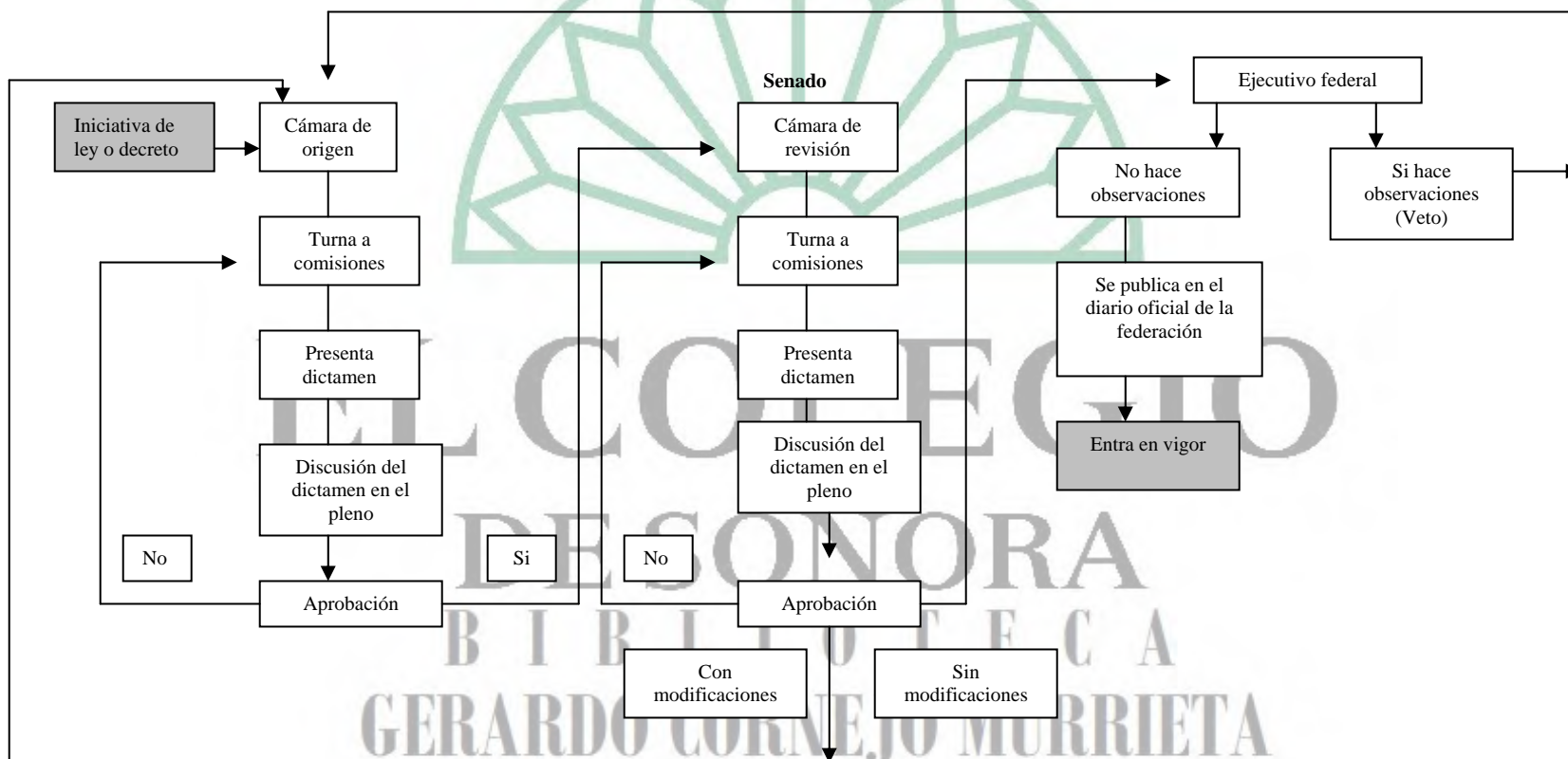
Diagrama del proceso legislativo de Estados Unidos de Norteamérica



Elaboración propia en base a la página de la cámara de representantes de los Estados Unidos de Norteamérica disponible en: <http://www.house.gov/>

EL COLEGIO
DE CONCORDIA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Diagrama del proceso legislativo en México LVIII legislatura



Derecho parlamentario

El proceso de creación de una ley, requiere de una organización sistemática y ordenada, de lo contrario se caería en el asambleísmo o en la anarquía parlamentaria, donde reinaría la incoherencia y la falta de precisión al querer los legisladores tomar el uso de la palabra sin ninguna regla que se los impida.

Por lo tanto es necesario que esta serie de reglas tomen categoría de normatividad durante el proceso legislativo, al hablar de procesos legislativos se establece que queremos llegar a un fin, de tal manera que el legislativo debe de seguir una normatividad parlamentaria para lograr ese fin.

Bernardo Bátiz clasifica en cinco los tipos o formas de derecho parlamentario (Bátiz, 1999, 104):

- De carácter de constitución
- Ley orgánica
- Leyes ordinarias con disposiciones parlamentarias
- Reglamentos
- Acuerdos parlamentarios

Podemos afirmar que las reglas que define la actuación del poder legislativo son específicamente para este órgano deliberativo, ya que el carácter privativo que designan no traspasa la esfera de su competencia y la lógica es que sólo son funcionales en un congreso en funciones y el motivo de esta normas es la legislación.

El parlamento legisla *motu proprio* y para sí mismo, con el fin de regular sus propias funciones y establecer mejor su estructura de organización. Francisco Berlín ha definido al derecho parlamentario como "el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político" (Berlín, 1993, 21).

Técnica legislativa

La técnica legislativa como parte del derecho parlamentario tiene por objeto, establecer el conjunto de reglas y pasos para hacer y redactar bien una ley, así como sus reformas y enmiendas. En el proceso legislativo desarrollado por los parlamentos, los proyectos de ley deben ajustarse a la norma técnica, donde su punto de culminación es la publicación y vigencia.

En el caso de México, las reglas de la secuencia de los debates se encuentran establecidas en el reglamento del gobierno interior del congreso de la unión. Una vez que ha sido instalada la legislatura correspondiente para la elección constitucional de ese año, el presidente en turno es quien tiene la facultad de abrir y cerrar las sesiones así como cuidar del buen funcionamiento durante la sesión, también debe decidir cuales son los asuntos de mayor relevancia inclinándose siempre por los de interés general, y es quien otorga el uso de la palabra de manera alternativa a los miembros de la cámara ya sea en pro o en contra de algún proyecto.

Para exponer ante el pleno un proyecto a discusión debe haber solventado ya el trámite de haber sido analizado por las comisiones correspondientes y estar firmado por la mayoría de los miembros de la comisión. Una vez que las comisiones emiten un dictamen sobre algún asunto, se procede a la etapa de la discusión, se debe dar lectura a el proyecto, posteriormente se lee el dictamen emitido por la comisión para votar¹⁵ en primera instancia en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos del documento.

Una vez que se ha discutido lo suficiente un proyecto durante la sesión, el presidente a manera de desahogo, pregunta y pide que voten para aprobar si efectivamente ya no hay

¹⁵ Habrá tres clases de **votaciones**: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación. La votación nominal se hará del modo siguiente: Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido, y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión si o no; la votación económica se practicará poniéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben; las votaciones para elegir personas, se harán por cédulas, que se entregarán al Presidente de la Cámara, y éste las depositará, sin leerlas, en una ánfora que al efecto se colocará en la mesa. Ver en glosario de términos parlamentarios del centro de documentación, análisis e información del congreso de la unión: www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/diccion.htm.

discusión sobre el asunto en cuestión, si así fuera abre las votaciones para aprobar el proyecto antes de mandarlo al poder ejecutivo.

Aprobado el proyecto en lo general y en lo particular con adiciones y modificaciones, deberá asentarse en el libro de leyes de la cámara respectiva, después se envía a una comisión de corrección y estilo que se encarga de elaborar la minuta que debe respetar lo aprobado tal como quedo en el pleno utilizando un buen lenguaje y claridad en la redacción de las leyes.

El derecho parlamentario y la técnica legislativa, convergen durante el proceso de creación de la norma, por una parte el derecho parlamentario organiza el trabajo legislativo a través de normas de derecho, pero el propósito es en común: la elaboración de leyes.

En resumen, la teoría de la división de poderes nos hace ver que el poder legislativo, nace de la necesidad de acotar el poder ilimitado del estado. Nos habla de una necesidad de la sociedad de querer participar en las decisiones públicas a través de la representación política. Los principios básicos del poder legislativo, ya sea en el sistema parlamentario o presidencial, obedece a tratar de garantizar a los ciudadanos que la creación de leyes sea democrática, y que se dé la participación del pueblo a través de sus instituciones durante todo el proceso legislativo.

Por otra parte siendo el legislativo en palabras de Rousseau el corazón del gobierno, notamos que le da una sensación de ser el órgano en el cual se fusionan los sentimientos de una nación. El hacer las leyes y ser un contrapeso eficaz ante el poder ejecutivo es responsabilidad que realizan los legisladores con la legitimidad que le da la representación política a través de las elecciones democráticas. Cuando menos en teoría, es en aras de la confianza de los ciudadanos hacia la actuación plena de sus gobiernos.

CAPÍTULO II

Marco normativo del proceso legislativo en Sonora

El objetivo de este capítulo es describir el marco normativo de actuación del poder legislativo en Sonora. Revisaremos el fundamento jurídico que permite la existencia del legislativo que le otorga la constitución política del estado, así como las facultades que le confiere la ley orgánica del poder legislativo, el reglamento interno del congreso y el reglamento de la contaduría mayor de hacienda del congreso de Sonora.

En este capítulo abordaremos las reglas establecidas en el proceso de la formación de leyes que necesita cumplir el congreso para darle legalidad a sus actos como órgano hacedor de leyes. Analizaremos la función legislativa, de control y de gestoría en el marco de la ley, así como sus órganos de control político.

También como una parte importante de nuestro estudio analizaremos a los actores que intervienen y que están facultados legalmente para participar en el proceso legislativo, y como es que deben de hacerse las cosas desde el punto de vista del derecho parlamentario o legislativo a la hora de iniciar, discutir y aprobar los proyectos de ley y de decreto en el estado de Sonora toda esta reglamentación conocida como una rama de derecho público denominado parlamentario.

El marco constitucional del congreso de Sonora

La forma de gobierno del estado Sonora de acuerdo con la constitución federal, adopta para su régimen interior el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, y tiene como base de su división territorial y política al municipio libre. Es en el marco del derecho constitucional donde se da la existencia jurídica del poder legislativo. En el caso del congreso de Sonora, éste encuentra su existencia jurídica en la constitución política local.

Al hablar de división de poderes tal como lo planteó el Barón de Montesquieu confirmamos que en el estado existe la división de poderes y será legislativo, ejecutivo y

judicial según lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora (CPELSS). En concordancia con el espíritu de esta división de competencias gubernamentales, se establece un impedimento constitucional de la imposibilidad de la reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación. La sede del legislativo es la ciudad de Hermosillo capital del estado.

El congreso es una asamblea de representantes del pueblo, los cuales son elegidos cada tres años en su totalidad. El congreso se compone a partir de 1994 de 33 diputados, 21 son de mayoría relativa¹⁶ y hasta 12 se podrán elegir por el principio de la representación proporcional¹⁷ (Art. 30 CPELSS).

Los diputados de mayoría relativa representan desde luego a los ciudadanos que integran la lista nominal electoral que contempla la demarcación del distrito que le corresponde y ante el cual ofertó su candidatura a través de un partido político, los diputados de representación proporcional tienen la misma categoría, facultades y obligaciones ante el congreso, pero no así con los ciudadanos en sentido estricto.

Para ser diputado se requieren ciertos requisitos establecidos en la constitución y son los siguientes:

- a) Ser ciudadano sonorense
- b) Residencia efectiva en el distrito electoral
- c) No haber sido gobernador del estado
- d) No haber sido magistrado, procurador de justicia, secretario o subsecretario, presidente municipal o mando militar, al menos 90 días antes de la elección
- e) No haber sido condenado por la comisión de un delito
- f) No haber sido magistrado del tribunal estatal electoral o consejero electoral
- g) No haber sido ministro religioso

El congreso de Sonora se instala el día 16 de septiembre del año de su elección. Se requiere que al menos asistan dos terceras partes de los diputados electos para poder abrir

¹⁶ Diputado cuya elección se efectuó con base en el sufragio poblacional, obteniendo el mayor número de votos hacia su candidatura, y distribuido en cada uno de los distritos electorales uninominales. Corresponde al concepto tradicional de diputado por elección directa, diccionario de términos parlamentarios del congreso de unión, en www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica.

¹⁷ La elección de diputados plurinominales se hace a través de la representación proporcional y de acuerdo al número de votos obtenidos por los partidos, estos elaboran listas en el cual se asigna un número y se otorgan en relación a la votación, en el caso de Sonora obtienen este beneficio los partidos que obtuvieren al menos el 3% de la votación total. Art.32 Constitución política de Sonora.

sesiones de manera legal (Arts. 35 y 36 CPELSS). El congreso tiene dos periodos ordinarios de sesiones y dos periodos extraordinarios.

Los periodos ordinarios comprenden, el primero, el 16 de septiembre hasta el 15 de diciembre, y el segundo, desde el 1 de abril al último día de julio, ambos periodos son prorrogables. En el caso de los periodos de sesiones extraordinarias estos tienen lugar desde la terminación del primer periodo hasta el día ultimo de marzo y el segundo al terminar el segundo periodo ordinario hasta el 15 de septiembre (Art. 41 CPELSS).

Queda establecido en la constitución local, que todas las resoluciones del congreso tienen el carácter de ley, decreto o acuerdo. Es ley toda resolución que afecte a las personas en general; de decreto la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas, y acuerdos los demás casos. Las leyes y los decretos¹⁸ al momento de comunicarse al ejecutivo, se firman por el presidente del congreso y los secretarios, en el caso de los acuerdos solo por los secretarios (Art. 52 CPELSS).

En la CPELSS se definen en su artículo 64 y con sus 46 fracciones, tres de ellas derogadas, las facultades del poder legislativo. Enumeraremos algunas que consideramos importantes y de interés para la vida política del estado.

Son facultades del congreso erigir o crear municipios en el estado así como la definición de los límites de estos. Otras de las facultades del congreso es la de aprobar o rechazar los nombramientos de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a propuesta del gobernador. También ratifica o rechaza el nombramiento de Procurador de Justicia que le proponga el ejecutivo del estado. Nombra a los magistrados del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa, así como los consejeros estatales electorales (Art. 64 fracc. xviii-xx , CPELSS).

¹⁸ El término **decreto** proviene del latín *decretum*, cuyo significado hace referencia a aquella resolución de carácter legislativo, proveniente de una institución del Estado, que contempla un precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que el mismo o las mismas se refieren a situaciones particulares, determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos. El decreto es una resolución de carácter legislativo expedida ya sea por el titular del órgano ejecutivo, en uso de sus facultades legislativas, o bien por el órgano legislativo realizando, propiamente, su actividad legislativa. Tiene como características la concreción, la particularidad e, incluso, la personificación. La función específica del decreto la encontramos al establecer la diferencia entre éste y la ley; la última contiene disposiciones generales y abstractas, que se aplican a situaciones generales. Mientras que el decreto contiene disposiciones de carácter particular y su vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y/o personas. Ver en Gran Enciclopedia del Mundo, Durvan, Bilbao, España, 1970

Una de las funciones más importantes que tiene el congreso es la de aprobar los ingresos y egresos del estado a propuesta del ejecutivo, y los ingresos de los municipios (Art. 64 fracc. xxii, xxiii y xxiv). En el poder legislativo recae la responsabilidad de analizar el destino del dinero público en el estado. Esta acción es vista por algunos sectores de la población, como una forma de manipulación política más que financiera por parte del congreso. Es en la asignación de los recursos cuando se enfrentan el poder legislativo y el poder ejecutivo estatal en un real equilibrio de poder, claro esto es más probable que suceda en situaciones de gobiernos divididos, cuando el gobernador de un partido no tiene la mayoría en el congreso que lo apoye en sus propuestas.

La revisión de la Cuenta Pública es otra de las facultades primordiales del congreso (Art. 64, fracc. xxv, CPELSS). Esta facultad también es vista como de carácter político, aunque no tanto de control, puesto que al revisar el ejercicio del ingreso y del gasto, los hechos ya fueron consumados y hasta la fecha no se conocen sanciones de índole penal o civil que puedan sentar un precedente como acciones de tipo controladoras o inhibitoras de mal manejo de recursos. El rechazo de la cuenta pública no supone la persecución de delito grave. El no aprobar la cuenta pública denota un episodio de rechazo político del legislativo ante el ejecutivo o algunos ayuntamientos.

El congreso tiene la facultad de citar a los secretarios del gabinete de gobierno, al procurador de justicia, a los directores y administradores de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal, con el objeto que rindan la información del estado que guarda el organismo o dependencia a su cargo (Art. 64, fracc. xxvii bis, CPELSS). Asistir al llamado del congreso es una obligación ineludible, y se toma como forma de control político.

Hasta aquí hablamos de los aspectos más importantes que están expresados en la constitución de Sonora, en relación a ciertas facultades del poder legislativo del estado. Trataremos de enmarcar en un contexto legal la función del poder legislativo en Sonora.

La función del congreso en Sonora

La función del congreso de Sonora o sus tareas principales son de:

- a) **Legislación:** Expedir las leyes¹⁹ que en el ámbito de sus facultades, estén en concordancia a la administración y gobierno interior del estado; interpretar estas mismas leyes, aclararlas, derogarlas o abrogarlas, a través de un proceso legislativo el cual se encuentra en el marco de la ley orgánica y reglamento del propio congreso.

- b) **Vigilancia:** Del poder ejecutivo y los municipios en materia presupuestal. Ésta vigilancia o supervisión la ejerce con la facultad que le confiere la constitución local, de aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y presupuesto de egresos del ejecutivo. Por otra parte, es facultad del legislativo aprobar todos los presupuestos de los municipios del estado, contrario al caso del ejecutivo, los municipios tienen facultad de aprobar previo acuerdo sus gastos. Asimismo, el órgano legislativo es quien realiza la revisión de las cuentas públicas²⁰ de cualquier entidad del estado que reciba recursos públicos.

- c) **Gestoría:** la labor de gestoría del poder legislativo, comúnmente era actuar como intermediario entre los ciudadanos de algún municipio o distrito y el

¹⁹ Desde un punto de vista puramente formal, **Ley** es: "lo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito", Pero en la Constitución del Estado moderno, "lo formal no tiene una significación en sí mismo, no hay que considerarla como "forma" en ningún sentido especial o eminente, sino tan sólo como expresión abreviada de una ampliación de carácter extraordinario de la competencia de ciertas instancias y, por el consiguiente, debe tomarse en cuenta un "concepto político" de Ley "que ninguna especie de Estado o de Derecho es capaz de suprimir" La ley es emanación de la voluntad popular representada por el Parlamento. Ver Enciclopedia Política, Durvan, Bilbao, España, 1970.

²⁰ En inglés el término es de *public accounts* y en francés es *comptes publiques*. Cuenta Pública es el informe contable de las partes ejercidas en un año fiscal de acuerdo al presupuesto de egresos aprobado y a los planes de gobierno. II. Los Estados Unidos, han insertado la función de formulación de la cuenta pública en una oficina de la Casa Blanca denominada OMB (Office of Management and Budget) que trabaja independiente del escrutinio normal del Congreso de los Estados Unidos por ser precisamente una oficina staff de la presidencia de ese país. En Inglaterra, toda la información sobre la cuenta pública está contenida en el PEWP (Public Expenditure White Paper) que consta de un balance producido en el otoño de cada año más los reportes de cada ministerio, producidos con un formato nuevo desde 1991. Citado en la biblioteca en línea del congreso de la unión, disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20c.htm#a71>.

poder ejecutivo, para agilizar la concreción de alguna obra de infraestructura o apoyos económicos²¹.

El congreso también posee una función representativa, tiene su origen en la constitución política local en su artículo 29, el cual establece que el ejercicio del poder legislativo se deposita en una asamblea de representantes del pueblo, de tal forma que en el congreso están representados los intereses del pueblo en los diputados locales a través de una democracia indirecta. Como lo vimos anteriormente esta representación se da a través de 21 diputados de mayoría relativa que representan igual número de distritos electorales, mismos que son electos de manera directa a través del voto, y 12 de representación proporcional o plurinominales que son elegidos a través de fórmulas establecidas en el Código Electoral para el Estado de Sonora, y sancionados por el Consejo Estatal Electoral.

La función legislativa del congreso es una de las partes más importantes del proceso legislativo. Si lo observamos desde la óptica de la teoría de sistemas, el congreso es la caja negra que habrá de aportar la transformación de las entradas o *inputs* que son las iniciativas de ley del sistema legislativo y que se materializan en sus *outputs* o salidas como leyes, decretos y acuerdos (Pineda y Rodríguez, 2007, 53).

En la legislatura de Sonora se da otro tipo de gestoría, la cual llaman social. Esta gestoría es la que se da en la misma cámara de diputados y consiste en apoyar económicamente a ciertas personas en la compra de medicinas o pasajes de autobús. Los tipos de gestoría antes mencionados no se encuentran regulados en la ley, más bien obedecen a costumbres y acciones de tipo político.

A continuación exploraremos el marco jurídico de las reglas que se deben observar en el proceso y formación de leyes. Revisaremos la misma constitución, la ley orgánica y el reglamento interno, para conocer como se debe llevar a cabo dicho proceso.

²¹ La gestoría había sido una práctica común pero informal en legislaturas pasadas sin estar contemplado en la ley. La situación era que anteriormente los diputados actuaban como gestores entre los municipios y el ejecutivo del estado, para agilizar la construcción de infraestructura o simplemente conseguir apoyos, fueran económicos o en especie. Pero a partir de los noventas, se conoce a través de medios de comunicación de partidas presupuestales que ejercían los propios diputados. En abril de 2004, es cuando a través de un decreto se reglamenta el otorgamiento de apoyos económicos del congreso del estado. Pero en ese momento ni la constitución ni la ley orgánica contemplaban que el congreso pudiera ejercer funciones ejecutoras de gasto directo en obras sociales. El decreto fue muy cuestionado y solamente duró de 2004 a 2006 ya que la LVIII legislatura lo abrogó por completo. Fuente: Tomo 1309, expediente 66, 6 de abril de 2004, archivo del congreso.

La iniciativa

En este apartado hablaremos de lo que dicta la constitución política respecto a la iniciativa y formación de leyes, también lo abordaremos de manera más específica el proceso, desde la óptica de la ley orgánica y el reglamento interno del poder legislativo.

La ley orgánica no habla sobre el proceso de iniciativa y formación de leyes, ésta ley aborda facultades de la presidencia y la secretaría que ocurren durante el proceso. Asimismo habla de las comisiones, de las sesiones y de las votaciones de manera muy general. Es la constitución local y el reglamento quienes definen con más claridad el curso de las iniciativas que se presentan ante el congreso. La ley orgánica establece las facultades de la presidencia en cuanto a la conducción de la sesión, esta se da en cuanto a los términos procedimentales y protocolarios y lo hace con el auxilio de la secretaría de la mesa directiva.

La iniciativa y formación de leyes se establece en la constitución en la sección cuarta en el artículo 53. Este artículo define quienes están facultados legalmente para iniciar leyes en el estado. Derivado del texto de dicho artículo observamos que las entidades facultadas son:

- I. El ejecutivo del estado
- II. El supremo tribunal de justicia
- III. Diputados del congreso de Sonora
- IV. Ayuntamientos del estado
- V. Los ciudadanos que representen 1 % del total inscrito en el padrón estatal electoral, conforme a los términos que establezca la ley.

En el caso de la fracción V, podemos afirmar que no se aplica en este supuesto. Al aprobarse la Ley de Gobierno y Administración Municipal el 13 de septiembre de 2001, en la parte expositiva se hace mención a la intención de crear la figura de la participación ciudadana en una realidad jurídica tanto para los municipios como en el estado.

Posteriormente, al aprobarse las reformas a la constitución de Sonora en materia electoral en la ley No.151 del 18 de junio de 2002, se mencionaron más como buenos deseos la figura del plebiscito, referéndum y la participación ciudadana en la presentación de iniciativas de ley ante el congreso. Nunca se legisló en esta materia para conocer los

instrumentos de manera formal en cuanto a la posibilidad de que la ciudadanía participe en el proceso legislativo.

La ley orgánica del congreso del 28 de mayo de 1998, no menciona un apartado de iniciativa y formación de leyes. Es en el reglamento interno del 29 de mayo de 1971, donde se le dedica un capítulo a la iniciativa de leyes y resoluciones del congreso.

En el reglamento se establece que las iniciativas que presente el ejecutivo, el poder judicial o la mayoría absoluta de los diputados, pasan de inmediato a trabajo de comisión, a menos que el asunto se declare de urgente y obvia resolución se discute en el pleno. Las iniciativas de los diputados en lo particular y de los ayuntamientos, las mociones de las legislaturas de los estados de la república y los acuerdos del congreso general, invariablemente pasan a una comisión, según se establece en el artículo 38, fracción i, ii, iii, del Reglamento del Funcionamiento y Gobierno Interior del Congreso del Estado de Sonora (RFGICES).

Siguiendo con la normatividad del proceso, encontramos que es necesario que las iniciativas de ley, de decreto y de acuerdos, y las proposiciones de los diputados incluyan una parte expositiva, donde los autores expongan de forma clara los hechos y fundamentos que motivan la iniciativa, aquí convergen ley orgánica y reglamento.

Los dictámenes que se presenten ante el pleno se sujetan a dos lecturas, la primera se da cuando el proyecto es presentado al congreso, y se le da segunda lectura en la siguiente sesión. Una vez que se le da segunda lectura el presidente del congreso señala la fecha para los debates (Art. 40, RFGICES). Al suscitarse la segunda lectura esta podrá dispensarse por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión.

Es muy común que se solicite la dispensa de segunda lectura durante la sesión del pleno, esta solicitud generalmente es aprobada en votación económica poniéndose de pie los diputados, y creemos que al no querer leer por segunda vez un proyecto es que ya ha sido suficientemente leído, o también podría ser por flojedad de los legisladores.

Una vez que el congreso recibe un proyecto de ley o cualquier escrito, el presidente es quien esta facultado de acuerdo al reglamento para dar curso a los oficios y escritos que se reciban en la cámara. Por otra parte la ley orgánica establece que el presidente asigna a las

comisiones dictaminadoras que por turno le corresponda el estudio de los asuntos que sean enviados al congreso.

La parte normativa en cuanto a la presentación de iniciativas de ley y decreto se circunscribe a establecer quien puede iniciar leyes, y como es la presentación de las mismas ante el congreso. La siguiente etapa a la cual se sujeta los proyectos de ley o decreto es el trabajo de análisis de las comisiones una vez que fueron turnadas por la presidencia.

Las comisiones, las sesiones, las discusiones y las votaciones

El congreso de Sonora se compone de comisiones de trabajo legislativo, son grupos de legisladores a quienes se les encomienda la tarea del trabajo preparatorio que se necesita para que el pleno del congreso decida si un proyecto de ley o decreto se aprueba.

Las comisiones se integran por diputados que tienen la función de analizar y discutir las iniciativas de ley, proyectos de decreto y asuntos que le sean remitidos a través de la presidencia del congreso. El número de comisiones se ajusta en función de la carga de trabajo que se presente, pero existen comisiones ordinarias o las que se podría decir que no pueden faltar y son:

- De régimen interno y concertación política (CRICP)*
- De dictamen legislativo
- De vigilancia de la contaduría mayor de hacienda
- De administración y
- Especiales

*Esta comisión funciona de manera más activa en promedio durante los periodos de sesiones ya que en ellas se toman acuerdos previos relacionados con todos los temas, a diferencia de otras comisiones que se cargan de trabajo durante periodos espaciados de tiempo.

Por ejemplo, las comisiones de presupuestos municipales tendrán mucho trabajo en diciembre que es cuando se debaten las leyes de ingresos de los municipios y el estado, pero el resto del año el trabajo decae en un porcentaje muy alto atendiendo solo unas cuantas reformas.

Las comisiones se integran de acuerdo a la ley, de preferencia de manera plural, de acuerdo a la conformación existente en la cámara y el número de comisiones que puedan presidir las fracciones parlamentarias. Esta será en forma proporcional al número de diputados que ostenten y de acuerdo a la importancia de la comisión que se preside, así lo establece el artículo 79, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo (LOPL).

Es el pleno de la legislatura quien define en votación de mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros, dentro de los primeros cinco días después de su instalación, las comisiones que se integrarán y los miembros que formarán parte de ellas (Art.76, LOPL). Los presidentes de cada comisión son los responsables de los expedientes que pasen a su estudio y reciben personalmente la documentación relativa a las iniciativas de ley o decreto. Es obligación de la oficialía mayor a través del área de control y registro legislativo, entregar los documentos previa firma del presidente al recibirlo.

La ley orgánica establece que las comisiones ordinarias del congreso de Sonora son:

- I. Gobernación y puntos constitucionales
- II. De vigilancia de la contaduría mayor de hacienda
- III. De hacienda
- IV. De Presupuestos municipales
- V. Educación y cultura
- VI. De justicia y derechos humanos
- VII. Asuntos agrarios y del trabajo
- VIII. Fomento agrícola, ganadero e industrial
- IX. Obras públicas
- X. Asistencia pública y salubridad
- XI. Transporte
- XII. Servicios públicos municipales
- XIII. Asuntos fronterizos
- XIV. Asuntos turísticos
- XV. Medio ambiente
- XVI. Seguridad pública
- XVII. Comunicación y enlace social
- XVIII. Asuntos de la mujer
- XIX. Asuntos indígenas

- XX. Deporte
- XXI. Investigación y estudios legislativos
- XXII. Pesca y acuicultura
- XXIII. Examen previo y procedencia legislativa

Además de las comisiones ordinarias, de acuerdo a la ley orgánica, el congreso tiene la facultad de nombrar comisiones especiales, estas deben ser aprobadas por las dos terceras partes del congreso en el pleno, las atribuciones de estas comisiones quedarán asentadas en el acuerdo de su creación. Estas comisiones en ocasiones tienen un carácter transitorio o se crean para investigar casos concretos y no necesariamente prevalecen en la siguiente legislatura, o son sustituidas por otras de nueva creación.

Por otra parte, el reglamento interno prevé al igual que en la ley orgánica un número determinado de comisiones y se establecen para facilitar el despacho de los asuntos del congreso, para tal efecto se nombrarán comisiones permanentes o especiales, que estudien las iniciativas y emitan un dictamen. Las comisiones que se establecen en el reglamento son:

- I. Primera de Gobernación y puntos constitucionales
- II. Segunda de Gobernación y puntos constitucionales
- III. Primera de hacienda
- IV. Segunda de hacienda
- V. Primera de presupuestos municipales
- VI. Segunda de presupuestos municipales
- VII. Tercera de presupuestos municipales
- VIII. Cuarta de presupuestos municipales
- IX. De educación y justicia
- X. De justicia
- XI. Asuntos agrarios o del trabajo
- XII. Fomento agrícola, ganadero e industrial
- XIII. Obras públicas
- XIV. Asistencia pública y salubridad
- XV. De peticiones
- XVI. Corrección y estilo

Estamos ante dos legislaciones en la misma materia, una con carácter secundario, en este caso el reglamento. El reglamento contiene menos comisiones que la ley orgánica es probable que esto se deba a que el reglamento que data de junio de 1971 y además no tenía reforma alguna al momento de hacer el estudio, no aborde algunas de las materias que recoge una actualizada ley orgánica, ya que en aquel momento no eran motivo de estudio o simplemente no estaba actualizado a la realidad social del estado. La ley orgánica del congreso de 1998, vino a llenar un vacío de carácter legal en cuanto a la organización y funcionamiento del legislativo en Sonora.

El trabajo de las comisiones se encuentra reglamentado en la ley orgánica y en el reglamento interior del congreso. Después de que un proyecto es dictaminado por alguna comisión y aprobado por el pleno, el congreso lo envía al poder ejecutivo para que este proceda a publicarlo en el Boletín Oficial del Estado (B.O.).

En la ley orgánica y en el reglamento encontramos apartados que hablan de las sesiones. La ley orgánica establece que estas serán ordinarias y extraordinarias. También que el congreso no puede abrir una sesión sin la concurrencia de las dos terceras partes del total de sus miembros que establece el quórum reglamentario.

Queda establecido que las sesiones se celebren los días martes y jueves, sin embargo la cámara puede acordar que éstas se verifiquen otros días o diariamente si el trabajo legislativo lo requiere. En casos de urgencia la cámara se declara en sesión permanente, esto es que al momento de abrir la sesión esta no se clausura hasta desahogar todos los asuntos.

El reglamento establece que las sesiones tienen carácter de públicas y secretas. Coincide con la LOPL en que los días de sesión son los martes y jueves, en este caso las celebradas los días señalados son las que tiene carácter público, las otras se consideran privadas y en todo caso no se hace anuncio oficial, incluso en las reuniones de las comisiones los diputados reservan el derecho de admisión a ciertos invitados solamente y pueden verificarse cualquier día sin previo aviso. Queda establecido en la ley y el reglamento que durante la sesión los diputados no pueden abandonar la sala, supuesto que no siempre se cumple. Realmente es muy poco lo que se habla de las sesiones en el marco normativo como parte del proceso legislativo

El reglamento aborda el tema de las discusiones, estas como parte del proceso de la formación de leyes. En este ordenamiento se establece que para la discusión de los asuntos, la lectura debe llevar un orden, primero se lee la iniciativa, oficio, proposición o solicitud que la motive; después se lee el dictamen de la comisión o comisiones y finalmente el voto particular de algún diputado de ser necesario (Art.72, RFGICES).

También como parte de las discusiones, se establece el número de veces que puede participar un diputado, son tres veces el máximo, si necesitan más tiempo debe pedir permiso a la cámara, a los miembros de la comisión dictaminadora o a los autores del proyecto.

Los proyectos de ley o de decreto se discuten primero en el contexto general y posteriormente en lo particular cada uno de sus artículos. Si el proyecto es solo un artículo, este se discute una vez. Si un proyecto no es aprobado en lo general se desecha de inmediato. No se puede interrumpir a los diputados cuando estos hacen uso de la palabra, a menos que se trate de una moción de orden²². La moción de orden solo podrá introducirse a través del presidente. El reglamento establece de manera terminante que las discusiones en forma de diálogo quedan estrictamente prohibidas.

Los diputados pueden realizar críticas o censuras a funcionarios públicos por faltas, omisiones, infracciones legales o errores cometidos en el desempeño de sus funciones, sin que esto amerite una llamada de atención por parte de la mesa directiva.

Existe otro apartado que forma parte del proceso legislativo, este es de las votaciones el cual se encuentra regulado en la LOPL y en el RFGICES. La ley orgánica solamente establece que las votaciones son de tres clases.

- I. Nominal
- II. Económica
- III. Secreta

²² La **moción de orden** es el señalamiento que hace un parlamentario, para hacer notar que el orador, los miembros de la mesa directiva o el pleno del parlamento están infringiendo el reglamento interno. Este tipo de moción es muy utilizada por los legisladores en una sesión, con distinta finalidad, como táctica para interrumpir al orador o bien, como recurso para objetar los términos o referencias del mismo. Fuente: glosario de términos parlamentarios del Congreso de la Unión, ver en <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20m.htm#a16>.

El reglamento contempla las mismas clases de votaciones en el mismo orden, y aclara que en las votaciones nominales cada diputado se pone de pie y en voz alta dice su apellido completo y su nombre si es necesario. Debe de acompañar una decisión de aprobar o reprobado el asunto que se vota, lo puede manifestar con un “sí” o “no”. Las votaciones son recogidas y computadas por los secretarios y se hace pública por conducto de la presidencia.

Las votaciones regularmente son nominales en casi todos los asuntos, excepto en la elección de la mesa directiva, para elegir funcionarios o empleados y para destituirlos, estas tendrán carácter de escrutinio secreto y se realizan a través de cédulas que se depositan en una urna. Los demás asuntos se resuelven en votación económica. Ésta se practica poniéndose de pie los diputados que aprueben y permanecen sentados los que reprobados.

Los asuntos que son resueltos por la vía de la votación nominal, pueden repetirse ante la solicitud de cualquier diputado. El reglamento especifica que todas las votaciones se deciden por mayoría absoluta de votos de los diputados presentes, excepto en los casos que la constitución o el mismo reglamento exija un número mayor. Cuando se habla de mayoría esta se entiende como un voto más sobre la minoría. Para que un asunto se considere de urgente y obvia resolución y se someta de inmediato es necesario el voto de las dos terceras partes.

Es el reglamento de 1971, el marco normativo que aborda el proceso legislativo de manera más específica incluso que la ley orgánica de 1998. Observamos que los dos ordenamientos coinciden o repiten algunas disposiciones de su contenido. Hasta aquí es donde se establecen algunos preceptos legales que forman parte del proceso legislativo en Sonora.

Una vez aprobado un proyecto de ley y como parte final en cuanto a la normatividad del proceso legislativo, el congreso envía al ejecutivo la ley o decreto para su sanción y publicación (Art. 56 CPELSS), esto, si no tuviera observaciones que hacerle.

En caso de existir dudas respecto a la ley para su aplicación, el ejecutivo puede devolver el proyecto con las observaciones hechas (Art. 79, CPELSS, frac. xxii). Un proyecto solo lo podrá devolver el ejecutivo una sola vez, en el caso que fuera de nuevo aprobado por las dos terceras partes de la legislatura (Art. 60, CPELSS) se considera como aprobado en

definitiva. Para reformar, abrogar e interpretar cualquier proyecto de ley o decreto ya aprobado, se deberá seguir el mismo trámite que dio origen a su creación.

Dentro del estudio que realizamos queremos definir quienes son los actores y las facultades que estos tienen dentro del proceso legislativo. A continuación detallaremos como interactúan estos actores desde la óptica normativa del derecho parlamentario.

En el proceso legislativo encontramos algunos participantes, es decir, sujetos o entidades que tienen el derecho de iniciar leyes ver cuadro No.2.1. Pero la aprobación de las mismas es un asunto exclusivo del poder legislativo de Sonora. Nosotros queremos saber si el proceso legislativo cumple su función de acuerdo a la teoría y a los reglamentos y leyes de la materia en el periodo 2000-2003.

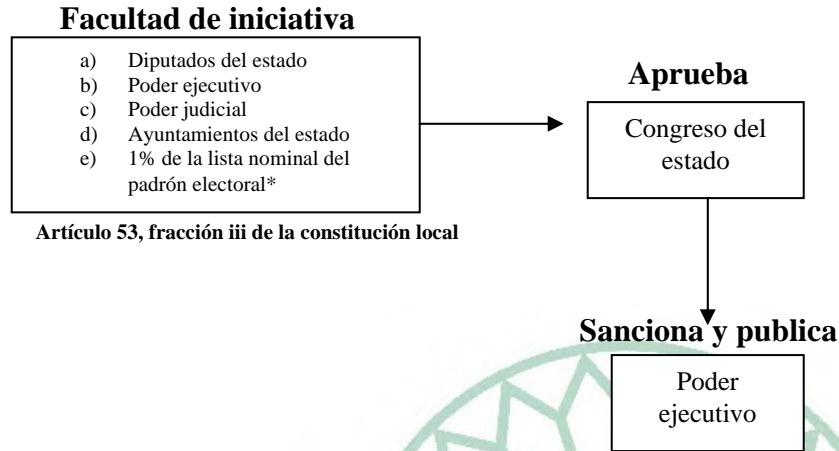
En el año 2001, se aprobó la ley de gobierno y administración municipal²³ que sustituyó a la ley orgánica de administración municipal aprobada en enero de 1984²⁴. En la ley de gobierno del 2001, en la exposición de motivos, se menciona que en los cambios fundamentales políticos, se contempla la participación ciudadana como una parte importante en la participación democrática del régimen municipal en Sonora.

Dicha parte expositiva menciona que los instrumentos de la participación ciudadana serán el plebiscito, el referéndum, iniciativa popular y consulta vecinal. Estos instrumentos quedaron solamente como promesa para el futuro, ya que nunca se propuso la ley de participación ciudadana, la cual permitiría a los ciudadanos que representen el uno por ciento del padrón electoral en el estado, la posibilidad de iniciar leyes y decretos ante el congreso del estado de manera directa tal como pueden hacerlo el propio legislativo, el ejecutivo, el judicial y los ayuntamientos (ver cuadro No. 2.2), así lo establece la constitución local.

²³ Fuente: Tomo 1260, expediente 75, 13 de septiembre de 2001, archivo del congreso de Sonora.

²⁴ Fuente: Tomo 984, expediente 43, 24 de enero de 1984, archivo del congreso de Sonora.

Actores en el proceso legislativo en Sonora



Elaboración propia con datos de la constitución política de Sonora.

* Al momento de la realización del trabajo todavía no se establecían los mecanismos de cómo es que se puede presentar una iniciativa ciudadana.

El recurso usado por los ciudadanos es que envían una iniciativa al congreso y tratan de convencer a algún diputado de que retome la idea como suya a fin de que ésta sea revisada por las comisiones y el pleno más rápidamente.

EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Facultades de las distintas entidades en el proceso legislativo

Entidades	Capacidad de iniciativa	Observaciones	Facultades legislativas	Término del proceso
Poder ejecutivo	Si	En cualquier tema	Facultades de decreto y reglamentarias de las dependencias a su cargo	Facultad de sancionar y publicar las leyes y decretos
Poder legislativo	Si	En cualquier tema	Aprobar leyes generales, decretos y acuerdos	Facultad de ordenar publicación en ciertos casos extraordinarios
Poder judicial	Si	Solo en temas que competen al poder judicial	X	X
Ayuntamientos	Si	Solo en temas que competen al marco jurídico de los municipios	X	X
Ciudadanos que representen el 1% del padrón electoral	Si	No se aprobó la ley de participación ciudadana, y la someten a consideración de algún diputado que haga suya la propuesta	X	X

Elaboración propia con información de la constitución política de Sonora

La asistencia a las reuniones

El legislador debe rendir la protesta de ley, y tomar posesión de su cargo, así como asistir de manera puntual a las reuniones del pleno del congreso a las reuniones de las comisiones a de las cuales forme parte, además se resalta como punto importante que los diputados deben en la medida de lo posible participar en los debates de manera propositiva en las deliberaciones.

La asistencia de los diputados a las sesiones se menciona en la ley orgánica como una obligación más que una virtud, que de no cumplirse es susceptible de sanciones económicas, así como apercibimientos personales, pero en la realidad y en especial en las dos últimas legislaturas las faltas de los diputados no van más allá de un apercibimiento.

La nueva modalidad es que cuando un diputado falta elabora un justificante en una hoja de media carta que en la mayoría de los casos exponen como una de las razones mas recurrentes que se encuentran en sus distritos en labores propias de gestión hacia los

municipios que lo eligieron, cuando la realidad es que su responsabilidad es estar en todas reuniones a las que se le convoca.

De igual forma la ley prohíbe a los diputados abandonar la sala de plenos cuando esta en sesión sin previo aviso a la presidencia, situación que es común ver en el desarrollo de la misma, legisladores que salen y entran de la sesión, hablan por teléfono celular y en general evaden y provocan distracciones en muchos puntos sin que ellos sea motivo para que se les amoneste o aperciba de manera económica, ética y moral o como medida de disciplina parlamentaria (Art. 30 y 31, LOPL).

Derechos y obligaciones del legislador

Los diputados del congreso de Sonora, que entran en funciones tienen derechos y obligaciones, en la ley orgánica se establece que una vez que han rendido la protesta de ley ante el pleno, los diputados entran automáticamente en funciones de manera protocolaria, formal y material.

Los diputados quedan protegidos por el fuero constitucional, escudo que les permite trabajar sin ser molestados por autoridad alguna, salvo en el caso que ante la falta o delito del legislador el propio congreso se erija en jurado de procedencia y este le quite el fuero al diputado para que pueda ser procesado. El citado fuero es un principio que se estableció como una forma de equilibrar los poderes en épocas de guerra o inestabilidad política. Esto para evitar que el ejecutivo al tener el mando de las fuerzas de seguridad pública y coerción del estado, limitara en su trabajo a los legisladores infundando miedo a través de alguna orden de aprehensión.

Los diputados no pueden ser cuestionados por las opiniones públicas que deriven del ejercicio de su trabajo como legisladores en el seno del recinto parlamentario, y bajo ninguna circunstancia podrán ser reconvenidos por ellas (Art. 27, LOPL).

Los diputados son responsables por la comisión de algún delito, faltas u omisiones que cometan durante el tiempo que dura su encargo como legisladores, pero no podrán ser detenidos ni privados de su libertad ni ejercitarse acción penal y ser juzgados por los tribunales, hasta la declaración del jurado de procedencia (Art. 28, LOPL).

Los diputados tienen derecho de integrar la legislatura que les corresponde de acuerdo a la elección, tienen la facultad de iniciar leyes, decretos o acuerdos, proponer enmiendas e intervenir en las discusiones del pleno. Tiene derecho a voz y voto en todas las sesiones del pleno, también puede asistir a las reuniones de la diputación permanente y comisiones aunque no sean miembros de ellas, pero en estos casos sólo podrá tener derecho a voz (Art. 29, fracc. IV).

La ley orgánica garantiza a los diputados la obtención de información para el mejor desempeño de sus funciones. Se establece en la ley que los diputados podrán solicitar la información que requieran a las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal. Tienen derecho a solicitar toda documentación oficial relativa al ejercicio presupuestal del congreso, estados financieros y toda clase de documentación administrativa que obre en los archivos tanto del congreso como de la contaduría mayor de hacienda.

Es muy común que al hacer los análisis previos a la aprobación de las cuentas públicas los legisladores no puedan conseguir información oportuna de la contaduría mayor de hacienda, la información parcial son los informes trimestrales de la situación del ejercicio presupuestal tanto de los ingresos como de los egresos que envía el gobierno del estado y los ayuntamientos cada tres meses a la contaduría, pero esta dependencia se reserva el derecho de mostrarla incluso a los mismos diputados, salvo en algunos casos que tienen los integrantes de la comisión de vigilancia de la contaduría mayor de hacienda

La contaduría mayor de hacienda

La Contaduría Mayor de Hacienda del congreso del estado (CMH), es el órgano técnico por medio del cual se revisa anualmente la cuenta pública de la administración pública estatal.

En el artículo 42 de la constitución se hace referencia a que el congreso debe examinar las cuentas públicas del año anterior y calificarlas dentro de los cinco meses siguientes, contados a partir de la fecha límite de su presentación ante el congreso. La constitución establece que el congreso debe dedicar de preferencia el segundo periodo de

sesiones a la revisión de la cuenta pública. Las entidades deben entregar la información financiera al congreso en el mes de abril.

El reglamento interno del congreso siendo la legislación más antigua en cuanto a la organización del congreso, en su primer artículo hace mención de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) como parte del poder legislativo, aunque no vuelve a abordar el tema en los artículos siguientes.

En la ley orgánica en cambio se le dedica un capítulo de tres artículos a la CMH (122, 123 y 124). En LOPL se establece que la contaduría realiza el trabajo técnico en la revisión del ciclo presupuestal en el estado. Se faculta a dicha entidad para revisar las cuentas del gobierno y de los ayuntamientos, así como organismos descentralizados, entidades paraestatales y paramunicipales, e instituciones que administren fondos y valores del sector público.

La CMH queda bajo el control del congreso del estado, y lo ejerce a través de la comisión de vigilancia de la contaduría que se integra de dos diputados de cada grupo parlamentario.

La CMH tiene su propia ley orgánica para normar su organización, estructura y funcionamiento. En ella reitera ser un órgano técnico del congreso, para conocer de los resultados de la gestión financiera y comprobar si el gasto se ha ajustado a los criterios señalados en los presupuestos aprobados con anterioridad.

El congreso es la autoridad suprema de la contaduría, por lo tanto tiene potestad para nombrar y remover a propuesta de la comisión de vigilancia a su personal así lo establece el artículo 5, fracción i, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH).

Como parte de sus atribuciones propone al resto de las entidades de gobierno del estado y los municipios, la unificación de normas, procedimientos, métodos, sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamental, comprobatorios de los ingresos y del gasto público.

En la ley orgánica se establece que la CMH debe de elaborar y rendir al congreso los informes sobre el resultado de la revisión de la cuenta pública, estos informes deben ir

acompañados de una calificación que pondere su grado de aceptación o rechazo en cuanto a si se siguieron las normas y procedimientos de contabilidad.

En la misma ley se asienta que la comisión de vigilancia turna a la contaduría las cuentas para su revisión. De igual forma la comisión propone a la contaduría la realización de inspecciones y auditorias a los órganos que forman parte de la administración pública estatal y municipal. La contaduría debe analizar los informes sobre los resultados de la revisión y posteriormente debe de entregar el resultado a la comisión de vigilancia.

La comisión de vigilancia, una vez que se realizado el trabajo técnico de análisis recibe el informe y presenta el dictamen ante el pleno del congreso para que sea votado, esta es la parte legislativa de la función de control y vigilancia.

La ley orgánica establece que los estados financieros comprenden la balanza de comprobación, el balance general, el estado de resultados que contenga el ejercicio presupuestario y el estado de origen y aplicación de los recursos.

En general la ley orgánica de la contaduría del 4 de marzo de 1985, establece las normas mínimas que son las herramientas legales, para que este órgano técnico del congreso realice el trabajo de fiscalizar el ejercicio de los recursos en el estado de Sonora.

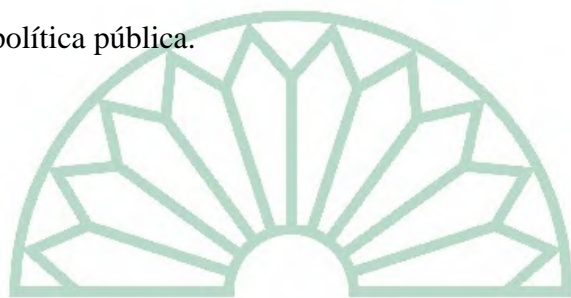
Para concluir, la ley orgánica no establece de manera sistemática el orden del proceso legislativo. En ella podemos encontrar sólo dos capítulos dedicados al proceso legislativo de manera formal. En el capítulo III el apartado de la sesiones. En este capítulo no se ofrece mucha información salvo del carácter y tipo de sesiones, si son ordinarias o extraordinarias. Las sesiones son parte del proceso legislativo pero más bien de forma protocolaria. En el capítulo IV, hace referencia al tipo de votaciones.

Estos dos apartados se podría decir que son los que mencionan parte del proceso legislativo en el congreso de Sonora. Pero la ley orgánica se remite más bien a hablar de la integración del congreso, de su instalación, de los derechos y obligaciones de los diputados, disciplina parlamentaria y de su organización.

El ámbito legal y normativo del poder legislativo en Sonora se encuentra delimitado en lo contenido en la constitución política en primera instancia, esta le da reconocimiento legal como poder independiente del ejecutivo y del judicial.

Es el reglamento interno del congreso, el cuerpo jurídico de derecho parlamentario, que aborda el proceso legislativo de una forma más específica en yuxtaposición a la ley orgánica del congreso. El proceso legislativo es la forma de darle legalidad a los pasos legales que se siguen en la aprobación de las leyes, decretos y acuerdo del congreso, por eso es importante saber si se cumple el espíritu del proceso.

Las leyes deben de ayudar a que el proceso legislativo sea mas ágil, y no al contrario, tal pareciera que la ley busca entorpecer el flujo de la información que es necesaria para la toma de decisiones de manera inteligente, las reglas debemos revisarlas para conocer si debemos cambiar algunas que permitan una mejor participación de los ciudadanos y elaborar mejores decisiones de política pública.



EL COLEGIO
DE SONORA
B I B L I O T E C A
GERARDO CORNEJO MURRIETA

CAPITULO III

Perfil de la LVI Legislatura

El objetivo de este capítulo es presentar un perfil general de los diputados que conformaron la LVI Legislatura. Se trata de analizar la composición en cuanto género, edades, escolaridad, de que institución educativa provienen y profesión antes de ser diputado.

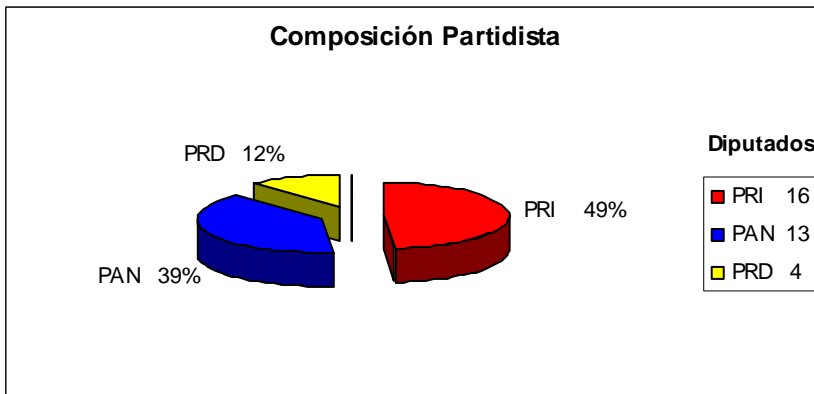
De igual manera se clasifica la filiación partidista de los legisladores que integran las fracciones parlamentarias y sus coordinadores. En el caso de las comisiones se describirá como quedaron distribuidas las presidencias y número de integrantes. Para el caso de las comisiones rotativas mencionaremos la relación de los presidentes en los periodos que les corresponde ser titulares y a que partido pertenecen.

Se describe la composición de las mesas directivas que tienen lugar durante los tres años de trabajo legislativo, la mesa directiva como órgano de dirección del congreso, se clasifican las ordinarias y las que corresponden a la diputación permanente en los recesos del congreso.

Composición del congreso

La LVI legislatura de Sonora se compone de 33 diputados, 21 de elección directa (ver cuadro No. 3.2 y 3.3) y 12 de representación proporcional (ver cuadro No. 3.4). De los diputados electos por elección directa o distritos uninominales el PRI obtuvo la victoria en el año 2000 en 11 distritos, el PAN en 8 y el PRD en 2. En las asignaciones de los diputados electos por el principio de representación proporcional o plurinominales el PRI obtuvo 5 diputados, el PAN 5 y el PRD 2. De este modo, el PRI en la elección directa obtuvo el 52% de los diputados uninominales, el PAN el 38% y el PRD el 10%. En la asignación de los diputados plurinominales el PRI obtuvo el 42%, el PAN el 42% y el PRD el 16%. En números totales de la composición del total del congreso el PRI con 16 diputados obtiene el 49% del control del congreso, el PAN con 13 diputados el 39% y el PRD como tercera fuerza el 12% con 4 diputados, ningún partido por sí solo obtiene la mayoría absoluta como se puede apreciar en el cuadro No. 3.1.

Cuadro No. 3.1



Elaboración propia con información de la memoria legislativa 2000-2003

El PRI ostenta la fracción más grande, sin embargo, ningún partido obtiene la mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno. El reglamento establece que todas las votaciones se deciden por mayoría absoluta de los diputados presentes exceptuando los casos en que la constitución o el reglamento exijan un número mayor²⁵.

Cuando hablamos de la mayoría, ésta se da cuando menos por un voto más sobre la minoría de los diputados presentes en la sesión. Son 17 los diputados que se requieren para formar la mayoría. Ningún partido por sí solo los tiene, por lo tanto en todos los casos de votación es necesario el consenso para evitar la parálisis del legislativo.

La aprobación de leyes, y la aprobación del presupuesto de egresos del estado requieren de las dos terceras partes de los diputados presentes. Es decir, cualquier proyecto o iniciativa considerado de importancia necesita de al menos el voto de 22 diputados de los 33 de asistir todos a la votación en el pleno.

Si se realizan alianzas para votar algún proyecto podemos imaginar tres escenarios.

- 1) El PRI y el PRD suman 20 diputados y alcanzan la mayoría absoluta, pero no la mayoría calificada que son las dos terceras partes igual a 22 diputados del total que son 33.

²⁵ Artículo 96, Reglamento Interior del Congreso de Sonora.

- 2) Si votan el PRI y el PAN juntos suman 29 votos, suficientes para realizar cualquier tipo de reforma sin la ayuda del PRD.
- 3) Si se juntan PRD y PAN suman 17 votos lo que les permite aprobar los proyectos o acuerdos de mayoría absoluta pero necesitan 5 votos más para poder aprobar proyectos más importantes.

Los proyectos que requieren para su aprobación mayoría de la mitad más uno de los diputados son la elección de la mesa directiva y la mayor parte de los puntos de acuerdo. Estos proyectos podemos clasificarlos de manera llana como de menor importancia frente a la aprobación de una nueva ley o una reforma constitucional.

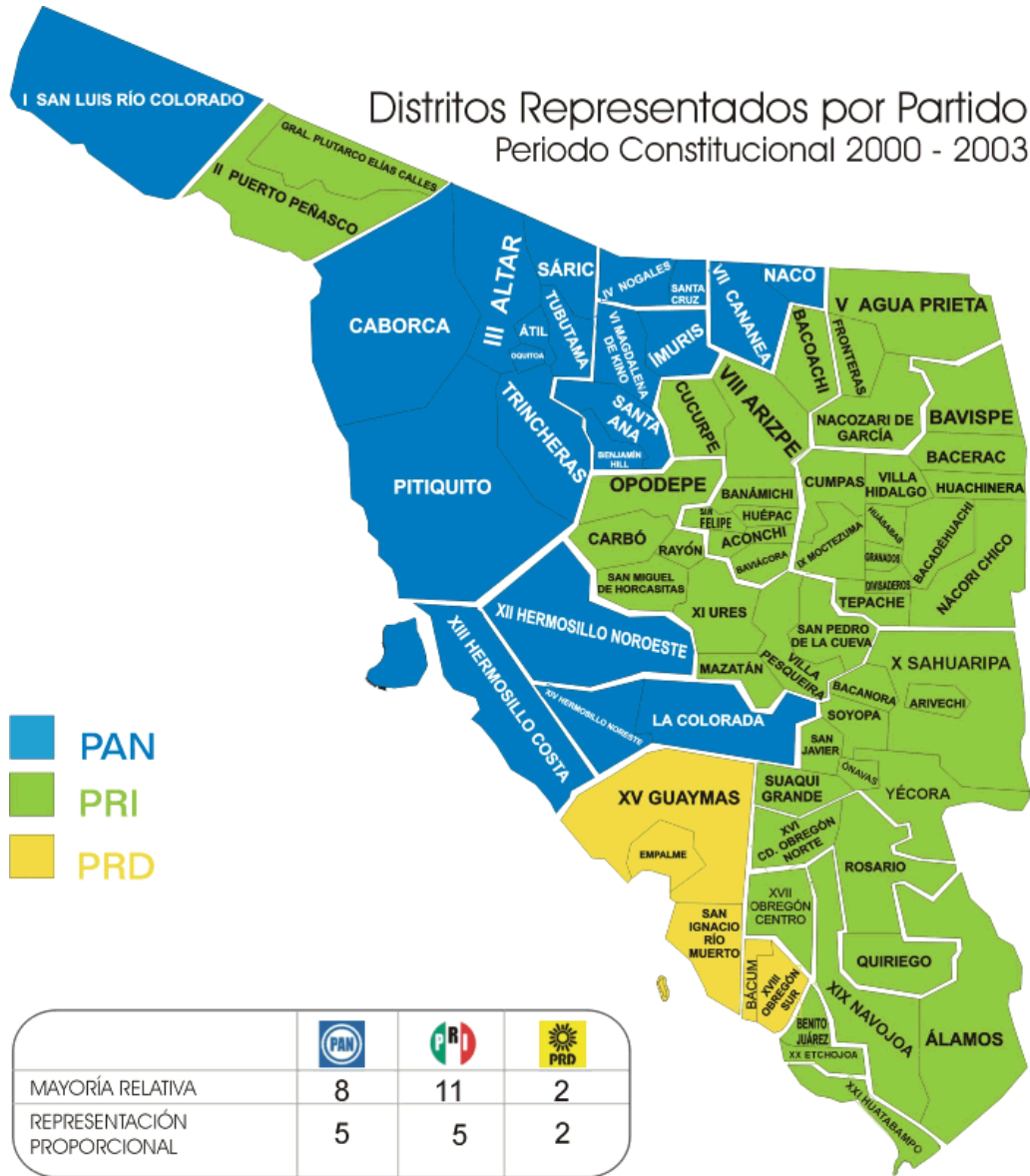
Cuadro No.3.2

Diputados de Mayoría Relativa

Distrito	Cabecera	Diputado Propietario	Diputado Suplente	Partido
I	San Luis Río Colorado	Mario Alberto Guevara Rodríguez	Crescencio Isais Lizárraga	PAN
II	Puerto Peñasco	Alfredo López Aceves	Enrique Montes Castañeda	PRI
III	Altar	Héctor Cárnez Ríos	Rubén Enciso Peinado	PAN
IV	Nogales	Marco Arturo Moreno Ward	Juan Enrique Garcés Mosqueira	PAN
V	Agua Prieta	Vicente Terán Uribe	Eleazar Martínez Ramírez	PRI
VI	Magdalena de Kino	Enrique Torres Delgado	Karla Ochoa Osuna	PAN
VII	Cananea	Francisco García Gámez	Juan Lafuente López	PAN
VIII	Arizpe	Ma. Lourdes Cruz de Maldonado	Roy Miller Valencia	PRI
IX	Moctezuma	Lioncio Durazo Durazo	Héctor Ruiz Durazo	PRI
X	Sahuaripa	Ricardo Rivera Galindo	Gloria Peña Hurtado	PRI
XI	Ures	Marco Antonio Coronado Acuña	Celina Zavala Puebla	PRI
XII	Hermosillo Noroeste	Manuel Corral Gutiérrez	Raúl Madrid Jaime	PAN
XIII	Hermosillo Costa	Gustavo de Unanue Aguirre	Gildardo Real Ramírez	PAN
XIV	Hermosillo Noreste	Homero Ríos Murrieta	Irma Ortiz Gudíño	PAN
XV	Guaymas	Jesús Ávila Godoy	Maria Miranda Rodríguez	PRD
XVI	Cd. Obregón Norte	Francisco Contreras Vergara	Leonarda Ramos Herrera	PRI
XVII	Cd. Obregón Centro	Raúl Acosta Tapia	Jorge Miguel Armenta Ávalos	PRI
XVIII	Cd. Obregón Sur	José Rene Noriega Gómez	Valente Valenzuela García	PRD
XIX	Navjoa	Gustavo MENDÍVIL Amparán	Guadalupe Villaseñor Castrejón	PRI
XX	Etchojoa	Antonio Leyva Duarte	José Otero Aguilera	PRI
XXI	Huatabampo	José Lamberto Díaz Nieblas	Dalia Valenzuela Barreras	PRI

Fuente: Boletín Oficial No. 22 Sección VI, 14 de septiembre de 2000

Mapa de los distritos electorales de Sonora



Cuadro publicado en la página de internet del consejo estatal electoral de Sonora ver: <http://www.ceesonora.org.mx/ceememoria/estadisticas/mapas/distritos/mapa2000.html>

En esta legislatura vemos que las alianzas son necesarias si tomamos en cuenta el antagonismo y composición del PRI y PAN. El PRD figura como el fiel de la balanza, como partido satélite hacia el cual acuden los partidos grandes para solicitar su apoyo a la hora de

votar los proyectos importantes. Observamos que en esta legislatura si tomamos la experiencia del voto en bloque, solo la alianza del PRI y PAN es la que puede sacar adelante los proyectos importante, incluso la alianza PRI (16) y PRD (4) requieren de dos diputados del PAN para la aprobación de la mayor parte de los proyectos y en esta ocasión no hay diputados independientes.

Cuadro No.3.4

Diputados de Representación Proporcional

Diputado Plurinominal Propietario	Suplente	Partido
Jesús Enríquez Burgos	Álvaro Enciso Ulloa	PRI
Daniel Hidalgo Hurtado	Martha Traffon Manzano	PRI
Mario Barceló Abril	Imelda González Zavala	PRI
Onésimo Aguilera Burrola	Julio Casanova Kim	PRI
Jesús Rosario Rodríguez Quiñónez	Martha Mares Muñoz	PRI
Francisco Alberto Velasco Núñez	José Gómez Rodríguez	PAN
Ma. Dolores del Río Sánchez	Luis Cázarez Villa	PAN
Ernesto Munro palacio	Alberto García Ochoa	PAN
Ma. Viola Corella Manzanilla	Mirza Hurtado	PAN
José Irene Álvarez Ramos	Leobardo Miranda García	PAN
Heleodoro Pacheco Vásquez	Cervando Flores Castelo	PRD
Hildelisa González Morales	René Ramírez Vázquez	PRD

Fuente: Boletín Oficial No. 22 Sección VI, 14 de septiembre de 200

Genero, edades y escolaridad

En cuanto a género de los diputados, 4 son mujeres, que representan el 12% del total de la legislatura. En la representación de género al interior de la misma fracción, el PRI con solo una mujer tiene una representación del 6% en su misma fracción parlamentaria. El PAN con dos mujeres ostenta el 15% contra el 85% de los hombres y el PRD con una mujer obtiene el 25% contra el 75% de los hombres.

Vemos que el PRI es el partido en el cual se nota menos participación de mujeres tanto a nivel total del congreso como al interior de su mismo partido. El PAN aporta el 6% del total de mujeres, de los tres partidos es el único que tiene mas de una mujer, pero proporcionalmente por fracciones no supera al PRD que de 4 diputados una es mujer, lo que representa al interior de su fracción el 25% contra el 15% del PAN.

La legislatura anterior, la LV tenía 4 mujeres diputadas propietarias. La LV y la LVI legislatura comparten una composición plural similar en la cual ningún partido obtiene la mayoría absoluta. La LV fue la primera situación de gobiernos divididos en Sonora, situación que se repitió en la LVI. Curiosamente la legislatura anterior y la LVI ostentan la misma cantidad de diputadas mujeres (Almada, 2001, 568).

La edad promedio general en el congreso es de 42.4 años con una desviación estándar sobre la media de 10.5 años, la moda es de 40 años con una frecuencia de 4 en un rango máximo y mínimo de 64 a 24 años. El PRI (43.8) tiene un promedio ligeramente mayor al promedio general, mientras que el PAN (41.7) y el PRD (39.5) se encuentran por debajo de la media siendo el PRD la fracción con la población más joven. El PRI y el PAN tienen entre sus filas a dos integrantes cada uno de 60 años o más.

Observamos que la composición del congreso es variable en cuanto a los rangos de edades. El 24% del total tiene entre 40 años o menos, lo que podríamos considerar como la población joven; el 57% del congreso tiene 40 años o más, pero de ese porcentaje el 36% es del rango de los diputados que tienen entre 40 y 50 años lo que podríamos llamar la población de edad intermedia; el 9% es la población que tienen 50 años o más, podemos clasificar a esta población como el rango de los diputados “grandes” o de más edad. De los 33 diputados no se encontró información de edad en dos casos, del diputado Munro Palacio del PAN y de la diputada Cruz Ochoa del PRI.

En cuanto a las edades en torno a su misma fracción parlamentaria el PRD es el partido más equilibrado, esto se debe en parte a que el número de integrantes es de solo 4. El PRD tiene en su fracción un 50% de diputados entre 30 y 40 años y la otra mitad de entre 40 y 50 años. En el PRI predominan los diputados de entre 40 y 50 años, ellos representan el 40% del total de esa fracción parlamentaria, existen en esos partidos más diputados de “experiencia”. En el PAN la situación es más distribuida, ya que en cuatro distintos rangos hay un empate; en los diputados de entre 30 y 40, así como los de 40 a 50 tiene un 25% cada uno y en los de 20 a 30 y los de más de 60 el indicador es de 17% en cada caso (ver cuadro No. 3.5 y 3.6).

Cuadro No. 3.5

Edades al interior de cada Fracción

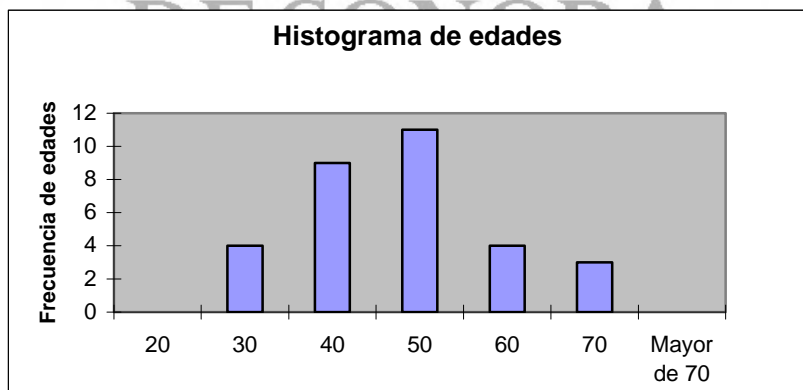
Rango de edades	PRD	PRI	PAN
20-30	0%	13%	17%
30-40	50%	20%	25%
40-50	50%	40%	25%
50-60	0%	20%	8%
60 o mas	0%	7%	17%
No se sabe	0%	6%	8%

Fuente: Elaboración propia con información de libros de actas de la LVI legislatura del archivo del Congreso de Sonora.

Lo que notamos es que la LVI legislatura es un congreso con edades variadas lo que denota aceptación y pluralidad por parte de los ciudadanos que votaron por los diputados de mayoría relativa y de los partidos políticos que eligieron a sus diputados de representación proporcional. En los archivos del congreso no se guardan datos de las edades de anteriores legislatura por lo que no tenemos un punto de comparación en esta área.

La edad media (42.4) de los diputados del congreso, nos habla de una legislatura relativamente joven si tenemos en cuenta que en generaciones pasadas la predominancia en los puestos políticos altos como las diputaciones tal parecía que eran reservadas para políticos de mayor de edad.

Cuadro No. 3.6



Fuente Dirección de Comunicación Social Congreso de Sonora.

La escolaridad de los diputados es muy variada, no podemos afirmar si existían casos de nula instrucción académica, solamente sabemos que 6 de ellos no dieron

información al respecto. Pero de acuerdo a los datos disponibles sabemos que 26 de ellos cuentan con preparación a nivel universitario de tal forma que el 78% es profesionista, el 16% no proporcionó información al respecto, y de ellos dos cuentan con algún postgrado que representan el 6 %.

En la fracción del PRI convergen cuatro ingenieros, tres abogados, tres maestros normalistas, un Contador Público, un Licenciado en Administración Financiera y un Licenciado en Ciencias de la Comunicación. No se especificó el nivel de estudios de los diputados priístas Vicente Terán y de Lourdes Cruz (ver cuadro No. 3.8).

En el grupo parlamentario del PAN encontramos a tres contadores públicos, dos abogados, un Maestro Normalista, un Licenciado en Administración de Empresas, un Licenciado en Ciencias de la Comunicación, un Doctor en Odontología y un Arquitecto. Del PAN no presentaron información al respecto los diputados Francisco García Gámez, Manuel Corral y Ernesto Munro (ver cuadro 3.7).

Por otra parte en la fracción del PRD tenemos de los 4 diputados a un Maestro en Ciencias con especialidad en Matemáticas Educativa, un Licenciado en Matemáticas, una Licenciada en Psicología Educativa y un profesional técnico con nivel de bachillerato del CONALEP (ver cuadro No. 3.9).

Cuadro No. 3.7

Escolaridad, Profesión e Institución Educativa Diputados del PAN

Nombre	Profesión	Institución Educativa
Enrique Torres Delgado	Arquitecto	Universidad Autónoma de Guadalajara
Ernesto Munro palacio	No hay información disponible	No hay información disponible
Francisco Alberto Velasco Núñez	Contador Público	UniSon
Francisco García Gámez	No hay información disponible	No hay información disponible
Gustavo de Unanue Aguirre	Lic en Derecho	UniSon
Héctor Cádiz Ríos	Contador Público	UniSon-Norte
Homero Ríos Murrieta	Lic. en Derecho	Universidad del Noroeste
José Irene Álvarez Ramos	Doctor en Odontología	UNAM
Ma. Dolores del Río Sánchez	Lic. en Cs. De la Comunicación	ITESO
Ma. Viola Corella Manzanilla	Profesor Normalista	Normal del Estado de Sonora
Manuel Corral Gutiérrez	No hay información disponible	No hay información disponible
Marco Arturo Moreno Ward	Contador Público	UniSon
Mario Alberto Guevara Rodríguez	Lic. en Admón de Empresas	No hay información disponible

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Com. Social del Congreso

Cuadro No. 3.8

Escolaridad, Profesión e Institución Educativa Diputados del PRI

Nombre	Profesión	Institución Educativa
Jesús Rosario Rodríguez Quiñónez	Profesor normalista	No hay información disponible
Alfredo López Aceves	Profesor normalista	No hay información disponible
Antonio Leyva Duarte	No hay información disponible	No hay información disponible
Daniel Hidalgo Hurtado	Lic. en Admón. Financiera	ITESM
Francisco Contreras Vergara	Lic. en Cs. De la Comunicación	No hay información disponible
Gustavo Mendivil Amparán	Lic. en Derecho	UniSon
Jesús Enríquez Burgos	Lic. en Derecho	UNAM
José Lamberto Díaz Nieblas	Ing. Agrónomo	UniSon
Lioncio Durazo Durazo	Ingeniero Agrónomo	UniSon
Ma. Lourdes Cruz de Maldonado	No hay información disponible	No hay información disponible
Marco Antonio Coronado Acuña	Ing. Agrónomo	UniSon
Mario Barceló Abril	Profesor normalista	Normal del Estado de Sonora
Onésimo Aguilera Burrola	Lic. en Derecho	UniSon-Sur
Raúl Acosta Tapia	Ing. Civil	ITSON
Ricardo Rivera Galindo	Contador Público	UniSon
Vicente Terán Uribe	No hay información disponible	No hay información disponible

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Com. Social del Congreso

Cuadro No 3.9

Escolaridad, Profesión e Institución Educativa Diputados del PRD

Nombre	Profesión	Institución Educativa
Heleodoro Pacheco Vásquez	Lic. en Enseñanza de Matemáticas	UPN Nogales
Jesús Ávila Godoy	Maestría en Matemáticas Educativa	UniSon
Hildelisa González Morales	Lic. en Psicología Educativa	Normal Superior Amado Nervo, Tepic, Nayarit
José Rene Noriega Gómez	Profesional Técnico	CONALEP

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Com. Social del Congreso

Esta legislatura se puede considerar con un alto grado de escolaridad o con un nivel aceptable, ya que cuando menos tres cuartas partes estudiaron una carrera profesional. En el caso de la fracción del PAN en un 31 % no se especificó el nivel de escolaridad ya que los diputados omitieron el detalle en su expediente, en el PRI, el 38 % no dio información y en el PRD se obtuvo de manera satisfactoria en el total de sus integrantes.

Son en total 23 los casos en los cuales se obtuvo información completa, si tomamos dicho universo, observamos que once diputados son egresados de la Universidad de Sonora lo que representa el 48%, 4 provienen de universidades privadas que representa el 17%, una de ellas fuera del Estado, tres son de la Normal del Estado lo que representa el 13%, dos de

la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) el 9%, uno de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) Nogales el 4%, uno del Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON) el 4% y uno del CONALEP de Cd. Obregón con el 4%. De lo anterior observamos que la mayor parte de los integrantes de la legislatura provienen de universidades públicas, casi la mitad de ellos de la UniSon el Alma Mater del Estado de Sonora.

En la fracción del PAN, son nueve los diputados que especificaron el lugar donde realizaron sus estudios profesionales, de ellos seis son egresados de escuelas públicas, cuatro de ellos de la UniSon, lo que representa el 67%, por otra parte son tres egresados de escuela privadas que representa un 33% del total de la información recabada.

En la fracción del PRI se obtuvo información de 10 diputados, de ellos 9 son egresados de escuelas públicas, 6 de ellos de la UniSon, lo que representa el 90%, y solamente un caso en el cual un diputado proviene de una universidad privada. En el caso de la fracción perredista los cuatro diputados provienen de escuelas públicas diversas en todos los casos. El PAN tiene tendencia a incorporar a sus filas a candidatos que provienen de instituciones privadas en una escala mayor que el PRI y el PRD. Estos pueden ser empresarios o egresados de escuelas privadas de elite.

Experiencia laboral o actividades anteriores

Se quiere conocer la actividad o experiencia laboral que realizaban los diputados antes de ser elegidos como representantes de los ciudadanos del Estado. Son casos muy variados que van de los que se dedicaban por completo a las actividades de giro empresarial, así como los que toda su vida profesional ha sido pasar de un puesto a otro de los distintos niveles de la administración pública o en algunos casos su paso ha sido en distintos puestos del partido político al que pertenecen.

Se clasifica la actividad como:

- a) Empresarios, docentes o empleados.
- b) Burócratas o funcionarios, los que provengan del servicio público, que hayan sido nombrados o designados para realizar una labor en el gobierno en sus tres niveles, federal, estatal o municipal.

- c) Políticos, los que hayan sido electos para un puesto de elección popular a través del voto de los ciudadanos o los que hayan ocupado un puesto en el cual hayan desarrollado actividades políticas.

Se realizaron cuadros describiendo quienes ocupaban las categorías antes mencionadas para el caso de cada fracción parlamentaria. Analizaremos cada fracción y al congreso en su conjunto para conocer las tendencias de cada partido.

De la información obtenida, de los diputados del PRI, once fueron burócratas, de los cuales 4 habían sido presidentes municipales, 4 de ellos eran docentes, 2 eran empleados de empresas privadas y 1 tenía su propia empresa, los 16 realizaban alguna actividad política de forma simultánea a sus otras actividades (ver cuadro 3.10).

De los diputados del PAN observamos que 5 de ellos se desempeñaban como pequeños o medianos empresarios, 4 eran empleados en empresas privadas, 3 habían participado como empleados de gobierno y 2 tenían actividades docentes. El total de los diputados realizaban alguna actividad de índole política de manera activa simultánea a sus otras actividades (ver cuadro No. 3.11). De la fracción del PRD, tres de ellos se dedicaban a la docencia, uno fue presidente municipal lo que se considera un puesto burocrático y los 4 se dedicaban a actividades políticas de su partido (ver cuadro No. 3.12).

Es una legislatura más o menos equilibrada entre perfiles políticos y de diputados forjados como funcionarios públicos. Lo interesante es el nicho que se abrió para los empresarios que comienzan a forjar su capital político ya que este sector alcanzó porcentajes de participación que no se veían en política en Sonora normalmente. La mayor parte de estos empresarios-políticos los aporta el partido del PAN.

Actividad de los Diputados del PRI antes de ser Diputados

Nombre	Empresarial, docente y/o empleado	Burocrático	Político
Jesús Rosario Rodríguez Quiñónez	Profesor de primaria (docente)	Director del Registro Público en Hermosillo.	Secretario de Acción Política en Sonora
		Subdirector General en Sonora del Registro Público de la Propiedad y del Comercio	Consejero Político Estatal del PRI
Alfredo López Aceves	X	Oficial Mayor del H. Ayuntamiento de Puerto Peñasco Presidente Municipal de Puerto Peñasco, Son	Presidente del Comité Municipal del PRI en Puerto Peñasco
Vicente Terán Uribe	Dueño de Compañía Satélite Import's de México (empresario)	Presidente Municipal de Agua Prieta, Son	Regidor Propietario del H. Ayuntamiento de Agua Prieta, Son.
	Ganadero, Agricultor y Constructor de Vivienda		
Lourdes Cruz de Maldonado	X	Jefe de Almacén DICONSA-Baviácora Presidenta municipal de Baviácora	Delegada de formación política del PRI estatal
Lioncio Durazo Durazo	X	Presidente Municipal de Granados, Son	Coordinador de Consejos Municipales de Concertación para la Obra pública.
Ricardo Rivera Galindo	Director de Despacho Contable (empleado)	Vicepresidente del patronato carretera Sahuaripa – Tepache Presidente Municipal de Bacanora	Presidente del Comité Municipal del PRI en Bacanora X
Marco Antonio Coronado Acuña	Profesor de primaria (docente)	X	Secretario General de la CNOP Ures, Son Regidor del H. Ayuntamiento Mpal. Ures, Son.
Francisco Contreras Vergara	X	X	Regidor del H. Ayuntamiento de Cajeme 1994-1997 Coordinador de Campaña por el PRI de Jorge Antonio Valdez por el distrito XVI
Onésimo Aguilera Burrola	X	Sub. Agente Fiscal de Navojoa, Son.	Regidor Plurinominal del H. Ayuntamiento de Cajeme
Raúl Acosta Tapia	X	X	Srío. Gral. de la CNOP en Cajeme
Gustavo Mendivil Amparán	X	Srío. Particular del presidente Mpal. De Navojoa 1994-1996	Presidente del Comité Mpal. Del PRI en Navojoa 1986-87
			Promotor durante la campaña de Arsenio Duarte para Dip. Federal
Antonio Leyva Duarte	X	X	Presidente del Comisariado Ejidal No. 1 de Bacabampo 1989-92 Presidente del Comité Mpal. Del PRI en Etchojoa 1992-94
José Lambert Díaz Nieblas	X	X	Subsecretario de Finanzas del Comité Mpal. Del PRI en Huatabampo 1988-91.
Jesús Enríquez Burgos	Profesor universitario (docente)	Secretario de Gobierno 1973	Ex Delegado del Comité Ejecutivo Nacional del PRI en Cd. Juárez, Chih.
		Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia en Sonora	Ex Diputado en el Congreso Local del Estado e Sonora
Daniel Hidalgo Hurtado	Asesor Financiero SENIOR TRADER	Dir. Gral de Admón. Estatal y Asistencia Social de la Sría. De Salud Pública de Sonora	Presidente del Comité Mpal. Del PRI en Hermosillo
	Funcionario de Comercio Exterior Bancomer (empleado)		Consejero Político del comité Directivo Estatal del PRI en Sonora
Mario Barceló Abril	Maestro de primaria y secundaria (docente)	Director de Esc. Prim. Ignacio Zaragoza	Coord. De Campaña a Dip. Local por el XII Distrito
		Catedrático de ISETS (Inst. Superior de Estudios de Tele secundarias del estado de Sonora)	Miembro del Consejo Político Estatal del PRI

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Com. Social del Congreso.

Actividad de los Diputados del PAN antes de ser Diputados

Nombre	Empresarial, docente y/o empleado	Burocrático	Político
Mario Alberto Guevara Rodríguez	Licenciario de la firma Glass Mechanix automotriz.	X	Candidato y Síndico Procurador. XXI H. Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, Sonora.
	Concesionario de la firma Chrysmas Bussines de México, S. A. (empresario)		
Héctor Cárnez Ríos	X	X	Coordinador del PAN en el área rural de Caborca, Son.
Marco Arturo Moreno Ward	Gerente Contabilidad y Finanzas de "American Redemption Systems" (empleado)	X	Tesorero del Comité Directivo Municipal (Nogales)
Enrique Torres Delgado	Despacho de Proyectos y Constructora. (empresario)	Miembro del consejo de Desarrollo Municipal	Secretario de Organización del Comité Municipal
Francisco García Gámez	Accionista de Inmobiliaria "Centro Comercial Juárez", de fábrica de plásticos. (empresario)	Presidente Municipal de Cananea, son.	Consejero Estatal del PAN
Gustavo de Unanue Aguirre	Despacho de Abogados Sesma Fontes y Asociados. (empleado)	Miembro de la Comisión Especial para el problema del agua en Hermosillo	Regidor del Ayuntamiento de Hermosillo
Homero Ríos Murrieta	Ajustador de Seguros en OMEXA. (empleado)		Dirigente Estatal de Acción Juvenil del Partido Acción Nacional.
Ma. Dolores del Río Sánchez	Directora de la Revista Palabra de Mujer. (empleada)	Dir. Gral de Com. Soc.de Hermosillo 1997-2000	Miembro del Comité Directivo Estatal del PAN
	Docente de la Universidad del Noroeste, Universidad de Sonora y en la Universidad Kino. (docente)		
Ernesto Munro palacio	Socio fundador de la Empresa Turística Impulsora Mirador S.A. de C.V.	X	Presidente del Comité Directivo Mpal. Del PAN en Puerto Peñasco
	Propietario de la Planta purificadora del agua. (empresario)		Candidato a la Presidencia Mpal. Pto. Peñasco 1991
Ma. Viola Corella Manzanilla	Profesora (docente)	X	Secretaria General de Maestros Jubilados y Pensionados en Agua Prieta de la Sección 54 del SNTE
			Coordinador de Campaña y de municipios del sur del Estado
Francisco Alberto Velasco Núñez	X	X	Tesorero de la Unión Nacional de Padres de Familia
Manuel Corral Gutiérrez	Propietario de Talleres de Laminado y pintura Corral (empresario)	X	Regidor del H. Ayuntamiento de Hermosillo

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Com. Social del Congreso.

Actividad de los Diputados del PRD antes de ser Diputados

Nombre	Empresarial, docente y/o empleado	Burocrático	Político
Hildelisa González Morales	Maestra primaria (docente)	X	Miembro del Comité Ejecutivo Municipal del PRD en Navojoa, Son., 1991-1994.
			Representante del PRD ante el Consejo Municipal Electoral de Navojoa, Son.
			Consejera Nacional del PRD por Sonora.
José Rene Noriega Gómez	Empleado	X	Miembro del Comité Municipal del PRD (1991-1993) y (1994-1997)
			Candidato a la Diputación por el Distrito XVIII Cajeme sur y Bácum, Julio 2000
Heleodoro Pacheco Vásquez	Profesor secundaria (docente)	X	Presidente del PRD en Nogales, Son 1990-91, 94-96, 97-2000.
			Srio. Gral. de la Delegación Sindical D-II-16 sección 28 del SNTE 1996-98
Jesús Ávila Godoy	Profesor (docente)	Presidente Mpal. De Empalme 1997-2000	Delegado del PRD estatal

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Com. Social del Congreso

En el caso de los diputados del PRI estos han tenido más actividad en cargos de la administración pública estatal ya que el poder ejecutivo siempre ha pertenecido al PRI situación que le facilita la obtención de cargos al tener más espacios disponibles. En el caso de los diputados del PAN y del PRD la mayoría de la experiencia ha sido en gobiernos municipales, en algunos casos como Francisco García Gámez del PAN que fue presidente municipal de Cananea y de Jesús Ávila Godoy quien fungió como presidente municipal de Empalme, los dos casos en el trienio inmediato anterior.

Hay algunos casos en los cuales algunos diputados ocuparon puestos dentro de agrupaciones sindicales por ejemplo en la sección 54 del SNTE, como el caso de Heleodoro Pacheco y Viola Corella.

Uno de los diputados con mayor experiencia es el coordinador de la fracción priísta, el diputado Jesús Enríquez Burgos. En el año de 1973, en ese entonces siendo gobernador Carlos Armando Biebrich, Enríquez Burgos fue titular de la Secretaría de Gobierno, incluso

en algunas ocasiones llegó a firmar como gobernador interino del estado de Sonora ante la ausencia del titular²⁶.

Posteriormente Enríquez Burgos fue magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de Sonora entre 1974 y 1975, y fue diputado local de la LII Legislatura (1991-1994) del Estado²⁷. Desde hace varios años tiene la patente de notario público en Sonora. Podemos afirmar que este personaje es el diputado de más vasta experiencia como servidor público de la LVI legislatura debido a la gran cantidad de puestos de alto nivel que ha ocupado dentro de la administración pública de Sonora.

En lo concerniente a las actividades políticas de los diputados es aquí donde notamos un mayor dinamismo, ya que la mayor parte de ellos ocuparon una o varias carteras dentro de sus respectivos partidos políticos. Siete del total de los diputados tenían la experiencia de haber sido presidente municipal lo que representa el 21% del total del congreso. De ellos el PRI cuenta entre sus filas a cinco ex presidentes municipales y a cinco ex regidores de distintos municipios del Estado. El PAN cuenta con un ex presidente municipal, un ex síndico y dos ex regidores. El PRD cuenta con un ex presidente municipal de Empalme.

Dentro de las actividades políticas mas recurrentes observamos que ser consejero político, dirigente de un partido o delegado en cualquier nivel ya sea municipal, estatal o nacional ofrece una amplia probabilidad de ser tomado en cuenta a las candidaturas para diputaciones locales. El 60% de los diputados electos provenían de los puestos políticos antes mencionados.

Fracciones parlamentarias

Los diputados que integran el congreso de Sonora tienen derecho a agruparse en fracciones parlamentarias, así lo establece el artículo 29 fracción VI de la ley orgánica del Congreso, este precepto les permite asociarse en grupos comunes. La LVI legislatura cuenta con tres grupos o fracciones parlamentarias que representan a tres distintos partidos políticos son: PRI, PAN y PRD.

²⁶ Boletín oficial No. 51, 26 de diciembre de 1973. Archivo del Congreso de Sonora.

²⁷ Al respecto se puede consultar la página electrónica del archivo del Congreso de Sonora: <http://www.congresoson.gob.mx/Archivo>

Las fracciones parlamentarias según su peso específico marcan en gran medida las decisiones que se toman en el legislativo. En este caso el PRI con una mayoría relativa, cuenta con 16 diputados, el PAN como segunda fuerza cuenta con 13 elementos y el PRD con 4 diputados constituye la tercera fuerza política del congreso sonorense (ver cuadro No. 3.13).

Cuadro No. 3. 13

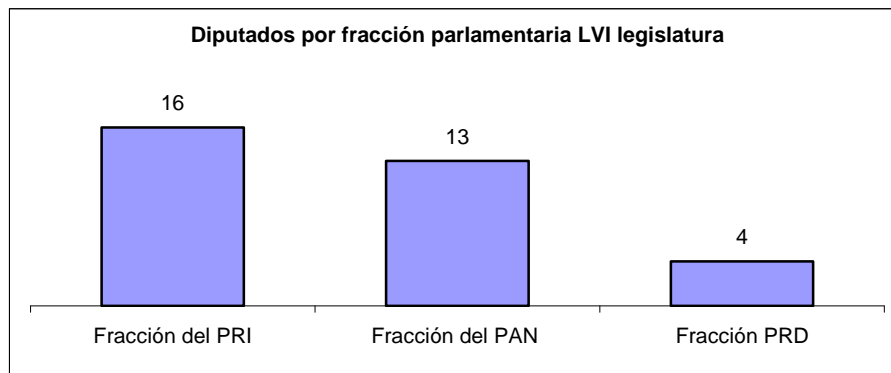
Fracciones Parlamentarias

Fracción Parlamentaria del PRI	Fracción Parlamentaria del PAN	Fracción Parlamentaria del PRD
Jesús Enríquez Burgos (Coordinador)	Francisco Alberto Velasco (Coordinador)	Jesús Ávila Godoy (Coordinador)
Alfredo López Aceves	Mario Alberto Guevara Rodríguez	Heleodoro Pacheco Vásquez
Vicente Terán Uribe	Héctor Cádiz Ríos	Hildelisa González Morales
Ma. Lourdes Cruz de Maldonado	Marco Arturo Moreno Ward	José Rene Noriega Gómez
Lioncio Durazo Durazo	Enrique Torres Delgado	
Ricardo Rivera Galindo	Francisco García Gámez	
Marco Antonio Coronado Acuña	Manuel Corral Gutiérrez	
Francisco Contreras Vergara	Gustavo de Unanue Aguirre	
Onésimo Aguilera Burrola	Homero Ríos Murrieta	
Raúl Acosta Tapia	Ma. Dolores del Río Sánchez	
Gustavo Mendivil Amparán	Ernesto Munro palacio	
Antonio Leyva Duarte	Ma. Viola Corella Manzanilla	
José Lamberto Díaz Nieblas	José Irene Álvarez Ramos	
Jesús Rosario Rodríguez Quiñónez		
Daniel Hidalgo Hurtado		
Mario Barceló Abril		

Fuente: Elaboración propia con información de libro de actas de la LVI legislatura.

Las fracciones parlamentarias cuentan con un diputado que coordina los trabajos como grupo parlamentario y es la voz dominante al interior de la bancada. El diputado coordinador es electo por el resto de los diputados y éste puede ocupar la plaza de forma permanente durante los tres años que dure la legislatura o de manera rotativa de acuerdo al consenso de los demás diputados de su propia fracción. El coordinador ostenta el liderazgo de la fracción y se puede catalogar como el diputado con más experiencia en asuntos legislativos.

Cuadro No. 3.14



Fuente: libro de actas de la LVI legislatura de Sonora.

El diputado Jesús Enríquez Burgos es quien coordina los trabajos de los 16 diputados priístas; El diputado Francisco Velasco Núñez es el coordinador de los 13 diputados del PAN y el diputado Jesús Ávila Godoy coordina a los 4 diputados del PRD. A su vez los tres coordinadores parlamentarios son miembros de forma automática de la comisión de régimen interno y concertación política, comisión sumamente importante ya que en ella se llevan acuerdos y se toman muchas decisiones previas de carácter político de la vida interna del congreso.

Es muy común que las votaciones sean en bloque, esto es, que los diputados que pertenecen a una misma fracción parlamentaria voten en el mismo sentido. Esta forma de votar de las fracciones se le denomina “línea partidista” y algunos académicos la catalogan como “partidocracia”. El votar así en forma de bloque hace pensar a algunos politólogos como una degeneración del principio de la representatividad de los diputados. El pensador español Gonzalo Fernández de la Mora en su obra *La Partitocracia* la define como “aquella forma de oligarquía arbitrada en que los partidos políticos monopolizan la representación” (Fernández, 1977, 154). Vemos que el partido político es el que concentra el poder. Es el actor principal y exclusivo del sistema democrático. El estado es regido no por sí mismo, sino por los partidos políticos. El parlamento es un congreso de partidos en donde el diputado o senador ha de votar, no según sus principios y convicciones personales, sino por lo que ordena el partido en que milita. Los asientos o curules son del partido no del ciudadano.

El parlamento supone la expresión de las ideas de los legisladores con argumentos que sustenten su teoría sobre determinado asunto. A la hora de votar en el pleno los diputados de Sonora mantienen una lealtad al pensamiento ideológico de la dirigencia partidista misma que se cristaliza en el sentido del voto.

Si tomamos la legislatura anterior como referencia, al ser las dos legislaturas la LV y la LVI una situación de gobiernos divididos donde ningún partido obtiene mayoría absoluta, en la anterior se dio un caso en el cual dos legisladores del PAN –una diputada uninominal y un diputado plurinominal- se “indisciplinaron” y votaban como les dictaba su propia conciencia, sin distraerse con órdenes de la dirigencia del partido. Ésta situación molestó al coordinador de la bancada y a la dirigencia del PAN estatal. Por este hecho –haber votado distinto a su bancada- los dos diputados son amonestados y posteriormente los legisladores renuncian a la fracción panista para convertirse en diputados independientes y forman una fracción paralela independiente sin partido político. Es interesante saber que en votaciones importantes como la aprobación o rechazo de las cuentas públicas del gobierno del Estado y los municipios, coincidieron con el voto del PRI (Almada y Medina, 2001, 463).

Este ejemplo se da en lo que fue el primer ejercicio democrático de los partidos políticos en el legislativo de Sonora sin mayorías absolutas en el congreso y la presentación del primer gobierno dividido en el estado tema que no se ha abordado teóricamente aun.. Después de ésta situación, no se ha vuelto a presentar que en la aprobación de leyes importantes un partido vote distinto a la mayoría de sus compañeros de bancada. Podemos suponer que la disciplina partidista va mas allá de la lealtad moral que pudiera tener el legislador con el partido o lo que es peor, con el ciudadano, y podemos pensar que el diputado solo vota pero no razona el voto por si mismo.

Integración y trabajo de comisiones

La LVI legislatura se conformó de 52 comisiones en su etapa de instalación o apertura del trabajo legislativo. Posteriormente se crearon 4 comisiones nuevas después de haber nombrado las 52 iniciales, de tal manera que la legislatura terminó con 56 comisiones.

Las comisiones tienen cierta jerarquía ya que se clasifican algunas como más importantes que otras, éstas últimas suelen ser rotativas entre sus integrantes con intervalos de seis meses a un año la rotación de la presidencia. Lógicamente el partido más fuerte intenta ganar más espacios en las comisiones que considera más importantes.

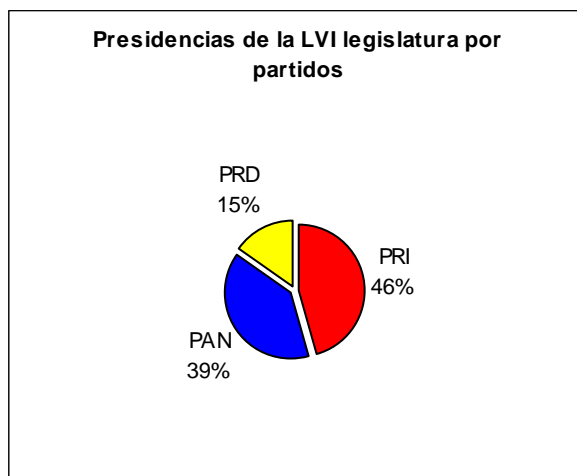
Todas las comisiones ordinarias tienen carácter dictaminador, esto quiere decir que todas las comisiones tienen la facultad de emitir un dictamen con validez para presentarse ante el pleno para votarse. También coexisten las comisiones especiales, las cuales no tienen la capacidad de dictaminar asuntos, y tienen la función de presentar una alternativa para los ciudadanos de una comisión con carácter plural en cuanto a su composición para peticiones especiales, estas comisiones presentan ante el pleno sus dictámenes, informes o acuerdos y este último resuelve la procedencia del dictamen.

Por ejemplo en la LVI legislatura, la comisión especial plural se integró por dos diputados de cada partido, presidiéndola un panista Francisco García Gámez diputado uninominal de Cananea. Destacan entre los asuntos que se atendieron por esta comisión la atención del problema de los deudores de la banca afiliados en la agrupación conocida como “El Barzón”, donde se analizaron propuestas de esta asociación. También le dio seguimiento a los problemas derivados del fraude de la caja de ahorro y préstamo también conocida como “El Arbolito”, así como los problemas de los ex ferrocarrileros.

Las comisiones son designadas por la mayoría calificada del pleno del congreso, esto es, el pleno debe de aprobar la propuesta de conformación de las comisiones por las dos terceras partes de los diputados. A pesar que la ley orgánica establece cinco días después de la instalación de la legislatura como el término legal para la conformación de estos grupos de trabajo, fueron 24 días los que trascurrieron para que los diputados de la LVI se pusieran de acuerdo en la integración de las mismas.

La distribución de presidencias de las comisiones se apegó bastante a lo que dicta la ley orgánica en cuanto a los porcentajes que le toca a cada partido, la ley establece que la repartición debe ser de acuerdo a su peso específico. Fueron 21 presidencias para el PRI que representa el 46%, el PAN con 18 el 39% y el PRD con 7 el 15% (ver cuadro No. 3.15 y 3.16).

Cuadro 3.15



Fuente Libro de actas de la LVI legislatura

Cuadro 3.16

Comisiones más importantes y su presidencia

Comisión	Partido que la preside
Primera Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	Rotativa **
Segunda Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	PRI
Tercera Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	PAN
Primera Comisión de Hacienda	PRI
Segunda Comisión de Hacienda	PAN
Tercera Comisión de Hacienda	PRD
Primera Comisión de Presupuestos Municipales	PRI
Segunda Comisión de Presupuestos Municipales	PAN
Tercera Comisión de Presupuestos Municipales	PAN
Cuarta Comisión de Presupuestos Municipales	PAN
Quinta Comisión de Presupuestos Municipales	PRI
Sexta Comisión de Presupuestos Municipales	PRD
Séptima Comisión de Presupuestos Municipales	PRD
Octava Comisión de Presupuestos Municipales	PRI
Novena Comisión de Presupuestos Municipales	PAN
Comisión de Régimen Interno y Concertación Política	Rotativa *
Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	Rotativa **
Comisión De Administración	Rotativa *

Fuente Libro de actas de la LVI legislatura

Ver cuadro completo en anexo No.2

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) es la que ejerce el gobierno interior del congreso, y tiene por objeto coordinar el ejercicio de las funciones legislativas y políticas del mismo. La CRICP se integró por dos diputados de cada partido, de los dos, uno de ellos es el coordinador de su fracción parlamentaria. La presidencia de la CRICP es rotativa entre los coordinadores, como la fracción del PRI es la que obtuvo la mayoría relativa le corresponde la primer presidencia, después al PAN y finalmente al PRD para volver a rotar en el mismo orden

La CRICP se integró de la siguiente manera: Jesús Enríquez Burgos (PRI), Francisco Velasco Núñez (PAN), Jesús Ávila Godoy (PRD), Gustavo Mendivil Amparán (PRI), Francisco García Gámez (PAN) e Hildelisa González Morales (PRD).

Otra comisión es la de vigilancia de la contaduría mayor de hacienda (CVCMH) como una de las comisiones importantes y que regularmente es una de las más peleadas a la hora de repartir la presidencia de las mismas. La CVCMH es la instancia de coordinación y control del desempeño de la contaduría mayor de hacienda del congreso.

Ésta entre sus principales actividades destaca la presentación del dictamen ante el pleno de las cuentas públicas del gobierno del estado de Sonora y los municipios elaborado y analizado por la contaduría mayor de hacienda. Aquí encontramos la función fiscalizadora del legislativo. El trabajo de auditorías y revisión exhaustiva lo realiza la contaduría mayor y es quien realmente realiza el trabajo técnico.

La comisión revisa los resultados del ejercicio del gasto público y el dictamen que emite la contaduría para posteriormente proceder a someterlo a votación la cual tiene más bien un carácter político más que técnico en su aprobación. La CVCMH es una comisión compuesta de dos diputados por cada partido político, la presidencia es rotativa anual y como primera opción la preside un priísta, y de los seis solo será uno de cada partido quien logre ser presidente.

La comisión está integrada por: Daniel Hidalgo (PRI), Jesús Ávila Godoy (PRD), Francisco García Gámez (PAN), Ricardo Rivera Galindo (PRI), René Noriega Gómez (PRD) y Héctor Cárdenas Ríos (PAN).

Otra de las comisiones importantes son las de Gobernación y Puntos Constitucionales. Son tres comisiones y les corresponden analizar y dictaminar las iniciativas de ley o decreto que le sean turnadas. Entre sus funciones más importantes son las encargadas de realizar el análisis y discusión de las iniciativas de las reformas a la constitución política local. La primera comisión es rotativa anual, las otras dos son de carácter permanente durante la legislatura. Son tres los diputados que integran este tipo de comisión y de igual forma se refleja la pluralidad del congreso.

La primera comisión que es rotativa la presidió primeramente el PRD, la segunda el PRI y la tercera el PAN. En este tipo de comisiones existe un nivel de discusión un poco más amplio que en otras comisiones ya que las reformas constitucionales implican la participación de los diputados más experimentados en aspectos del derecho constitucional.

La primera comisión de gobernación y puntos constitucionales se integra por: Jesús Ávila Godoy, Gustavo de Unanue y Jesús Enrique Burgos. La segunda comisión por: Alfredo López Aceves (PRI), José Álvarez (PAN) y Heleodoro Pacheco (PRD), la tercera comisión por: Homero Ríos (PAN), Mario Barceló (PRI) y René Noriega (PRD).

Las Comisiones de Hacienda se componen de tres diputados, uno por cada partido político. Las tres son de carácter permanente. Tienen como principal función la dictaminación de la ley de ingresos del estado, así como del decreto de presupuesto de egresos del estado, el programa financiero y los factores de distribución de participación federal a los municipios de Sonora.

También esta comisión emite los dictámenes de las iniciativas de decretos de reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la ley de hacienda municipal y ley de hacienda del estado. Se encargan de analizar las solicitudes tanto del gobierno del estado como de los municipios en cuanto a las solicitudes de crédito para obras.

La primera comisión de hacienda se conforma por Ricardo Rivera (PRI), Hildelisa González (PRD) y Enrique Torres (PAN); La segunda por Alfredo López Aceves (PRI), José Álvarez (PAN) y Heleodoro Pacheco (PRD); y la tercera por Homero Ríos (PAN), Mario Barceló (PRI) y René Noriega (PRD).

La comisión de administración es una de las más importantes a nivel interno reviste gran importancia para el congreso ya que es la encargada de ejercer los recursos presupuestales y patrimoniales del congreso. A través de esta comisión de índole plural conformada por tres diputados uno del PAN, uno del PRI y otro del PRD. Esta comisión es rotativa semestral se conforma por los diputados: Marco Moreno Ward (PAN), Heleodoro Pacheco (PRD) y Vicente Terán (PRI).

Esta comisión analiza la viabilidad de numerosas situaciones presupuestales del congreso, como la viabilidad en la contratación de más personal para el propio legislativo, la contaduría mayor de hacienda y el instituto de investigaciones legislativas. Otra función es definir el monto que habrá de destinarse para ayudas directas a personas de escasos recursos.

Las comisiones de presupuestos municipales son nueve, integradas de manera plural por tres diputados cada una como podemos (ver cuadro No.3.17). Estas comisiones se encargan del análisis y discusión de los presupuestos y leyes de ingresos de los municipios del estado. Estas comisiones de presupuestos se reparten las presidencias de la siguiente manera: cuatro para el PAN, tres para el PRI y dos para el PRD.



EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Comisiones de Presupuestos Municipales

Primera Comisión De		Sexta Comisión de	
Presupuestos Municipales		Presupuestos Municipales	
Dip. Vicente Terán Uribe	PRI	Dip. J. Rene Noriega Gómez	PRD
Dip. Francisco García G.	PAN	Dip. Viola Corella M.	PAN
Dip. Hildelisa González M.	PRD	Dip. Marco A. Coronado A.	PRI
Segunda Comisión De		Séptima Comisión de	
Presupuestos Municipales		Presupuestos Municipales	
Dip. Mario Guevara R.	PAN	Dip. Jesús Ávila G.	PRD
Dip. Lamberto Díaz N.	PRI	Dip. Héctor Cáñez R.	PAN
Dip. Rene Noriega Gómez	PRD	Dip. Antonio Leyva D.	PRI
Tercera Comisión De		Octava Comisión De	
Presupuestos Municipales		Presupuestos Municipales	
Dip. Marco A. Moreno W.	PAN	Dip. Leoncio Durazo D.	PRI
Dip. Heleodoro Pacheco V.	PRD	Dip. Ma. Dolores Del Río S.	PAN
Dip. Mario Barceló Abril	PRI	Dip. Hildelisa González M.	PRD
Cuarta Comisión De		Novena Comisión De	
Presupuestos Municipales		Presupuestos Municipales	
Dip. Manuel Corral Gutiérrez.	PAN	Dip. Enrique Torres D.	PAN
Dip. Jesús Ávila Godoy	PRD	Dip. Ma. L. Cruz Ochoa	PRI
Dip. Onésimo Aguilera B.	PRI	Dip. Heleodoro Pacheco V.	PRD
Quinta Comisión De			
Presupuestos Municipales			
Dip. Francisco Contreras V.		PRI	
Dip. Ernesto Munro Palacio		PAN	
Dip. Heleodoro Pacheco V.		PRD	

Elaboración propia con información de libro de actas de la LVI legislatura

Durante la legislatura LVI se integraron 4 comisiones, mismas que se incorporaron a las ya existentes:

- a) Comisión de energía y recursos estratégicos.
- b) Comisión de asuntos del agua.
- c) Comisión de minería.
- d) Comisión especial plural.

Hasta aquí describimos la composición y la integración de algunas de las comisiones más importantes del congreso del Sonora. Para conocer el resto de las comisiones con cada uno de sus integrantes y sus respectivos partidos políticos (ver anexo No. 3).

Un punto interesante es la participación del PRD en las comisiones. Los diputados del PRD aparecen como integrantes de todas las comisiones del congreso, casi como una obligación en aras de una pluralidad inconsciente. Por ejemplo, René Noriega tuvo 16 apariciones –la más alta- en comisiones, Heleodoro Pacheco 15, Hildelisa González 14 y Jesús Ávila 13. Esto podría suponer una sobre representación del PRD o subrepresentación de los otros dos partidos en la integración de las comisiones.

La integración de las comisiones de la LVI legislatura no atiende a un principio de proporcionalidad, ya que la mayor parte de ellas se conforma de tres diputados, uno por cada partido de tal manera que la representación política del partido en la comisión es igual en los tres casos. Lo que hace la diferencia al conformar las comisiones es quién la preside, como si esto fuera lo más importante, la realidad es que las facultades del presidente son limitadas al ser el responsable de recibir los proyectos y convocar a las reuniones de la comisión su voto vale lo mismo que los otros.

De los diputados del PRI siendo el partido que más diputados ostentan en la legislatura, tuvo un diputado con 7 apariciones en distintas comisiones; cuatro diputados aparecen en 5 comisiones; dos en 4; seis en 3 y tres en 2. En la fracción del PAN cinco diputados aparecen en 6 distintas comisiones; seis aparecen en 4; y dos en 2 comisiones.

Como podemos ver, en el PRD el hecho de ser una bancada pequeña hace que la rotación sea muy dinámica en cuanto a los diputados que integran las distintas comisiones. Pero hay un aspecto muy importante que se ha descuidado, las comisiones son entidades que se sujetan a votos en la aprobación de los dictámenes, si observamos que el PRD participa en todas a pesar de tener menos representación política en el congreso, esto puede ser un arma poderosa al momento de inclinar la balanza por uno u otro partido a la hora de votar los dictámenes en las comisiones. Por otra parte es una tarea muy difícil analizar los asuntos con la misma intensidad al pertenecer a tantas comisiones.

En total las 56 comisiones recibieron durante la legislatura 1,529 asuntos y de acuerdo a los expedientes se aprobaron en el pleno un total 1,004 dictámenes entre leyes,

decretos y acuerdos. El pleno del congreso aprobó el 66% de todos los dictámenes que le presentaron las distintas comisiones.

Los asuntos turnados son los proyectos que recibieron las comisiones por parte del presidente de la mesa directiva del congreso. De los 1,529 asuntos que se les turnó 1,004 se convirtieron en leyes, decretos o acuerdos después de sortear cada dictamen su respectiva fase de votaciones en el pleno del congreso. Las comisiones de la LVI legislatura tuvieron un incremento en el trabajo realizado respecto a la legislatura anterior como podemos observar en el cuadro No. 3.18.

Cuadro No. 3.18

Comparativo de trabajo de comisiones entre la LV y LVI legislatura

Comisión	Asuntos LVI	Asuntos LV **	Diferencia ***
Primera Comisión de Gobernación Y Puntos Constitucionales	108	47	-56.50%
Segunda Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	95	42	-55.80%
Tercera Comisión de Gobernación Y Puntos Constitucionales	105	42	-60.00%
Primera Comisión de Hacienda	133	75	-43.60%
Segunda Comisión de Hacienda	124	64	-48.40%
Tercera Comisión de Hacienda	122	76	-37.70%
Primera Comisión de Presupuestos Municipales	16	6	-62.50%
Segunda Comisión de Presupuestos Municipales	15	9	-40.00%
Tercera Comisión de Presupuestos Municipales	6	4	-33.30%
Cuarta Comisión de Presupuestos Municipales	21	4	-81.00%
Quinta Comisión de Presupuestos Municipales	37	3	-91.90%
Sexta Comisión de Presupuestos Municipales	19	3	-84.20%
Séptima Comisión de Presupuestos Municipales	17	3	-82.40%
Octava Comisión de Presupuestos Municipales	28	2	-92.90%
Novena Comisión de Presupuestos Municipales	27	3	-88.90%
Comisión de Régimen Interno y Concertación Política	13	13	0.00%
Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	39	18	-53.80%
Comisión de Administración	14	0	-100.00%

Elaboración propia con información de oficialía mayor.

**La columna de datos de la LV se tomó del libro de Almada y Medina *Historia Panorámica del Congreso 1825-2000*

*** Los datos de la columna de la extrema derecha en cuanto a la diferencia se refiere al porcentaje menos de trabajo que tuvo la LV legislatura en las mismas comisiones

Ver cuadro completo en anexo No. 4.

Por otra parte tenemos otro indicador que se conforma de los dictámenes aprobados en el pleno. Aquí podemos saber cuales fueron las comisiones que participaron en la elaboración de dicho dictamen. Con este indicador podemos saber cuales fueron las

comisiones que tuvieron más trabajo durante la legislatura basándonos en la cantidad de participación en los distintos proyectos que si se aprobaron ver cuadro No.3.19.

Estos datos se ofrecen en los expedientes de las leyes y los decretos aprobados. El número que nos arroja es mayor a los proyectos aprobados, esto sucede por que en algunos casos trabajan comisiones unidas, como podría ser el caso de las comisiones de presupuestos municipales donde las nueve comisiones participan en el dictamen. Cuando las comisiones trabajan unidas se le asigna un punto o participación a cada una ya que se toma como aportación de la comisión en la presentación del dictamen.

En la aprobación de las leyes observamos que la octava comisión de presupuestos municipales es la que más participó, ya que en 47 ocasiones se mencionó en los expedientes aprobados como comisión que presenta el dictamen. Parece que es mucho el trabajo legislativo hecho por la comisión, la realidad es que la gran mayoría de los dictámenes son para la aprobación de leyes de ingresos de los municipios que obedece a patrones preestablecidos para su aprobación cada año.

Son 39 comisiones que parecen con cero trabajo, esto quiere decir que en la aprobación del total de las leyes y los decretos de la LVI legislatura no hubo participación en la presentación de dictámenes de estas comisiones ante el pleno podríamos preguntarnos ¿Qué hacen ahí esas comisiones?

Por otra parte en los decretos aprobados observamos una gran participación de las comisiones de presupuestos municipales y de hacienda. Esto se da en gran parte ya que estas comisiones son las encargadas de dictaminar si procede la desincorporación, enajenación o donación de los bienes muebles e inmuebles de los municipios de Sonora.

En cambio podemos ver que en las comisiones de gobernación y puntos constituciones es menor el trabajo, pero en términos cualitativos es mayor el debate que se da en el pleno en la presentación de los dictámenes que provienen de estas comisiones. Este tipo de comisiones analizan los proyectos de reformas a la constitución las cuales van acompañadas de gran discusión tanto en la comisión o en las reuniones previas al pleno. Es por eso que es difícil ponderar de manera exacta el grado de trabajo de las comisiones, algunas pueden ofrecer datos cuantitativos grandes pero poca discusión o viceversa.

Trabajo de las comisiones en asuntos aprobados

Comisión	Participación en Leyes	Participación en Decretos
Primera Comisión de Gobernación Y Puntos Constitucionales	5	13
Segunda Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	4	10
Tercera Comisión de Gobernación Y Puntos Constitucionales	3	11
Primera Comisión de Hacienda	4	52
Segunda Comisión de Hacienda	4	53
Tercera Comisión de Hacienda	4	45
Primera Comisión de Presupuestos Municipales	27	85
Segunda Comisión de Presupuestos Municipales	18	78
Tercera Comisión de Presupuestos Municipales	15	75
Cuarta Comisión de Presupuestos Municipales	35	90
Quinta Comisión de Presupuestos Municipales	39	98
Sexta Comisión de Presupuestos Municipales	39	86
Séptima Comisión de Presupuestos Municipales	34	85
Octava Comisión de Presupuestos Municipales	47	100
Novena Comisión de Presupuestos Municipales	45	68
Comisión de Régimen Interno y Concertación Política	0	0
Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	0	0
Comisión de Administración	0	0

Elaboración propia con información de los expedientes de leyes y decretos del congreso de Sonora.

Ver cuadro completo en anexo No. 5

Son 15 las comisiones en las que se concentró más del 90% de trabajo que tuvo éxito al momento de la presentación de dictamen y su aprobación. En la LVI legislatura hubo 41 comisiones en las cuales su aportación de dictámenes fue muy poco o nulo casi se podría decir que pasaron desapercibidas en cuanto a su participación en el proceso legislativo.

La LVI legislatura contó con 6 comisiones que no existían en la legislatura anterior son:

- Comisión de asuntos de la juventud
- Comisión de energía
- Comisión de minería
- Comisión de asuntos del agua
- Comisión especial plural
- Comisión de atención y apoyo a personas con discapacidad

A estas comisiones de nueva creación les turnaron en total 55 asuntos de ellos fueron dictaminados solo tres. Al hacer una comparación con la LV legislatura sobre el trabajo de las comisiones observamos la diferencia en la carga de trabajo que recibieron. En el caso de las comisiones de administración, transporte y segunda comisión de asuntos agrarios la diferencia de trabajo fue del 100% a favor de la LVI, ya que dichas comisiones no recibieron ningún asunto en la legislatura anterior (ver cuadro No. 3.18).

De los casos mas destacados en los que existió trabajo previo pero que se nota una diferencia sustancial es en el caso de las comisiones de asuntos indígenas la cual tuvo la LVI una diferencia del 96.2% de más carga de trabajo que la LV; también la octava comisión de presupuestos municipales tuvo una diferencia de 93% y la quinta de presupuestos municipales 92% en relación a la anterior legislatura.

En el caso contrario fueron 4 las comisiones en las cuales el trabajo legislativo decreció en relación a la legislatura anterior. Destaca la segunda comisión de servicios públicos municipales que su trabajo en la LVI legislatura tuvo un decremento del 300%; en la segunda comisión de medio ambiente fue del 75%; en la segunda comisión de salubridad del 67% y en la primera de salubridad del 50% menos el trabajo.

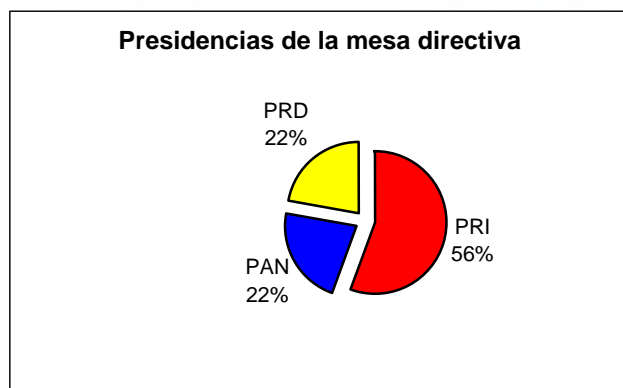
Si comparamos a la LV con la LVI legislatura podemos apreciar en términos totales un aumento en el nivel de aprobación, en la LV se aprobaron 267 leyes, 210 decretos y 251 acuerdos. En general la LVI legislatura aprobó 38 leyes menos que la anterior, pero, aprobó 221 decretos y 93 acuerdos más que su predecesora. De acuerdo a estos datos la LVI legislatura aprobó un 27% más de asuntos dictaminados por las comisiones y que tuvieron éxito en el pleno. Tal vez estos términos suenen muy cuantitativos, pero de acuerdo a la ley orgánica y al reglamento son parte de las funciones primordiales de las comisiones y del poder legislativo.

Mesa directiva

En la LVI legislatura tuvieron lugar veintisiete mesas directivas, 6 fueron diputaciones permanentes (tres meses) en los recesos de la cámara y el resto de orden normal rotativa mensual en periodo normal de sesiones. El PRI que obtuvo la mayoría en la legislatura obtuvo la presidencia de 15 mesas directivas de las cuales 12 fueron ordinarias y tres permanentes. El PAN tuvo seis en total de las cuales 5 ordinarias y una permanente y el PRD a pesar de tener poca representación política empató al PAN en el total y obtuvo 6 presidencias de mesa directiva, cuatro ordinarias y dos permanentes (ver cuadro 3.20, 3.21 y anexo No. 6 visualizar cuadro completo).

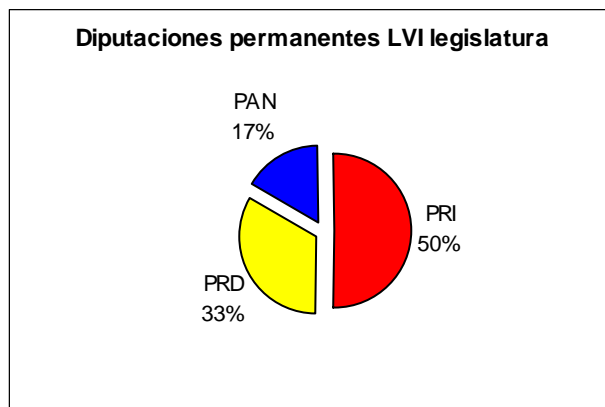
De esta forma es como se repartieron el poder PRI, PAN y PRD de la dirección del congreso en la LVI legislatura. Los partidos aquí ponen un interés especial ya que el presidente del congreso tiene facultades que pueden hacer que un proyecto se retrase o se agilice al momento de enviarlo a los trabajos de comisiones o someterlo a votación ante el pleno.

Cuadro No. 3.20



Elaboración propia con información de libro de actas de la LVI legislatura

Cuadro No. 3.21



Elaboración propia con información de libro de actas de la LVI legislatura

El PRI obtiene un buen porcentaje de las presidencias de acuerdo a su peso específico, pero el PAN se ve afectado ante la ganancia del PRD. El número de presidencias obtenidas por el PRD se debe en gran parte por alianzas que este tuvo con el PRI. Se da una pelea política entre PAN y PRI, y el PRD reacciona en muchas ocasiones a favor del PRI, lo cual se refleja en los consensos que consiguió para ocupar la mesa directiva.

En general observamos una legislatura con matices muy diversos. Por una parte el PAN como primera fuerza opositora al ejecutivo estatal del PRI intenta hacer un frente común con el PRD. Pero esto no sucede así en los hechos, el PRD consigue beneficios para su bancada al otorgársele la dirección de la contraloría y dirección jurídica del congreso, y no fueron pocas las ocasiones en la cual hace alianza con el PRI para obtener dichos beneficios. Aun así la conformación del congreso exige el consenso total y más en un sistema de línea partidista donde el análisis individual de los diputados es prácticamente nulo.

En cuanto a las comisiones estas se reparten en función de sus presidencias como forma de medir la representación política, ésta es la forma de determinar el nivel de pluralidad del congreso. Esto es rebatible ya que tal vez deberían existir menos comisiones puesto que tan solo 23 comisiones realizaron el total de los trabajos de dictamen de las leyes y decretos de la LVI legislatura.

En la conformación del congreso se observa una diversidad marcada. Aparte de los antagonismos naturales de origen que enfrentan las tres fuerzas políticas en el congreso, también convergen en el mismo partido y bancada parlamentaria individuos extraídos de

grupos distintos con intereses variables. Esto podría suponer que la forma en la que un diputado piensa y razona su voto puede estar influenciado por sus orígenes y creencias particulares. Sin embargo en la LVI legislatura, a la hora de votar, invariablemente cada fracción vota en el mismo sentido. Vemos entonces que los orígenes, formación y experiencia de los diputados no inciden demasiado en el proceso legislativo en el resultado final a la hora de votar, más bien lo importante es hacer votaciones en bloque a favor del partido no tanto de los ciudadanos.

CAPITULO IV

Procesos legislativos en la LVI legislatura

El objetivo de este capítulo es describir la actividad legislativa que se suscitó en 4 iniciativas de ley y un proyecto de decreto de presupuesto de egresos del Estado. El trabajo o la actividad legislativa, se concibe como el proceso de aprobación de las leyes y los decretos que realizó la LVI legislatura. En este capítulo se revisó también los tipos de actividades que realiza el legislativo en concordancia con las facultades que le confiere la ley o que realiza como actividad complementaria a sus funciones.

Se realizó una clasificación de las leyes y decretos que habremos de analizar de acuerdo a su importancia o jerarquía al tema que tratan. De igual manera se registra el total de la producción legislativa y se aíslan solamente aquellos proyectos en los cuales el debate y la discusión en el poder legislativo mostraron signos de divergencia de ideas, ya sea por parte de los diputados o de las fracciones parlamentarias en su conjunto.

Para analizar el trabajo hecho por los legisladores se realizó una exploración de los expedientes emitidos por el congreso en el periodo 2000-2003. De igual forma se verificó la información que nos proporcionan los libros de actas y los diarios de debates para corroborar los hechos que se presentaron durante las sesiones del pleno.

Al final del capítulo tendremos un contexto amplio de la forma como se llevo a cabo el proceso legislativo en la aprobación de estos 5 proyectos.

Tipos de actividad del congreso

El trabajo del poder legislativo de Sonora podemos clasificarlo en tres grandes ramas:

- De legislación
- De control y vigilancia
- De gestión

La función de legislación, la teoría clásica, nos dice que es la de aprobar proyectos de ley y decreto, y es precisamente esta actividad en la cual enfocaremos el estudio.

Dentro de la función de control y vigilancia del congreso se presenta el análisis y discusión del presupuesto y ley de ingresos del estado y de los 72 municipios. Estos documentos no tienen mayor problema en su aprobación. No hay registros que nos digan si en algún momento el congreso rechazó algún proyecto de ley de ingresos del estado o de los municipios.

Por otra parte, después de aprobar el ingreso del estado y los municipios, el congreso procede al análisis del anteproyecto de presupuesto de egresos enviado por el poder ejecutivo a las comisiones de hacienda. De este tipo de leyes y decretos financieros que aprueba el congreso, se analizará el presupuesto de egresos del estado para el año 2002, el cual forma parte de nuestro periodo 2000-2003 de la LVI legislatura.

Escogimos este proyecto de decreto ya que en la aprobación de éste se dio un hecho sin precedentes, el presupuesto se aprobó el mismo año de su ejercicio, algo inusitado ya que el plazo para su aprobación es a más tardar el 31 de diciembre del año anterior de su implementación.

También como parte de la función de fiscalización, el congreso revisa la Cuenta Pública del gobierno del estado y de los municipios. No abordaremos este tema ya que presenta una situación similar a la aprobación de las leyes de ingresos. Son procesos en los cuales el nivel de discusión y análisis en la aprobación de documentos financieros no es motivo de este estudio.

La aprobación de estos documentos financieros supone formatos predeterminados con patrones similares y repetitivos con variantes mínimas en 72 ocasiones cada año, lo cual

haría muy tedioso un estudio de análisis del proceso legislativo en cuanto a datos financieros si lo que queremos estudiar es el proceso legislativo en cuanto a si hubo o no discusión de los proyectos.

Otra de las funciones en materia fiscal que realiza el congreso es la aprobación de la propuesta de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción. Los ayuntamientos envían estas propuestas y sirven de base para el cobro del impuesto predial. Al aprobarse las propuestas, el congreso aprueba un documento con carácter de decreto que faculta a los municipios para que realicen legalmente dicho cobro. Son en total setenta y dos los decretos que cada año se aprueban y que tampoco analizaremos en nuestro estudio por tener un formato similar al sistema de aprobación de las leyes de ingresos

Por otra parte y como tercera rama que clasificamos como funciones del legislativo es el trabajo de gestoría. Esto como una función que no está regulada en la ley. Si bien los diputados de mayoría relativa que fueron electos, y los diputados plurinominales propuestos por los partidos trabajan en analizar leyes que beneficien a la población en general, algunos toman casos particulares de rezagos en infraestructura o servicios. Estos gestionan ante el ejecutivo del Estado la agilización en la aplicación de los recursos, o bien si no fueron asignados en el presupuesto de egresos, el diputado consensu con el gobernador la viabilidad de favorecer a cierta comunidad lo antes posible con la aplicación de los recursos.

Lo anterior es visto en gestoría, también suele suceder que los diputados apoyen proyectos pequeños a título personal, enviando insumos deportivos a las escuelas de sus respectivos distritos, o apoyan con boletos de pasaje de autobús y el pago de cuartos de hotel a personas de escasos recursos que provienen de su demarcación electoral.

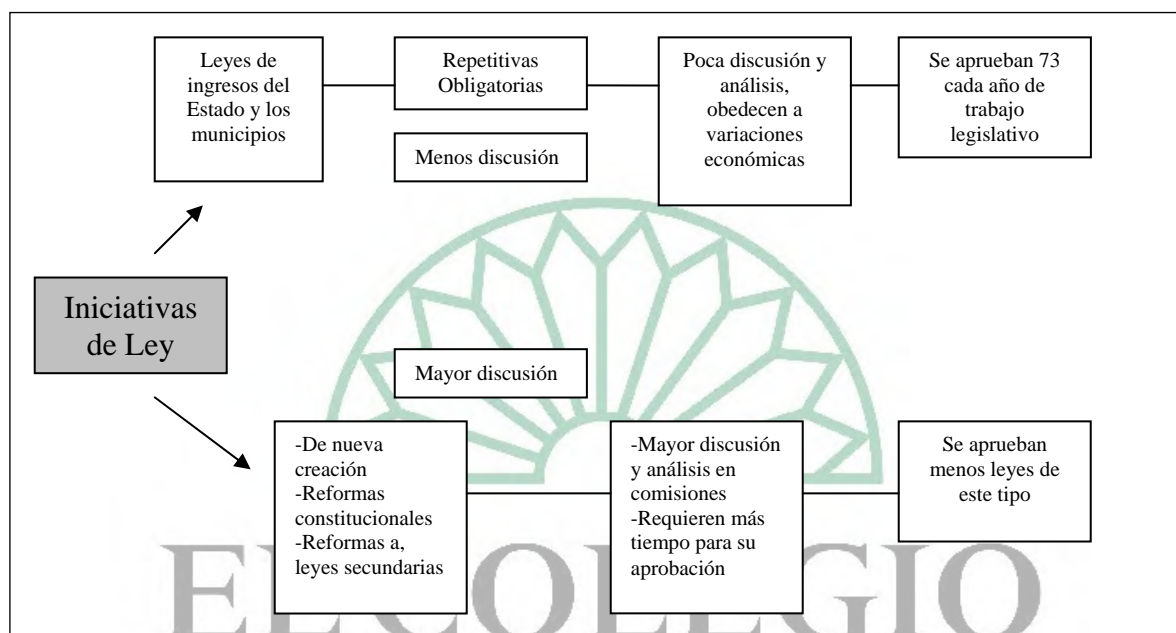
De los tres puntos antes señalados enfocaremos el análisis principal al primer apartado de nuestra clasificación que es la función de legislación. El trabajo será analizar leyes de nueva creación; reformas constitucionales y el decreto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2002.

Escogimos estudiar la forma en la cual los diputados del periodo 2000-2003 realizaron la función legislativa de aprobar leyes y decretos por su nivel de análisis, debate y el tipo de los proyectos (ver cuadro No.4.1). Se describen los hechos desde la óptica y

facultad que les confiere la constitución de Sonora, la ley orgánica y el reglamento interno del congreso

Cuadro No. 4.1

Nivel de discusión a Proyectos de Ley y Decreto



Elaboración propia

Inicio de la legislatura

La LVI legislatura da inicio el 16 de septiembre del 2000. La diputación permanente de la LV legislatura (saliente) insta a los nuevos diputados que propongan las planillas para definir la primera mesa directiva que habrá de funcionar el mes de septiembre.

El PRI, quien tiene la mayoría relativa propone una planilla para la mesa directiva, a dos diputados de su partido, uno de ellos presidente, dos del PRD y uno del PAN. Esta propuesta es rechazada por el binomio PAN-PRD, que a su vez propone a dos diputados del PAN, uno de ellos presidente, dos diputados del PRI y uno del PRD esta formula gana con 17 votos a favor, contra 16 del PRI, esto fue posible ya que no requería para elegir la mesa

directiva de las dos terceras partes para la aprobación de la mesa, solo la mayoría de los diputados presentes²⁸.

Ese día se aprueban dos documentos de trámite, primero, un punto acuerdo donde se constata la toma de protesta a los nuevos diputados, segundo, un decreto que atestigua que queda debidamente instalada la LVI legislatura. Estos documentos son aprobados en votación económica poniéndose de pie de forma unánime como primer ejercicio legislativo.

Cada legislatura comienza de cero en la aprobación de las iniciativas de ley y de decreto así como los puntos de acuerdo. Durante la LVI legislatura se expidieron, reformaron, adicionaron, derogaron y se abrogaron diversas normas jurídicas en nuestro Estado. Son en total 229 leyes, 431 decretos y 344 acuerdos la producción total del congreso en tres años de trabajo.

Los documentos expedidos por el congreso tienen jerarquía entre ellos de tal forma que las leyes podemos catalogarlas de más alto nivel al afectar a las personas en lo general; los decretos en segundo nivel como normas que otorgan derechos e imponen obligaciones a personas determinadas; y por último se encuentran los acuerdos, como resoluciones de menor importancia o como situaciones no comprendidas en los casos anteriores.

La ley orgánica establece en su artículo 76, que las comisiones deben quedar conformadas dentro de los primeros cinco días después de la instalación de la legislatura. Fue la CRICP la comisión encargada de proponer la integración de las comisiones de la LVI legislatura.

Es hasta el 10 de octubre de 2000 cuando quedan integradas legalmente las comisiones, fueron 19 días después del término legal cuando se aprueba la conformación de las 52 comisiones todas ellas de manera plural. Todas las comisiones ordinarias se integraron por tres diputados, uno de cada partido, salvo las rotativas y más importantes que se conformaron de dos diputados por cada partido. Existía pluralidad en su integración, no así proporcionalidad en cuanto a la representación de los partidos en el congreso.

²⁸ Es la primera vez en la historia moderna del congreso de Sonora que la mesa directiva al inicio de sus actividades es presidida por un partido distinto al PRI.

Al momento de la integración de las comisiones ya existía trabajo rezagado por la falta de las mismas. Eran 17 escritos por parte de diversas asociaciones y dependencias y 5 iniciativas de decreto del poder ejecutivo en espera por ser analizados en comisiones para su posterior dictamen.

Los primeros trabajos legislativos de aprobación de leyes de la LVI legislatura comienzan en diciembre del 2000. En ese último mes del año las comisiones unidas de presupuestos municipales –son nueve- analizan y emiten 72 dictámenes en la aprobación de igual número de leyes de ingresos que habrán de ejercer los municipios de Sonora.

Nos abocamos a la identificación de las leyes y decretos que vamos a investigar. Son 4 leyes y un decreto el motivo de estudio de este capítulo. En el apartado de las leyes, dos de ellas son reformas a la constitución local, y las otras dos son leyes de nueva creación. Por otra parte tenemos un decreto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2002 del Estado de Sonora (ver cuadro No.4.2).

Cuadro No. 4.2

Leyes y decretos que se analizan de la LVI legislatura

Ley	Quien envía iniciativa (s)	Comisión a la que fue remitida	Fecha que se turnó a comisión	Fecha de aprobación	Fecha de publicación
No. 74, Que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora.	Participan diputados de PRI, PAN, PRD, poder ejecutivo, judicial, instituto de investigaciones legislativas y dirección jurídica del congreso, pero ninguno a título personal	Comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales	30 de noviembre de 2000	27 de febrero de 2001	B.O. No. 26 Secc. II, 29 de marzo de 2001
No. 75, Ley de gobierno y administración municipal.	Primera, segunda y tercera comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales	Primera, segunda y tercera comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales	30 de noviembre de 2000	13 de septiembre de 2001	B.O. No. 31 Secc. I, 15 de octubre de 2001
No. 149, Ley de Transporte	Francisco Hernández, Jesús Ortiz y Alfonso Valenzuela por el PRD, fracción en conjunto del PAN y del PRI, así como Gustavo de Unanue del PAN	Comisión de transporte (única)	Varias fechas	1 de marzo de 2002	Edición especial No. 1, 8 marzo 2002
No. 151, Que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora	Primera, segunda y tercera comisión de gobernación y puntos constitucionales	Primera, segunda y tercera comisión de gobernación y puntos constitucionales	30 de mayo de 2002	18 de junio de 2002	B.O. No. 33 Secc. I, 23 octubre 2003
Decreto No. 248, del presupuesto de egresos del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de 2002	Poder ejecutivo	Comisiones unidas de hacienda	4 de diciembre de 2001	3 de enero de 2002	B.O. No. 1 Secc. III, 3 enero 2002

Fuente: expedientes de cada ley o decreto de la LVI legislatura, archivo del Congreso de Sonora

Proceso 1: Ley No. 74 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la constitución del estado de Sonora

El primer proyecto legislativo y que podríamos considerar como el primer trabajo de análisis de iniciativas no financieras, es el estudio de una iniciativa de Ley que Reforma y Deroga Diversas Disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Este proyecto nace producto de una serie de reformas que se dieron al artículo 115 de la constitución federal. En diciembre de 1999 el congreso de la unión reforma la constitución el motivo era darle más autonomía a los municipios. La iniciativa la retoma el congreso de Sonora como una orden que emana de los artículos transitorios del decreto que reforma el artículo 115 federal. En estos artículos transitorios obliga en su texto a que los gobiernos estatales actualicen el marco jurídico de sus constituciones locales en lo relativo a las facultades concedidas a los municipios en un plazo no mayor a un año.

Primero, el congreso de Sonora, a través de un punto de acuerdo propone que se retome lo hecho por el congreso federal y que las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales coordinen los trabajos de análisis para la preparación del dictamen que habrán de presentar dichas comisiones. Se organizó un grupo de trabajo plural en el cual participaron los tres poderes de gobierno, la dirección jurídica del congreso y el instituto de investigaciones legislativas del mismo congreso. La conformación de este grupo de trabajo se especifica en el dictamen, fue con fines exclusivamente académicos, aunque no se muestra el perfil de los integrantes del grupo.

El grupo de trabajo queda conformado de la siguiente forma:

- Por el grupo parlamentario del PRI participa la Dra. María Inés Aragón Salcido y el Licenciado Manuel Durán Montaña.
- Por el PAN, licenciados Sebastián Sotomayor Tovar y Sergio Sugich Encinas.
- Por el PRD, Licenciado Mariano Ceceña Zacarías y el C. Jesús Grijalva Monteverde.
- Por la dirección jurídica del congreso, licenciados Jesús Bustamante Machado y Daniel Núñez Santos.
- Por el poder judicial el Licenciado José Ruiz Araujo.

- Por el poder ejecutivo, licenciados Yeri Márquez Félix y Walter Valdés Trujillo y;
- Por el instituto de investigaciones legislativas, licenciados Bernardo Espinoza Barragán, Rogelio Larios Velasco y Maria Trinidad Zepeda y el Maestro en Ciencias Omar Rodriguez Duarte.

En el grupo de trabajo se aprobó un proyecto de decreto coordinado por las comisiones que establece las reformas, este grupo realizó algunos cuadros comparativos con el texto original (los cuales se incluyen en el expediente), de la constitución local yuxtapuesto a uno de propuestas de las nuevas reformas, adiciones y derogaciones y estas fueron los puntos que se reformaron:

Las conclusiones y análisis producto del grupo de trabajo fueron la base del dictamen de la primera, segunda y tercera comisiones de gobernación y puntos constitucionales. Durante los trabajos se desechó una propuesta del PAN, la cual no alcanzó consenso. Esta propuesta que no se tomó en cuenta del PAN abarcaba todos los puntos de la reforma. Dentro de las propuestas sin consenso, el grupo parlamentario del PRD propuso por fuera del grupo de trabajo una reforma a un artículo, la cual no tuvo éxito, viendo la misma suerte, una propuesta de reforma a un artículo por parte de la dirección jurídica del congreso.

El congreso de Sonora realizó una jornada de trabajo (foro) el 31 de enero de 2001. Esta jornada de trabajo estuvo dirigida al Constituyente Permanente de Sonora, compuesto de la totalidad de los 72 ayuntamientos de Sonora y del propio congreso. En la realización de esta especie de consulta se exhortó a las autoridades municipales para que asistieran e hicieran propuestas a las conclusiones que se llegaron en el grupo de trabajo. Se obtuvo información en los mismos expedientes que a los foros asistieron 60 presidentes municipales y distintos regidores de 20 municipios.

Para que la reforma constitucional sea viable y legal, se requiere que al menos acepten la propuesta la mayoría de los municipios del estado, la cual es sometida a votación en los respectivos cabildos para su aprobación. De tal manera que el congreso que es quien legisla en última instancia, necesita la aceptación de al menos 37 municipios para poder obtener la validez legal del proceso y que este pueda publicarse en el Boletín Oficial del

Gobierno del Estado. La propuesta fue aceptada por 41 ayuntamientos y el congreso ya no esperó más.

El proyecto es turnado el 30 de noviembre del 2000 a comisiones, y el día 27 de febrero de 2001, en sesión extraordinaria, se somete el dictamen el cual tuvo un proceso amplio de consenso previo y el cual no presentaba mayor problema que darle autonomía de gestión a los ayuntamientos.

Una vez que se inició la sesión, el presidente del congreso, diputado Jesús Ávila (PRD) intenta comenzar la votación y el diputado Jesús Enríquez Burgos, coordinador del PRI hace uso de la palabra para expresar algunas observaciones todas ellas en relación a cuestiones de formato, errores de estilo, pero en esencia la reforma ya estaba consensuada y es aprobada por unanimidad en lo general y en lo particular. En pocas palabras no hubo discusión en el pleno todos estaban de acuerdo, todo estaba acordado previamente o en pocas palabras la reforma no dañaba a ningún partido.

En este caso observamos que el trabajo de análisis de una iniciativa de ley, que es la materia prima de las comisiones, lo hizo un grupo de trabajo en el cual estaban representados los diversos intereses políticos y gubernamentales del Estado. La iniciativa es producto de una reforma de la constitución política federal, la iniciativa no surgió por parte de los que realmente la constitución de Sonora prevé como facultados o con capacidad de iniciativa ante el congreso, sino que la retomaron las comisiones ante una situación apremiante.

La reforma es buena en esencia si pensamos que darle autonomía a los municipios es un reclamo de la parte principal de la división política en el país, solo que el proceso puede sonar confuso en cuanto a los lineamientos técnicos de la ruta que siguió. Estos son los aspectos más importantes de la reforma:

- a) Reconocer al municipio como ámbito de gobierno al sustituir el término de “administrar” por el de “gobernar”.
- b) Se confiere a los ayuntamientos la facultad de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus jurisdicciones.
- c) Se amplían las funciones relacionadas con la prestación de los servicios públicos municipales agua potable, recolección de basura, etc.
- d) Se dan facultades a los municipios cobren el valor comercial del impuesto predial a propuesta del propio ayuntamiento, con la aprobación de la legislatura local.

- e) Se introduce la posibilidad de que los municipios se puedan asociar con otros municipios o estados de la república en la celebración de convenios.

Fuente: Tomo 1253, expediente No. 74, archivo del congreso de Sonora.

Las comisiones coordinaron los trabajos, pero no se habla del trabajo de esas mismas comisiones, solo que coordinaron el trabajo hecho por un grupo propuesto por los actores políticos más importantes en la entidad. El análisis ya estaba hecho cuando se presenta ante el pleno, las comisiones le dieron la formalidad de iniciativa de ley para cumplir con los requisitos e instrumentos procedimentales que marca la constitución de Sonora, la ley orgánica y el reglamento del congreso.

No hay registro de la forma como participaron los diputados de las comisiones de gobernación en cuanto a su aportación para el dictamen de esta reforma constitucional. La ley No.74 es el primer proyecto de análisis profundo de la LVI legislatura de Sonora (ver cuadro No.4.2). En el expediente queda asentado que participaron los grupos antes mencionados lo que no queda claro en este proyecto de reforma es, quien envía originalmente la iniciativa al congreso de Sonora algo fundamental en cualquier proceso legislativo, se infiere que son las comisiones quienes presentan la iniciativa como una forma de retomar lo hecho por el congreso de la unión.

Como lo vimos anteriormente, este proyecto de origen es motivado por las reformas efectuadas al artículo 115 constitucional por parte del congreso de unión. El estado de Sonora como parte del pacto federal debe actualizar su marco jurídico en concordancia con lo establecido en la carta magna. Es en los artículos transitorios del decreto publicado el 23 de diciembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, donde se ordena la obligatoriedad a los estados para que en un plazo no mayor a un año a partir de la publicación se adecuen constituciones locales, leyes y códigos municipales.

Las resoluciones que se tomaron para aprobar la iniciativa de la ley No.74 son en base a la propuesta del grupo de trabajo, en sentido estricto es solamente una la iniciativa que se analiza; el tiempo que se utilizó fue corto para una reforma constitucional, de noviembre del 2000 a febrero de 2001. Fueron once meses en los cuales el congreso conocía de las reformas hechas por el congreso de la unión antes de ponerse a trabajar en ello.

Resalta el hecho de que una vez que el congreso del estado decide afrontar la adecuación de la constitución local, ésta se decide en tres meses de análisis y trabajo de comisiones, hubo mucho tiempo muerto que se pudo destinar a realizar mayores estudios en la materia, esto al tratarse de una reforma constitucional. Uno de los puntos favorables es que el dictamen presentado se modificó en varias ocasiones, lo que nos confirma algún intercambio de ideas entre los grupos participantes. También se rechazaron algunas propuestas, todo esto como parte del estudio y análisis.

En síntesis el estudio y discusión observada se considera bajo. Ya que fue sólo una iniciativa presentada, el trabajo del dictamen lo hizo un grupo que no eran diputados, el dictamen se presenta después de 12 días pero es aprobado de manera satisfactoria, sólo se realizó un foro de consulta, lo más notable es que se le hicieron algunas modificaciones al dictamen original, pero no existen registros de las participaciones de los diputados.

Por otra parte, a la dirección jurídica del congreso se le ligaba fuertemente a la fracción parlamentaria del PRD, ya que el director general del jurídico ayudó en gran medida a este partido en algunos litigios previos que se resolvieron en los tribunales electorales, y ante lo cual las otras fracciones interpretaron como propuestas a sugerencia del PRD, partido que ya ostentaba a dos personas dentro del grupo plural, posteriormente las propuestas del órgano jurídico se desecharon por las otras fracciones parlamentarias.

Al parecer el PRI no tuvo muchos problemas con sus propuestas, que por una parte provenían del poder ejecutivo, y otras de la misma fracción parlamentaria del tricolor. No tenemos registros de cómo las comisiones deliberaban en torno a qué se iba a agregar o quitar en el dictamen, pero al final del estudio hubo consenso entre las fracciones puesto que la aprobación fue unánime en lo general y en lo particular del dictamen que presentaron las comisiones de gobernación. El dictamen fue modificado varias veces integrando algunas propuestas de los grupos representados.

Según consta en el expediente de la ley No.74, en su texto especifica que se realizó un foro el día 31 de enero de 2001, pero no menciona el lugar, sólo nos confirma la asistencia de 60 presidentes municipales y algunos regidores. No sabemos cuáles fueron las ideas o propuestas que se integraron al dictamen a propuesta de las autoridades municipales,

esto ante la falta de un registro o acta levantada por tal evento, no se programaron foros con la sociedad civil.

La deliberación o discusión que observamos en este proyecto es la que se dio en:

- a) En el grupo de trabajo formado ex profeso, no así en las comisiones de gobernación.
- b) Jornada de trabajo o foro dirigida a autoridades municipales, sin embargo no se conservan registros del evento.
- c) No hay registro de trabajos de las comisiones.
- d) En el pleno se hicieron observaciones de redacción y estilo, el coordinador del PRI hace algunas reflexiones en cuanto a mala redacción, pero la aprobación estaba armada previamente, no cabía la discusión en el pleno, la aprobación final fue unánime.

En general la aprobación del proyecto de ley No. 74 se decidió con poca deliberación por parte de los diputados en comisiones, y más bien se da en un clima de consenso de la cúpula de los coordinadores de cada fracción parlamentaria, representada en la comisión de régimen interno y concertación política, se observan decisiones centralizadas más que participaciones independientes, tanto de los ciudadanos como de los legisladores del congreso.

Proceso 2: Ley No. 75, de gobierno y administración municipal

El proceso legislativo que se llevó a cabo para la aprobación de la ley No.75 se deriva del mismo grupo de trabajo que analizó la propuesta de la ley No.74. En esta ocasión quien presenta o propone la iniciativa son las comisiones unidas de gobernación, el 12 de febrero de 2001. El presidente del congreso diputado Gustavo de Unanue (PAN) recibe el proyecto y lo remite a la misma primera, segunda y tercera comisión de gobernación y puntos constitucionales para su análisis y discusión.

La iniciativa de ley es presentada una semana antes que se aprobara la ley No.74 que está íntimamente ligada a la ley No.75, y esta última necesita a la primera para existir. Estamos ante un mismo proyecto que es darle autonomía al municipio, pero, en un caso es a través de un mandato de índole constitucional federal, la ley 74, y otro es de ámbito local, en la presentación de la iniciativa de ley de gobierno y administración municipal.

En la aprobación de las reformas a la constitución local se logró un consenso y aprobación unánime; en el proceso de aprobación de la ley de gobierno municipal las cosas fueron distintas. En esta ocasión se da algo de discusión y debate en el pleno legislativo. Por otro lado, y al igual que en el proyecto anterior no tenemos el registro del debate que se suscito al interior de las comisiones.

El dictamen lo presentan las comisiones unidas ante el pleno el 13 de septiembre del 2001. Después de una extensa exposición de motivos compuesta de 48 hojas, posteriormente se incluye una densa iniciativa de ley compuesta de 446 artículos y once transitorios que forman parte del dictamen que presentan las comisiones.

Siguiendo los pasos de la conformación del expediente, después del dictamen firmado por los diputados, aparece de nuevo el dictamen con algunas correcciones hechas a lápiz, y en su primera hoja confirma que se le han hecho modificaciones al primer dictamen al cual se le da lectura en el pleno. Examinamos el segundo dictamen y encontramos que en vez de once ya son doce transitorios y nos abocamos a leer la minuta del debate para conocer como se dio la votación que tuvo lugar ese día en sesión extraordinaria.

El debate estuvo cargado de participaciones por parte de los diputados, en ese momento la presidencia estaba a cargo de Francisco Velasco Núñez (PAN). La sesión da inicio el 12 de febrero a las 10:25 horas, y en ella se someten ante el pleno algunos asuntos que ya estaban en la agenda.

El diputado García Gámez (PAN) toma la palabra para cuestionar la actitud de los diputados ante la pasividad que demuestran ya que no se pueden poner de acuerdo en la aprobación de un proyecto que fue consensuado con anterioridad. Esta apreciación la hace en referencia a la solicitud de más tiempo por parte de la fracción del PRI ya que había ciertos artículos que a juicio del PRI requerían de mayor análisis.

Siguiendo con el del orden del día se llega a un acuerdo en el pleno, y la sesión se declara prorrogada hasta el día siguiente trece de febrero para tratar de someter a discusión el dictamen. Pero al día siguiente el diputado Mendívil Amparán (PRI) comenta que hacen falta unas dos horas más para organizar el debate, el presidente del congreso hace un llamado en tono enérgico, en el cual hace del conocimiento del resto de los diputados que en

la CRICP ya todo estaba acordado y ya todo estaba en la agenda y de acuerdo a las facultades que le otorga el reglamento suspende la sesión y decreta un receso de dos horas máximo para comenzar con el debate.

Al término del receso la secretaría verifica el quórum reglamentario, una vez establecido el quórum el presidente da inicio a la discusión. El presidente le pide a los diputados que se registren y que precisen cuáles serán los artículos que se discutirán cuando la votación pase a la fase de discusión en lo particular que es la fase más álgida y donde se presenta mayor discusión (ver cuadro No. 4.3). De esta forma se registran diez diputados para participar en la discusión de los artículos en lo particular ya que el dictamen en lo general se había consensuado en las comisiones y se habría logrado un acuerdo en lo general del proyecto presentado por el grupo de trabajo.

Cuadro No. 4.3

Registro de diputados para la discusión

Diputados	Partido	Artículos que solicitaron discutir
Dip. Gustavo Mendívil Amparán	PRI	Arts. 6; 17, 61, 64, 65, 68, 70, 87, 83, 89 387, 322, 141, 403, 360 y 366.
Dip. Mario Guevara Rodríguez	PAN	Arts. 71, 78.
Dip. Gustavo de Unanue Aguirre	PAN	Arts. 76, 215, 322, 346
Dip. Enrique Torres Delgado	PAN	Arts. 31, 340
Dip. Dolores del Río Sánchez	PAN	Arts. 69, 73, 74
Dip. Marco Moreno Ward	PAN	Arts. 39, 47, 58, 65, 88, 90, 95
Dip. Onésimo Aguilera Burrola	PRI	Arts. 7, 51, 54, 68, 141, 403, 293
Dip. Lamberto Díaz Nieblas	PRI	Art. 379
Dip. Francisco Velasco Núñez	PAN	Arts. 181, 206, 269, 278

Fuente: Minuta del 13 de febrero de 2001, archivo del Congreso de Sonora

A pesar de registrarse 10 diputados participaron 28 de ellos, 18 sin registrarse. Esta discusión se basó en observaciones de redacción, duplicidad de artículos y errores de estilo. Fueron tres los diputados que participaron más activamente. Por una parte el diputado Gustavo Mendívil (PRI) hizo uso de la voz en trece ocasiones, Gustavo de Unanue (PAN) en diez y seis ocasiones y Jesús Ávila (PRD) 10. Estos tres diputados llevaron el liderazgo de las discusiones, y gran parte de las modificaciones hechas fueron en base a sus observaciones. Fueron en total ciento seis participaciones en esa sesión entre las tres

facciones parlamentarias. De las cuales el PRI tuvo el 29%, el PAN el 39% y el PRD el 32% ver cuadro No. 4.4 Y 4.5.

Cuadro No. 4.4

Participación en el Pleno de los Diputados

Diputado	Partido	Participaciones
Gustavo Mendivil Amparán	PRI	13
Jesús Enríquez Burgos	PRI (Coordinador)	9
Alfredo López Aceves	PRI	4
Raúl Acosta tapia	PRI	0
Onésimo Aguilera Burrola	PRI	3
Francisco Contreras Vergara	PRI	0
Lioncio Durazo Durazo	PRI	0
Marco Coronado Acuña	PRI	0
Daniel Hidalgo Hurtado	PRI	1
Lamberto Díaz Nieblas	PRI	1
Vicente Terán Uribe	PRI	0
Ricardo Rivera Galindo	PRI	0
Gustavo de Unanue Aguirre	PAN	16
Enrique Torres Delgado	PAN	1
Mario Guevara Rodríguez	PAN	2
Marco Moreno Ward	PAN	0
Homero Ríos Murrieta	PAN	7
Francisco Velasco Núñez	PAN (Coordinador)	6
Dolores del Río Sánchez	PAN	1
Manuel Corral Gutiérrez	PAN	1
Ernesto Munro Palacio	PAN	3
Francisco García Gámez	PAN	0
José Álvarez Ramos	PAN	4
Jesús Ávila Godoy	PRD Coordinador)	10
Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD	10
José Noriega Gómez	PRD	9
Hildelisa González Morales	PRD	5

Fuente: Minuta del 13 de febrero de 2001, archivo del congreso de Sonora

Cuadro No. 4.5

Participación en el Pleno

Partido	Numero	%
Participación PRI	31	29%
Participación PAN	41	39%
Participación PRD	34	32%

Fuente: Minuta del 13 de febrero de 2001, archivo del congreso de Sonora

A pesar de haber participación activa de algunos diputados en la aprobación de la ley No.75, la discusión fue más que nada para aclarar aspectos formales como son fallas de redacción, no así de contenido como para proponer suprimir el sentido de algún artículo, todos los cambios formales se votaron y se aprobaron de forma unánime.

Con la aprobación de este nuevo ordenamiento que abroga la antigua ley orgánica de administración municipal del 24 de enero de 1984, con esta se propone un nuevo marco normativo para los gobiernos municipales se pretende darle el estatus de gobierno a los municipios al otorgarle más facultades administrativas y políticas. El proceso de aprobación de la ley de gobierno y administración municipal es producto de una serie de reformas a la constitución política local. Fue un proyecto codependiente, ya que la ley de gobierno dependía de la aprobación de las reformas a la constitución local, el proceso seguía un camino común.

La ley es aprobada a pesar de la aparente discusión en un marco de unanimidad, podemos denominar a esta situación, la fuerza del consenso previo. La ley es sancionada por el ejecutivo el 17 de septiembre del 2001 para su publicación, que es cuando comienza su vigencia, y es el fin del proceso legislativo de la ley No. 75 de gobierno y administración municipal.

La iniciativa de ley de gobierno y administración municipal es presentada por la primera, segunda y tercera comisión de gobernación y puntos constitucionales. Al igual que en el caso anterior no se tiene una fecha de presentación de manera oficial, sólo se tiene la fecha 13 de septiembre de 2001 como la fecha de presentación del dictamen definitivo de las comisiones ante el pleno. La iniciativa en sí, no es elaborada por las comisiones, sino que más bien es un trabajo conjunto entre los diputados y el mismo grupo de trabajo que se integró para tal efecto.

No es propiamente una iniciativa elaborada por las comisiones, sino más bien es retomar el trabajo hecho por el grupo especial. Sin embargo este grupo no puede presentar iniciativas ante el congreso, por lo tanto son las comisiones quienes hacen el acto protocolario de la presentación de la iniciativa.

Al no encontrar de manera puntual o un resumen en el mismo expediente de las modificaciones, se realizó un estudio exploratorio de la iniciativa, y encontramos que las modificaciones fueron de forma más no de fondo, de tal manera que se encuentran cambios en la redacción original de la primera iniciativa, sin que estas modificaciones cambien el sentido de los artículos propuestos.

El juego partidista se da en un ambiente de consenso previo, la sesión del pleno es solamente el teatro perfecto para plasmar al triunfo de una sesión con resultado anticipado: aprobación unánime. Es muy difícil suponer un trabajo de las comisiones propositivo, esto a pesar que en el expediente se diga que participaron de forma activa, la falta de actas levantadas desmerita lo hecho por la legislatura, esto en cuanto a los trabajos de las comisiones. En la votación del pleno PRI, PAN y PRD votaron todos a favor del dictamen que presenta la comisión de gobernación.

El proyecto se recibe en comisiones el 30 de noviembre de 2000, la presentación del dictamen fue el 13 de septiembre de 2001. El tiempo que utilizó la legislatura fue más allá del tiempo establecido en el reglamento del congreso el cual duró aproximadamente un año. El dictamen ocupó más tiempo de lo que establece el reglamento, al igual que en el proyecto anterior, el dictamen presentado por las comisiones a destiempo fue aprobado en el pleno de manera unánime. Derivado de todo esto, las acciones emprendidas en el análisis del proyecto de iniciativa de la ley de gobierno y administración municipal nos arrojan un nivel bajo de discusión y deliberación si tomamos en cuenta las acciones emprendidas en el estudio y discusión de la iniciativa.

En síntesis, la discusión de la ley de gobierno y administración municipal se da en muchos sentidos con sistemas de deliberación aparente, pero se da más el consenso de la cúpula que un trabajo de análisis en comisiones. En el congreso de Sonora se dan más los consensos previos en la CRICP que un real debate e intercambio de ideas.

Existen muchas lagunas en cuanto a los registros documentales, y al final, cuando se aprueba en el pleno todo queda en buenos deseos, ya que a decir del presidente del congreso todo mundo trabajó, y realizan una autoevaluación positiva del trabajo legislativo de parte de

los diputados. Sin embargo no hay muchos registros que avalen el trabajo realizado, aun así, los niveles de discusión y debate suben un poco de nivel en relación al proyecto anterior.

Proceso 3: Ley No. 149 de transporte para el estado de Sonora

En el proceso de presentación de iniciativa de Ley de Transporte convergen algunas iniciativas enviadas por distintos grupos parlamentarios y diputados como proyecto personal así como algunos partidos políticos. Los integrantes de la comisión de transporte en ese momento son:

- José R. Rodríguez Quiñones (PRI)
- Homero Ríos Murrieta (PAN)
- Heliodoro Pacheco Vásquez (PRD)

La comisión recibe 5 iniciativas de ley para su discusión y análisis con la finalidad de emitir un dictamen para presentarlo ante el pleno legislativo (ver cuadro No. 4.6).

Cuadro No. 4.6

Iniciativas presentadas para la ley de transporte

Iniciativas de ley de transporte	Fecha de entrega	Comisión dictaminadora
D.D. Francisco Hernández Espinoza, Jesús Ortiz Félix y Alfonso Valenzuela Segura del PRD	27 de mayo de 1998	Comisión única de transporte
Partido del PAN a través de sus diputados	16 de septiembre de 1998	
Dip. Gustavo de Unanue Aguirre (PAN)	7 de junio de 2001	
Fracción parlamentaria del PAN	23 de octubre de 2001	
Partido político del PRI	13 de noviembre de 2001	

Fuente: Expediente No. 149, tomo 1273, archivo del congreso de Sonora

Nos queda claro en esta situación que los diputados y las fracciones parlamentarias tienen la facultad constitucional para iniciar leyes, en el caso de los partidos políticos el expediente en el apartado de la exposición de motivos señala que “el PAN envía iniciativa presentada por los ciudadanos diputados de la LV legislatura”²⁹. Entonces esta es una iniciativa presentada por un partido, entidad que no reúne los requisitos ni la capacidad de iniciativa pero la fracción del mismo partido secunda el proyecto por lo tanto es viable y legal.

En el caso de la iniciativa presentada por el PRI, éste la presenta a título del partido político, y no se hace mención si es que la fracción parlamentaria del PRI recoge la iniciativa o algún diputado en lo particular, tal vez lo hicieron o tal vez no, pero no se especifica, y en la ley no se puede obviar una situación así.

Por lo tanto la redacción puede ser confusa pero no lo sabemos. Esto no quiere decir que no sea valiosa la iniciativa, pero de acuerdo a la ley hay lineamientos legales que cumplir para evitar caer en una situación de revisión de legalidad.

En los otros casos las iniciativas no tienen ningún problema en su presentación, ya que en uno de los casos son un grupo de tres diputados del PRD quienes presentan un proyecto. Ellos tienen facultad de iniciativa y en otro caso un diputado del PAN presenta un proyecto de modificación de ciertos artículos usando su capacidad de iniciativa.

De esta manera la comisión de transporte de la LVI legislatura cuenta con 5 iniciativas que analizar para configurar lo que será la nueva ley de transporte, la cual abroga la ley de transporte vigente que es la ley No.120, del 19 de junio de 1992.

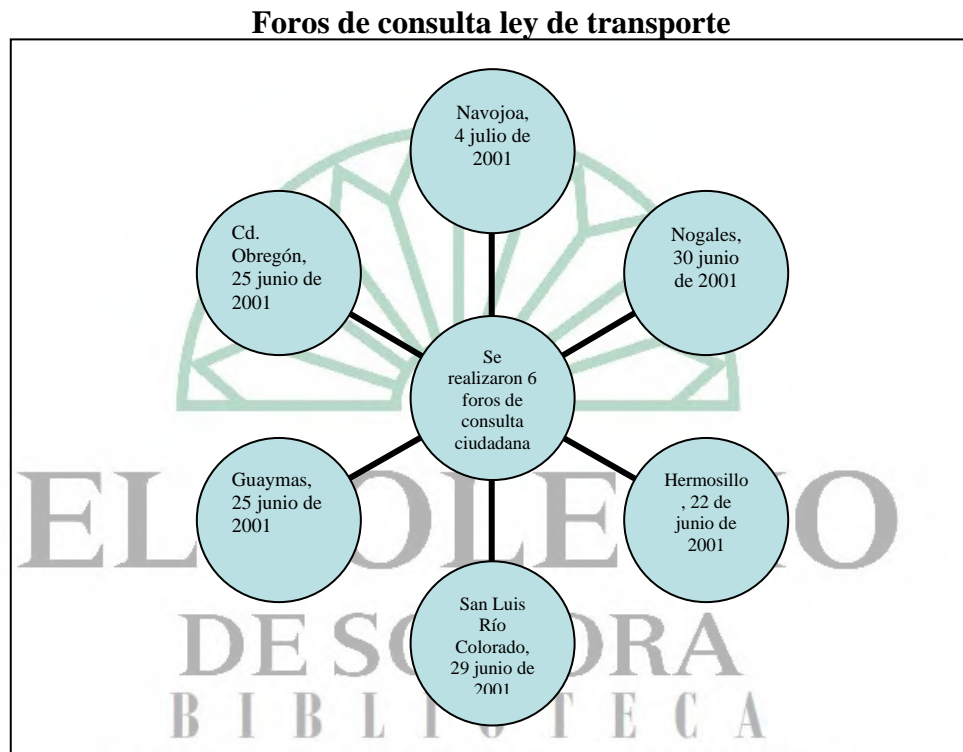
Si tomamos en cuenta las fechas en las cuales se recibieron las iniciativas, veremos que fue un tiempo considerable el que transcurrió entre el análisis de las iniciativas hasta su aprobación y publicación. La primera iniciativa la recibe la LV legislatura el 27 de mayo de 1998 y es hasta el 1 de marzo de 2002 cuando la aprueba el congreso, y se publica el 8 de marzo de 2002.

Aunado a las iniciativas de ley, el congreso de Sonora organizó 6 foros de consulta ciudadana en algunas ciudades del estado. De estos foros resultaron 300 propuestas de las

²⁹ Extracto de la exposición de motivos de la ley de transporte para el Estado de Sonora, tomo 1273, exp. 149, 01 de marzo de 2002.

cuales 267 se presentan por escrito y 33 de manera verbal, todo esto para robustecer el dictamen que debía presentar la comisión (ver cuadro No.4.7)

Cuadro No. 4.7



Fuente: Expediente 149, tomo 1273, archivo del congreso de Sonora.

Fueron cuatro años el lapso que duró el proceso legislativo en la aprobación de la ley de transporte del estado de Sonora. Fueron dos legislaturas distintas las que intervinieron en su aprobación la LV y la LVI. Al revisar el libro del diario de debates nos encontramos que la sesión extraordinaria del día 1 de marzo no existía. Por lo tanto buscamos información en el libro de actas para conocer más de los hechos en torno al proceso de aprobación de la ley de transporte.

En la sesión que se celebró el primero de marzo bajo la presidencia del diputado Jesús Ávila Godoy (PRD), el diputado Heleodoro Pacheco (PRD) propuso modificar la orden del día. El motivo era que no habían sacado las 33 copias del dictamen que presentaba la comisión de transporte. Esta propuesta es rechazada y acto seguido el diputado presidente solicita al diputado Rodríguez Quiñónez (PRI) que dé lectura al dictamen que rinde la comisión de transporte.

El diputado Rodríguez solicitó autorización para no leer la exposición de motivos lo que le fue concedido en votación económica. Asimismo se solicitó la dispensa de segunda lectura lo que hacía suponer que había consenso al aprobarse el trámite por unanimidad. Posteriormente se somete a discusión el dictamen en lo general, no dándose este, se aprueba por unanimidad en lo general en votación económica.

Cuando parecía que no habría mayor problema en la votación se somete el dictamen a discusión en lo particular, e inmediatamente se inscriben los diputados, Mendívil Amparan (PRI), De Unanue Aguirre (PAN), Coronado Acuña (PRI) y García Gámez (PAN) para objetar el contenido de algunos artículos de la citada ley.

Eran 9 artículos en total los que se iban a discutir y al mismo tiempo el presidente pregunta si es de aprobarse el resto del articulado en lo particular siendo aprobado por unanimidad en votación económica. Ante esta situación podríamos predecir un escenario de total consenso y acuerdos previos entre las fracciones parlamentarias, tal pareciera que la discusión sería mínima. Se sometieron a discusión la totalidad de los artículos reservados, todos fueron aprobados por unanimidad ante los cambios propuestos por los expositores, y por lo tanto como ya se había aprobado el resto de los artículos no reservados se da por aprobada la ley.

En este caso en el libro de minutas y diario de debates no se incluye la sesión del día 1 de marzo por lo tanto no sabemos como se dio la participación de cada uno de los diputados, y ante la falta de grabación de audio o video, solamente pudimos rescatar lo asentado en el libro de actas y en el expediente de la misma ley que es el texto sintetizado o resumen de lo acontecido en la sesión.

Vemos una participación activa del PAN en la presentación de iniciativas, tanto a nivel particular de algún diputado como del partido político y de la fracción parlamentaria. De las cinco iniciativas tres provienen de distintos grupos panistas. Es interesante lo que podría llamarse una especialización en un tema como es en este caso el de transporte, es una situación que no se da frecuentemente en los partidos.

Con la ley No.149 de transporte para el estado de Sonora se abroga la ley No.120 de transporte del estado del 19 de junio de 1992. En este nuevo ordenamiento jurídico se define la prestación del servicio del transporte en la entidad como un asunto de orden público y de interés social, lo que significa que el estado conlleva responsabilidad en las políticas derivadas en esa materia. El motivo de la presente iniciativa es la regulación del servicio, además, intenta que los ayuntamientos obtengan una serie de competencias y funciones como parte activa en la reglamentación referida.

Para el análisis de este proyecto de ley de transporte, se presentan cinco iniciativas de ley de distintos grupos. Dos de ellas son presentadas durante la LV legislatura. La primera iniciativa la presentan tres diputados de la fracción parlamentaria del PRD el 27 de mayo de 1998. El contenido básico de la propuesta de los legisladores perredistas, era que se requería terminar con la centralización de las decisiones que tiene el gobernador del estado sobre el servicio de transporte. Proponen otorgarle facultades a los ayuntamientos con el fin de hacerlo corresponsable del servicio de transporte. En esta iniciativa se prevé que sea el municipio quien otorgue las concesiones y que aplique las sanciones, así como para interponer los recursos de queja en caso de servicio ineficiente del mismo. Como ultimo punto proponen la creación de un organismo que desempeñe tareas de investigación y capacitación, y que a través de éste se pueda planear, operar y diseñar el sistema del transporte público. Sin embargo ya existía la dirección general de auto transporte en el estado, lo que nos hace pensar en una especie de golpe político al tratar de insinuar inoperancia del órgano directivo estatal actual.

En el caso de la iniciativa presentada por la fracción parlamentaria del PAN de la LV legislatura el 16 de diciembre de 1998, la propuesta menciona al igual que la anterior, que las atribuciones rectoras del servicio pertenecen al estado y al municipio, pero que el

facultado para ejercer las sanciones es el ayuntamiento directamente. También la proposición establece que los ayuntamientos pueden explotar centrales o terminales. En ese sentido las propuestas del PAN y PRD son congruentes con su realidad política y administrativa, ya que ellos solo podían acceder en ese momento al poder en las presidencias municipales, por lo tanto buscaban más beneficios directos. La fracción del PAN de la LVI legislatura presenta el 23 de octubre de 2001 una iniciativa que recogía básicamente los puntos expuestos por sus antecesores en la LV legislatura.

Dentro de las iniciativas existe una propuesta particular del diputado Gustavo de Unanue (PAN) del día 7 de junio de 2001, en la cual propone la modificación de diversos artículos con el fin de que la ley contemple dentro de la modalidad de transporte público, un nuevo sistema denominado automóvil de alquiler, lo que se conoce como taxi colectivo, la mayor parte de las propuestas del diputado de Unanue en esta materia, no fueron aprobadas.

Por su parte el PRI hace lo propio en materia de propuestas, en este caso notamos que el expediente señala que la iniciativa es presentada por el Partido Revolucionario Institucional, no hace referencia si es la fracción parlamentaria, el partido político o el poder ejecutivo quien hace la propuesta. El PRI hace su propuesta el 13 de noviembre de 2001, y en ella básicamente se pretende que las facultades del gobernador permanezcan intactas.

Esto es, que el estado sea el rector del servicio y que el municipio solo participe en la otorgación de las concesiones del transporte de pasaje público, y la participación se reduce al análisis en el cabildo de los ayuntamientos, en la aprobación de las anuencias.

El PRI busca que el ejecutivo mantenga el poder de decisión y se rescatan algunas novedades en lo relativo a las facilidades de tarifas a personas con discapacidad y de la tercera edad. Algo que es de llamar la atención es que este partido propone que se amplíe el número de concesiones que pueden ser acreedores los socios de una persona moral, llegando al número de diez. Situación por demás extraña ya que si algo se critica en cuanto a la otorgación de concesiones, es precisamente la concentración de muchas de ellas en unas pocas manos o familias.

En el análisis de la iniciativa de la ley de transporte se organizaron seis foros en distintas ciudades (ver cuadro No.4.7). Según consta en el expediente, estos foros de

consulta se organizaron para conocer la propuesta y la percepción de la ciudadanía acerca de los problemas que aquejan al servicio de transporte en el estado. Se habla que emanaron 300 propuestas en total, donde 267 fueron hechas por escrito y el resto de forma verbal. Sin embargo, el expediente no guarda los registros documentales correspondientes. Lo que ofrece el expediente es una síntesis de las propuestas ciudadanas recibidas que describimos a continuación:

- a) Que se otorguen facultades de autoridad en la materia a los presidentes municipales o la formalización de las direcciones municipales de transporte para que sean responsables del servicio.
- b) Que se cree un consejo consultivo de transporte con capacidad resolutive sobre los problemas de materia.
- c) Que el otorgamiento de las concesiones sea previo estudio a fondo del solicitante.
- d) Que se expida el reglamento de la ley de transporte.
- e) Que se creen los concejos ciudadanos municipales y regionales de transporte para que funcionen como organismos de análisis y decisión.
- f) Que se implemente un horario nocturno en el transporte urbano.
- g) Que existan condiciones adecuadas en las unidades para personas con discapacidad y de la tercera edad y que les otorgue el mismo descuento que se las a los estudiantes.
- h) Que se municipalice el transporte público.
- i) Que se otorgue prioridad en la entrega de concesiones a los trabajadores y operadores del transporte.
- j) Que todo procedimiento para otorgar concesiones se inicie mediante declaratoria de necesidades hecha por la dirección general de transporte.

Fuente: extracto de la exposición de motivos de la ley No.149 de transporte del estado de Sonora, tomo 1273, expediente 149, LVI legislatura.

El número de foros es muy aceptable tomando en cuenta que fueron realizados todos dentro de las fechas previas de la discusión y aprobación de la iniciativa. Otro aspecto positivo es que los foros de consulta fueron abiertos a la sociedad, a diferencia de otros foros en otras materias los cuales en ocasiones se invita sólo a ciertas autoridades, del estado y municipales

El aspecto negativo del análisis de esta ley, tal vez sea que duró cuatro años desde la presentación de la primera iniciativa hasta su aprobación y publicación en el boletín oficial. Las iniciativas que se presentaron en la LV legislatura se quedaron en la “congeladora” por

un tiempo considerable, desde el año 1998 hasta 2001, siendo la LVI la que impulsó los consensos y acuerdos necesarios para que al fin se aprobara.

En cuanto a la participación de los legisladores constatamos que fue aceptable, a pesar de no tener el registro de los trabajos de la comisión de transporte, a la iniciativa se le incorporan algunos puntos de las propuestas hechas por los distintos participantes a los foros de consulta. La iniciativa es modificada por la comisión de transporte, y al final la comisión presenta un dictamen a manera de iniciativa final ante el pleno el día 1 de marzo de 2002. Al parecer ya existía consenso amplio en cuanto a la aprobación del dictamen presentado por la comisión, sin embargo el diputado Gustavo Mendivil (PRI) somete a consideración del pleno, la discusión de 11 diversos artículos, en todos los casos se aprobó de manera unánime los cambios, no hubo mayor problema, el proyecto de la ley de transporte se aprobó por unanimidad después de un buen ejercicio de análisis de la LVI legislatura. El nivel de discusión se considera bueno o alto. Este nivel alcanzado se debe a que fueron bastantes iniciativas presentadas (5), diversos foros de consulta (6), se realizaron modificaciones producto de los debates, participación de todas las fracciones, en este caso solo vemos que no se dictaminó a tiempo de origen la iniciativa

Proceso 4: Decreto No. 248 del presupuesto de egresos del estado de Sonora para el 2002.

El presupuesto de egresos del estado lo presenta el poder ejecutivo la segunda quincena de noviembre según lo establece el artículo 79 fracción VII de la constitución política local. El proyecto de decreto de presupuesto de egresos 2002 es presentado por el gobernador a través de la secretaría de hacienda el día 30 de noviembre de 2001, se utilizó el tiempo al límite, y posteriormente fue turnado a las comisiones unidas de hacienda el día 4 de diciembre de 2001.

Si la fecha establecida para su aprobación es el 31 de diciembre del año en curso, el congreso tenía 27 días naturales para analizar el destino del gasto público propuesto por el ejecutivo que debía ejercerse en el año 2002.

En el expediente queda bien establecido quien envía el proyecto –el ejecutivo- así como la composición de las comisiones que analizan el presupuesto. En este caso es un diputado de cada partido (PRI, PAN y PRD) quien preside las comisiones de hacienda.

El mes de diciembre es el que conlleva mas trabajo legislativo precisamente por la aprobación de los paquetes financieros de los municipios y el estado. Regularmente el presupuesto de gasto estatal se deja al final del mes, sometiéndose a la aprobación del pleno en los últimos 5 días antes del límite de tiempo legal.

El presupuesto de egresos del estado es visto por muchos como un instrumento político más que financiero. Esto sucede ya que al momento de asignar el dinero a los programas de gobierno, los partidos de oposición al PRI especulan la discrecionalidad con la que los recursos fluyen a favor de las administraciones municipales emanadas del mismo PRI en detrimento de sus homólogos del PAN y PRD.

El presupuesto que analizamos comprende todas las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto federalizado, inversión física y financiera, así como los pagos de deuda pública que en el 2002 realicen:

- a) El poder legislativo
- b) El poder judicial, con excepción de los lleven a cabo los juzgados locales
- c) El poder ejecutivo en las dependencias de la administración pública directa, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, fideicomisos públicos, tribunal de lo contencioso administrativo, juntas locales de conciliación y el consejo tutelar para menores.

El presupuesto de egresos presenta una breve exposición de motivos, para posteriormente entrar de lleno al cuerpo de 52 artículos en el cual se hace mención de los montos totales que comprende el gasto público. El formato de presentación del presupuesto de egresos 2002 se establece por poderes del estado, por dependencias del ejecutivo, por política-programa y por objeto del gasto.

Cuadro 4.9

Distribución del presupuesto original en pesos corrientes

Poder ejecutivo	12,625,095,000
Poder judicial	185,700,000
Poder legislativo	103,000,000
Adición hecha por el congreso	63,556,000
Organismos Electorales	36,560,000
CEDH	11,473,000
Total	13,025,384,000

Fuente: Tomo 1272, expediente 248, archivo del Congreso.

En el caso del análisis de los presupuestos, los diputados miembros de las comisiones de hacienda se reúnen acompañados de los asesores de cada fracción parlamentaria. Por otra parte las aclaraciones que hace el congreso al presupuesto son directamente al secretario de finanzas del estado, quien representa al ejecutivo. El secretario de finanzas acude al congreso acompañado de sus asesores que regularmente suelen ser dos o tres para discutir con las comisiones la procedencia del proyecto.

El día 28 de diciembre las comisiones presentan ante el pleno un dictamen para su aprobación. Parece ser que los distintos integrantes de las comisiones unidas de hacienda han aprobado el proyecto al que solo le han hecho mínimas adecuaciones. Resalta una adición en el presupuesto alegando el congreso (ver cuadro No. 4.9), mayor recaudación por parte del estado. El monto de la adecuación es por el orden de \$ 63,556,000, M. N. (sesenta y tres millones, quinientos cincuenta y seis mil pesos), las entidades favorecidas con este gasto extraordinario dictado con observaciones y adecuaciones al monto original son (cuadro No. 4.9 y 4.10):

Cuadro No. 4.10

Transferencia y adecuación al presupuesto original

Instituto Tecnológico de Sonora	13,000,000
Adquisición de terrenos en la zona serrana	3,000,000
Consejo estatal de concertación para la obra pública (CECOP)	15,923,000
Fortalecimiento de las finanzas municipales	6,000,000
Incremento del presupuesto de inversión agropecuaria	11,000,000
Proyectos productivos	10,000,000
Apoyo a los cuerpos de bomberos	1,500,000
Colegio de Sonora	2,000,000
Instituto Tecnológico Agropecuario No. 21	1,133,000

Fuente: Tomo 1272, expediente 248, archivo del Congreso.

Ese mismo 28 de diciembre se deshecha la oportunidad de presentar el dictamen ante una serie de divergencias de criterios por parte de algunos diputados del PAN, específicamente la diputada Dolores del Río quien hace una observación en cuanto a que no ha visto que en el presupuesto se refleje apoyo a los programas de prevención de cáncer en la mujer.

Ante esta observación el diputado Mendívil Amparán (PRI), dice que está de acuerdo en respaldar ese tipo de acciones, programas o proyectos en prevención de distintos tipos de cáncer, pero cree que no se debe de agregar como un transitorio puesto que se saldrían totalmente de la técnica legislativa, ya que ellos no están analizando el presupuesto y que más bien lo ve como una declaración que va a ayudar a respaldar los proyectos de la secretaría de salud en esta materia.

Al parecer no había consenso en torno al paquete económico, ya que el presidente del congreso, Daniel Hidalgo (PRI), al finalizar la sesión del día 29 de diciembre invita a las comisiones de hacienda para que se reúnan ya que solamente quedaban dos días para traer al pleno el proyecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del estado. La sesión se suspende y el presidente pide reanudarla el domingo 30, pero no se da el quórum en franca oposición de los diputados del PAN al presupuesto presentado por el PRI.

En la sesión del día 31 de diciembre el diputada Cárdenas Ríos (PAN) solicita a la presidencia dar lectura a un voto particular en relación al dictamen presentado por la mayoría de los integrantes de las comisiones unidas de hacienda en torno al presupuesto de egresos del estado para 2002.

Extracto del voto particular del PAN:

“El proyecto de presupuesto de egresos del estado para el ejercicio fiscal 2002, presentado por el ejecutivo ante esta soberanía, a nuestro parecer no atiende algunas de las necesidades de obras e inversiones que resultan prioritarias en la entidad, e igualmente en lo relativo al gasto en nóminas, en servicios generales y en materiales y suministros, éste no es acorde a los principios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal que consideramos que

ahora más que nunca deberán observarse cabalmente por parte de cualquier ámbito de gobierno³⁰.

Este voto particular lo firman los diputados Torres Delgado, Moreno Ward y Cádiz Ríos del PAN, miembros de las comisiones de hacienda. El planteamiento de este grupo de diputados es entre otras cosas que el incremento de recursos para la nómina gubernamental es por arriba de la inflación. El índice de inflación se proyecta para el 2002 en un 4.5%, y el incremento para 2002 obedecía a un 8% en términos nominales. Se argumenta un incremento de 110.3 millones de pesos sin justificación que el grupo propone reasignar.

También exponen que el ejecutivo no justifica el incremento substancial de las plazas a cargo del estado sin que ello represente un incremento en la eficiencia del poder ejecutivo. Del año 1999 al año 2000, las plazas aumentaron en 1,761 unidades adicionales; del 2000 al 2001 se incrementó en 727 plazas adicionales y del 2001 al 2002 se propone incrementar el número de personal en 479 plazas.

Aparte de estos dos puntos se exponen diez más con el siguiente criterio motivo del voto en contra del dictamen:

- 1) Conceptos de deuda pública no autorizados por el poder legislativo y de los cuales el congreso no tiene información
- 2) En el capítulo de erogaciones no sectorizables, existen conceptos de los cuales el congreso desconoce los criterios de aplicación
- 3) En el capítulo relativo a transferencias, existen conceptos de gasto en los que tampoco se definen los criterios específicos para su ejercicio, por lo cual su asignación puede ser discrecional
- 4) En el capítulo de servicios generales (partida 3000) se propone gasto público para el próximo ejercicio, que consideran pueden reducirse en un marco de austeridad y disciplina presupuestal.
- 5) No existe regulación interna del sector paraestatal que impida la utilización de sus ingresos propios para el pago de estímulos y compensaciones al personal
- 6) En la secretaría de salud en la implementación de las políticas de salud pública en el estado, no se establecen los criterios para su seguimiento y evaluación

³⁰ Parte del texto de un escrito presentado por algunos diputados del PAN que llamaron "voto particular" en contra de algunas disposiciones del proyecto de egresos presentado por el poder ejecutivo de Sonora. Tomo 1272, expediente 248, archivo del Congreso.

- 7) Existe una discrepancia entre los ingresos presupuestados para el consejo estatal de concertación de la obra pública y los egresos presupuestados del mismo consejo sin que se justifique
- 8) En inversiones en infraestructura existen gastos proyectados que no corresponden a ese capítulo y no justifica su inclusión.
- 9) Incremento mayor al 30% en transferencias a diversos organismos
- 10) Disparidad en asignación de gasto para educación básica con respecto al anterior presupuesto en la subsecretaría de operación educativa

Aunado a todo esto, los diputados del PAN hacen una observación de que la reasignación de los originalmente poco más de 65 millones de pesos, ahora serían 100 millones reasignados en apoyo a los municipios y obras ante la falta de explicación por parte del ejecutivo en cuanto a su aplicación.

Acto seguido se somete a votación en lo general el dictamen que ofrecen las comisiones unidas de hacienda de la ley de ingresos del estado. Es aprobado por mayoría con el voto en contra de los diputados Moreno Ward, Cádiz Ríos, Torres Delgado, Guevara Rodríguez y Del Río Sánchez todos del PAN.

Posteriormente el diputado presidente Daniel Hidalgo (PRI) confirma que no hay discusión en lo general y pregunta en votación nominal si es de aprobarse aunque no dice lo que se está aprobando, (en este caso es el voto particular del dictamen de la ley de ingresos).

Se da la votación y es rechazado el dictamen 17 contra 16 votos. Se rechazó con los trece votos del PAN y con cuatro del PRI. Pasó algo extraño cuatro diputados del PRI no estaban de acuerdo con los lineamientos del paquete económico que envió el poder ejecutivo, que obedecía más bien a una ruptura interna entre dos grupos priístas, por una parte el diputado Terán Uribe (PRI) cuestionó el liderazgo del diputado Enríquez Burgos (coordinador del PRI) situación que provocó la ruptura y que se reflejó en la votación.

Después el presidente somete a votación en lo general el “voto particular” que leyera el diputado Cádiz Ríos (PAN), esto ya era un completo desastre de la técnica legislativa, primero sin aprobarse los ingresos, se estaba aprobando un voto particular de los egresos del estado, cuando aun jurídicamente no existían ingresos, pero la sesión siguió y el resultado de

la votación fue de 17 a favor y 16 en contra, votando los diputados en sentido inverso a la votación anterior.

Después se somete a votación en lo particular el “voto particular” propuesto por el diputado Cádiz (PAN), el cual es aprobado con los mismos 17 votos contra los 16 en contra, ante lo cual el presidente declara aprobado el voto particular, aprobado en lo general y en lo particular.

A la redacción del diario de debates ya no se le entendía que era lo que se estaba sometiendo a votación, y los que votaban ya no debatían puntos específicos, sino generalidades que ponía de manifiesto la directriz de las posiciones de grupo. Después en la sesión se da una serie de debates sobre técnica legislativa y los errores garrafales que se cometieron durante el transcurso de la sesión. Fueron los diputados Enríquez Burgos (PRI), Ávila Godoy (PRD), De Unanue Aguirre (PAN) y Mendivil Amparán quienes opinaron más sobre el tema, el tiempo se acababa y el diputado solicitó un receso a las a las once y veinte minutos de la noche.

Curiosamente en el diario de debates al voltear la hoja para seguir con la crónica de la sesión, nos encontramos que las minutas de los días posteriores al 31 de diciembre no existen. El libro nos traslada hasta una sesión sobre otros temas de la diputación permanente del día 14 de enero del 2002. Sabemos que el presupuesto se aprobó al observar el expediente, este nos dice que el proyecto se aprobó el día 3 de enero de 2002.

Al no tener constancia de lo sucedido en la minuta del día 3 de enero de 2002 indagamos en el diario de actas, en el libro nos enteramos que después de no haber llegado a ningún consenso el 31 de diciembre, el 3 de enero se reúnen y se aprueban reformas a la ley de ingresos para el 2002 de forma unánime en una sesión prorrogada del día 31 de diciembre, así como el presupuesto de egresos 2002 fue aprobado de manera unánime. El libro de actas no nos ofrece más información detallada, solo los hechos en resumen.

El proyecto se aprobó tal como querían los diputados del PAN, ya que se reasignaron 100 millones de pesos derivados de ingresos extraordinarios, los cuales el poder ejecutivo no estaba de acuerdo, pero tuvo que ceder ante la posibilidad de no contar con un nuevo presupuesto en 2002 y tener que ejercer el de el año anterior. El poder legislativo actuó como

un verdadero vigilante del ejecutivo, este control se da en términos políticos, tal vez sin muchos argumentos pero no aceptó el proyecto así nomás sin analizarlo.

Pasó algo nunca antes visto, el congreso sobrepasó el tiempo que le permite la ley para aprobar el paquete económico de tal manera que el estado de Sonora amaneció en el 2002 sin capacidad de cobrar los impuestos y sin asignaciones de gasto para la operatividad de la administración pública, fueron 72 horas nada más, no pasó nada pero queda el precedente. El presupuesto es publicado el mismo día de su aprobación el día 3 de enero de 2002 en el Boletín Oficial (ver cuadro No.4.11).

Cuadro No. 4.11

Proceso de aprobación del presupuesto de egresos 2002

Acciones	El ejecutivo presenta proyecto de decreto de presupuesto de egresos para Sonora de 2002	Es turnado a las comisiones unidas de hacienda	Se somete al pleno no logrando consenso para su aprobación	Varios diputados del PAN no están de acuerdo con el dictamen y la propuesta del ejecutivo. se rechaza el proyecto	Se logran los consensos y el congreso aprueba después de hacerle adecuaciones el presupuesto de egresos para 2002	Se publica en el Boletín Oficial
Fecha	30 de noviembre de 2001	4 de diciembre de 2001	28 de diciembre de 2002	31 de diciembre de 2001	3 de enero de 2002	3 de enero de 2002

Fuente: Libro de actas de la LVI legislatura.

En esta propuesta se estaba decidiendo el destino de poco más de 13 mil millones de pesos. El gobernador tiene la obligación de presentarlo en la segunda quincena del mes de noviembre, y por ley el congreso debe de decidir como máximo el día 31 de diciembre del mismo año de su presentación.

Por parte de la fracción del PRI no había especulación, ellos apoyaban la decisión del poder ejecutivo sin cambiar siquiera puntos ni comas. Cuando menos eso se podía suponer, pero sucede algo con lo cual no contaba el propio ejecutivo ni el coordinador de la bancada priísta. El diputado Terán Uribe (PRI) del distrito de Agua Prieta, cuestiona algunas decisiones del diputado Enríquez Burgos coordinador del PRI, lo que genera un clima de inestabilidad política para el partido del gobernador.

La situación empeora cuando tres diputados del PRI se unen a Terán en su rebeldía, al parecer el diputado Terán quería la coordinación de la fracción parlamentaria, e incluso en la conformación de la comisión de régimen interno y concertación política propuso que el coordinador fuera sustituido cada año, de tal manera que hubiese tres coordinadores priístas durante la legislatura.

Por si esto no fuera poco para el PRI, tres diputados del PAN miembros de las comisiones de hacienda, presentan ante el pleno una inconformidad a la cual le llamaron “voto particular”. Este voto consistía en la reasignación de recursos que ellos consideraban mal distribuidos de origen. En un principio se hablaba de poco más de 60 millones de pesos los que habrían de ser reasignados, a lo que el secretario de planeación del desarrollo y gasto público del gobierno del estado, Lic. Alfonso Molina Ruibal, peleó fuertemente incluso en el pleno tratando de convencer a los diputados que no era posible recaudar esa cantidad de dinero, esto de acuerdo a las cifras expuestas anteriormente por el secretario de hacienda Lic. René Montaña Terán.

El PAN no presenta su voto particular³¹ de forma improvisada, sino con un análisis puntual y detallado, en el expediente podemos apreciar un documento en el cual se describe específicamente los montos que habrán de cambiar de destinatario. Asimismo, realiza una crítica de cómo es que se ha incrementado la planta laboral del gobierno del estado en miles de nuevos empleados, sin que ello implique un mejor servicio a los ciudadanos. El PAN fue implacable en sus argumentos de la ineficiencia administrativa, ante un PRD que obraba más bien como un espectador y fiel de la balanza, que como una fracción parlamentaria que hace propuestas bien sustentadas en estudios y análisis financieros. La mayor parte de las participaciones del PRD fueron de carácter político que se perdían en generalidades.

Al igual que en los otros proyectos los trabajos de comisiones no se ventilaron y tampoco quedó un registro documental de las discusiones que se llevaron a cabo en la aprobación del gasto para el ejercicio fiscal del 2002. De igual forma es una costumbre que en los temas financieros ya sean los ingresos o el gasto público, la sociedad no sea tomada en cuenta, y esto redundando en la falta de foros de consulta dirigida a contadores, ingenieros,

³¹ El voto particular del PAN se puede consultar en el Tomo 1272, expediente 248, archivo del Congreso

instituciones académicas que pudieran enriquecer las decisiones de gobierno en cuanto a las políticas de gasto.

Las sesiones en las cuales se discutió el presupuesto de egresos fueron un verdadero desastre, no existía la coherencia en cuanto a cuestiones de lógica legislativa. El congreso aprobó los egresos sin haber aprobado previamente la ley de ingresos. Por lo tanto se estaba en la nada jurídica, sin embargo más que análisis y debates, los diputados defendían posiciones ciento por ciento políticas, esto no quiere decir que sea completamente malo, pero para los efectos de este estudio nosotros tratamos de encontrar el verdadero nivel de discusión de los diputados en un proyecto de decreto tan importante como el gasto público.

Al final no fueron poco más de 60 millones de pesos los que se reasignaron, sino 100 millones los que determinó el PAN, ahora si en conjunto con el PRD los que habrían de cambiar de destino. Llega el 31 de diciembre fecha límite para que el congreso decida sobre el presupuesto, y es entonces cuando la fracción del PRI acepta que debe ceder ante la posibilidad de que el poder ejecutivo al no contar con un presupuesto de egresos, entonces ejerza un presupuesto de gasto igual al año anterior como se prevé en la constitución política local.

Los diputados se reúnen el día 3 de enero del 2002 en lo que ellos llamaron una sesión prorrogada, sin embargo ya estaban fuera del tiempo reglamentario, y se congregan para votar el presupuesto de egresos de ese mismo año que ya había comenzado. Sucedió algo inusitado y sin precedentes, el estado de Sonora no tenía aprobados los ingresos probables y por consecuencia no contaba con un presupuesto de egresos para solventar los gastos del gobierno del estado. Ante esto los diputados aprueban el presupuesto tres días después de la fecha límite. El documento jurídico de 52 artículos es aprobado tal y como lo planteó la oposición al PRI.

En resumen es una sola iniciativa la que se presenta, pero es que nadie más puede presentarla, el ejecutivo es el único facultado para tal efecto, es una iniciativa que no pasa por ningún tipo de escrutinio público, no se organizan foros ni nada que pueda contribuir en el mejoramiento de las asignaciones presupuestales. Se le hace una cantidad aceptable de modificaciones, todas ellas en gran medida por los análisis del grupo parlamentario del PAN.

El dictamen es presentado fuera del tiempo establecido en el reglamento, y fue rechazado en primera instancia en el pleno.

La participación fue por una parte, de la fracción del PRI apoyando al ejecutivo en su propuesta, aunque por un momento hubo ruptura al interior del partido, esta al final se subsanó. Por otra parte, el PAN aportando análisis muy buenos en términos financieros, esto lo consideramos aceptable teniendo en cuenta que la información la poseía el PRI en su totalidad en manos del poder ejecutivo, la cual defendía de manera férrea y no era fácil que la entregara a los partidos de oposición.

Vemos a un PRD casi como mero espectador, fue un partido que tal vez sí tuvo participación, pero no de análisis financiero, fue más que nada, una participación política, el PAN analizaba números y criticaba el proceder de los planes del ejecutivo, el PRD solamente tomaba una posición en la votación.

Derivado de todo lo anterior, el nivel de análisis y discusión se puede catalogar como bajo. Los puntos débiles podemos identificarlos en: un dictamen fuera de tiempo y además rechazado, ningún foro de consulta realizado, y, la pobre participación del PRD en las discusiones. Esto nos habla de un nivel de discusión y debate pobre en términos generales.

Proceso 5: Ley No. 151 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la constitución del estado de Sonora

La iniciativa de la ley No.151 atiende a una serie de reformas a la constitución política local en materia electoral. La iniciativa de ley es presentada por los integrantes de las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales al congreso de Sonora en el año 2002, y se turnó a las mismas comisiones que hacen la propuesta el día 30 de mayo de 2002.

La iniciativa es el reclamo de varios ciudadanos que han presentado escritos al congreso desde 1997 en relación a realizar reformas electorales que garanticen que los procesos sean equitativos para todos los actores que participan en las contiendas electorales

Desconocemos el día exacto de la presentación de la iniciativa ya que se indagó en oficialía de partes y el área de apoyo parlamentario, lugares donde se quedan los registros de entrada de los documentos que recibe el congreso con resultados negativos. La iniciativa presentada tiene el propósito de adecuar el ordenamiento jurídico principal del estado a los lineamientos, principios y disposiciones que marca la constitución política nacional en materia electoral.

En agosto de 1996 se dan una serie de reformas a los artículos 41, 105 y 116 de la constitución federal, se dijo, en un esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento de la normatividad que regulan los procesos electorales en México. Esta situación de supremacía constitucional obliga al legislativo local según el artículo 133 de la constitución federal a reformar la constitución del estado.

En la exposición de motivos resalta que la reforma obedece entre otras cosas a construir el andamiaje jurídico que permita que la cultura del fraude, tan enraizada en el país sea superado. Por otra parte se busca ciudadanizar los procesos electorales, que implica la participación de todos los sectores involucrados creando una cultura que permita cambios pacíficos y democráticos.

En la reforma se atienden aspectos de la fiscalización en cuanto a los gastos de los partidos en las campañas ya que de no hacerlo se distorsiona el sentido de la elección. También hace mención que la reforma aborda las condiciones de equidad entre partidos en la competencia electoral. Se propone otorgar independencia a los organismos y tribunales en materia electoral.

Otro de los aspectos es que el congreso ya no se erigirá en Colegio Electoral para calificar la elección a gobernador del Estado, a partir de esta reforma se faculta al Consejo Estatal Electoral para dicha función. También se establece que el nuevo código electoral debe promulgarse y publicarse por lo menos noventa días naturales antes que inicie el proceso electoral al que vaya a aplicarse la norma, y durante el mismo no podrán realizarse modificaciones legales de ninguna especie.

En la misma exposición de motivos se expresa la necesidad de contar en el congreso estatal con un diputado étnico con su respectivo suplente, el cual será elegido mediante el

sufragio universal libre y secreto. También queda de manifiesto que los miembros del consejo estatal electoral ejercerán su cargo por dos procesos electorales ordinarios sucesivos, sin importar las elecciones extraordinarias que pudiesen presentarse.

Se contempla el derecho de participación ciudadana con la finalidad de legitimar el derecho de iniciativa popular de los ciudadanos que representen el 1% de la lista nominal, de conformidad con lo establecido en la ley de la materia, sin embargo no hay tal ley ni los mecanismos de participación ciudadana a la fecha.

Otro de los puntos que aborda la reforma es que los partidos políticos deberán promover y garantizar la igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres en la vida política del estado. Se busca que la postulación a cargos de elección popular en el congreso y los ayuntamientos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional se otorgue un porcentaje similar en las candidaturas.

De acuerdo a la información recabada durante el proceso de análisis de esta ley, no se llevaron a cabo foros o algún otro tipo de actividades que enriquecieran el dictamen que presentarían los diputados miembros de las comisiones. Esta situación es algo extraña ya que estas iniciativas por el grado de importancia que reviste a los partidos y a muchos ciudadanos, en general es muy común que el congreso realice foros de discusión sobre el tema y que estos sean muy nutridos en asistencia.

En general la iniciativa de ley abordaba los siguientes puntos:

- 1) Una mayor fiscalización de los recursos utilizados en campañas políticas.
- 2) Otorgarle más facultades y autonomía en sus decisiones al tribunal estatal electoral.
- 3) Transmitir la facultad de calificar la elección del gobernador al consejo estatal electoral, atribución que antes que era del congreso del estado.
- 4) Incluir en la legislatura a un representante extraído de los pueblos indígenas del estado.
- 5) Se definió el tiempo de duración en su encargo de los consejeros estatales electorales y la facultad de este último para fijar los topes en los gastos de precampañas.
- 6) .Se plasma en la constitución local el derecho de iniciativa popular
- 7) Se busca la equidad en la participación a los cargos de elección popular entre hombres y mujeres.

Fuente: Tomo 1273 bis, expediente No. 151, archivo del congreso.

Es el viernes 31 de mayo de 2002 cuando se propone por parte de la presidencia exponer ante el pleno el dictamen que rinden las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales. En el orden del día estaba primero el análisis de la ley de tránsito y la ley de ganadería, pero la prioridad fue las reformas a la constitución.

Una vez que se acepta que la iniciativa se integre a la orden del día, el diputado Pacheco Vásquez (PRD) pide obviar la lectura de la exposición de motivos del dictamen, lo que fue aprobado por unanimidad en votación económica.

Es puesto a discusión el dictamen en lo general, no se da discusión alguna y es aprobado por unanimidad en votación económica, al parecer había prisa de parte de algunos diputados para aprobar las reformas por la forma como se incluye de manera abrupta en la orden del día y se somete a votación como de urgente resolución.

Los problemas comenzaron cuando el dictamen de las comisiones es puesto a discusión en lo particular. Aparentemente al presentarse el dictamen se vislumbraba un clima de unanimidad, pero se inscriben los diputados Ríos Murrieta (PAN), en el artículo 22 inciso d; Álvarez Ramos (PAN), en el artículo 31; y De Unanue Aguirre en el artículo 150 A y propone agregar un transitorio.

Después de inscribirse los diputados en lo particular, el diputado Ávila Godoy (PRD), propone someter a votación el resto del articulado que no es motivo de debate. A esta propuesta se le suman algunos diputados del PRI, pero los diputados del PAN comentan que al aprobar el resto del articulado, esto podría genera controversias al cambiar el sentido de un artículo sin saber si podría incidir en otro ya aprobado. A pesar de esta observación el presidente somete a votación la propuesta de Ávila Godoy, la cual es aprobada por mayoría, con el voto en contra de los 13 diputados del PAN.

Es extraño que se aprobase de esa forma ya que la aprobación de reformas constitucionales requiere al menos las dos terceras partes de los votos incluyendo realizar reformas a artículos específicos.

La sesión sigue y el diputado Ríos Murrieta (PAN), discute la legalidad de utilizar la palabra “precampañas” en la constitución. Hace alusión a que no hay nada que regule esta materia por lo que propone eliminar lo referente a precampañas, y lo sustenta en base a las grandes cantidades de recursos que se gastan en ello.

El diputado coordinador del PRI acepta la falta de reglamentación en cuanto a las precampañas en la actual legislación electoral y aduce que las mismas son un hecho en la práctica, y defiende el tema con propuestas sin fundamento legal, sino más bien con buenos deseos que ahora si se van a hacer las cosas bien en cuanto al financiamiento.

La sesión sigue y en el momento en que el diputado Noriega Gómez (PRD) hace uso de la palabra, de repente los 13 diputados del PAN abandonan la sala de sesiones rompiendo el quórum. El presidente suspende la sesión ante el reclamo de los diputados del PRI y del PRD.

Posteriormente se convoca a seguir con la sesión, que en términos legales es la sesión del día 31 de mayo, ya que esta no ha concluido puesto que no se han desahogado los puntos del orden del día. La convocatoria es en vano, ya que en cinco ocasiones los diputados del PAN simplemente no se presentan en abierto rechazo a aprobar el dictamen sin discutir el total de los artículos.

Es hasta el día 11 de junio cuando se da el quórum y se reanuda la sesión que se encuentra suspendida. Al ver que no se llegaba a ningún acuerdo, el diputado Enríquez Burgos propone que se prosiga con la sesión con la condición de no abordar de inmediato el tema de las reformas constitucionales. De tal manera que se someten a discusión algunas reformas de la ley de tránsito y de ganadería que estaban pendientes, esto como forma de quitar un poco de presión a la falta de consenso.

En esa sesión se tratan todos los temas excepto las reformas constitucionales, la sesión se suspende para tratar de abordar al día siguiente el asunto que no logra consenso para su aprobación. Se acuerda reanudar la sesión el 13 de junio a las 11:00. Los diputados del PRI y del PRD esperaron hasta las 2:13 de la tarde del 13 de junio, para confirmar que los diputados del PAN no asistirían a la sesión.

Es hasta el 18 de junio cuando habiendo el quórum reglamentario, se somete a discusión en lo particular el dictamen que presentan las comisiones de gobernación. Se somete a votación el artículo 22 reservado por el diputado Ríos Murrieta (PAN), es rechazado al no contar con la mayoría calificada de las dos terceras partes que se necesita para una reforma constitucional y queda excluido del dictamen. Posteriormente se somete a discusión el artículo 31 que fue reservado por el diputado Álvarez Ramos (PAN), se somete a votación y es aprobado por mayoría de 20 votos a favor del dictamen contra 13 votos de la fracción del PAN.

Seguidamente se somete a discusión el artículo 150 A, que había reservado el diputado De Unanue (PAN), pero en este caso se dieron cuenta que habían confundido el párrafo el cual querían discutir, y como ya lo habían sometido así, lo tuvieron que desechar por no ser materia de discusión.

Se había convertido en un caos de técnica legislativa y con errores de apreciación por parte de los legisladores, por otra parte, la dirección jurídica tampoco hacia nada para detener el proceso a tiempo y tratar de arreglar el problema para que el proceso no fuera tiempo perdido.

Después de discutir el artículo antes citado, indagamos en el libro de actas y en las minutas de lo que sucedió ese día en la sesión y no encontramos la votación final de las reformas constitucionales. El expediente confirma que se aprobaron el día 18 de junio de 2002. Las reformas se aprobaron sin las excepciones hechas por los diputados panistas.

La ley aprobada por el congreso fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Fue el 21 de noviembre de 2003 cuando se promueve una acción de inconstitucionalidad por parte de algunos diputados panistas de la LVII legislatura.

Según el parecer de estos diputados se violaron algunos principios de legalidad en la aprobación de la ley 151. Al hacer una revisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) encontró que de los 38 ayuntamientos que aprobaron las reformas³², solo en 30³³

³² Para aprobar reformas constitucionales es necesario que estas se aprueben por las dos terceras partes de los diputados del congreso, y, por la mayoría de los ayuntamientos del estado, según lo estipulado en artículo 163 de la constitución política local.

³³ Arivechi, Altar, Bavispe, Benjamín Hill, Bacadehuachi, Carbó, Quiriego y Rosario, son los ayuntamientos que no pudieron comprobar fehacientemente el haber realizado el trámite de aprobación de las reformas a la constitución local por parte del cada respectivo cabildo. Fuente: expediente de acción de inconstitucionalidad, 23/2003, p. 19, SCJN.

casos se puede decir que lo hicieron de manera correcta. Los errores en los que incurrieron los ayuntamientos fueron que no se anexaron las actas de cabildo donde se exponía la votación, y solo enviaron oficios por parte de la secretaría del ayuntamiento de que aceptaban la reforma.

La corte encuentra elementos para declarar procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad promovida por diversos diputados del PAN de la LVII legislatura del congreso de Sonora. La SCJN declara la invalidez del decreto que contiene la ley 151 que reforma la constitución política local el 16 de febrero de 2004. La resolución fue de forma unánime por los ocho ministros de la corte.

Este órgano de justicia ordena que se mande publicar el resolutivo en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y en el Boletín Oficial de Sonora (BO). No considera los motivos expuestos por parte del congreso para su defensa, y le informa que resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja sobre el mismo acto. Fueron 7 meses los que operó de manera ilegal la ley 151, para que posteriormente la SCJN la declarara inválida por errores que cometieron algunos diputados, la dirección jurídica de la LVI legislatura y algunos ayuntamientos durante ese proceso legislativo.

Era necesario volver a legislar sobre el asunto, aunque fuera una legislatura distinta, la materia era la misma y debía arreglarse. Por fin es presentado ante el pleno un dictamen el 10 de marzo de 2004, el cual es aprobado y publicado en el boletín oficial el 15 de marzo de 2004. Y es cuando por fin se aprueba la ley 151, en este caso por segunda ocasión y por dos distintas legislaturas. Es hasta este momento como podemos ubicar el final del proceso legislativo.

Es una ley plagada de errores de técnica legislativa, de erróneas interpretaciones legales por parte del congreso de la LVI legislatura, y errores de formalidad al presentar documentos por parte de los ayuntamientos que forman parte del proceso en este tipo de reformas. Podemos apreciar la cronología de los hechos en la aprobación de la ley No. 151 en el cuadro No. 4.12.

Proceso legislativo en la aprobación de iniciativa de reformas a la constitución local

Proceso de aprobación de la ley 151	Se presenta Iniciativa de reformas a la constitución local en materia electoral.	Se turna a las comisiones de gobernación y puntos constitucionales el 30 de mayo de 2002.	Se somete un dictamen de las comisiones ante el pleno, es aprobado por mayoría (PRI-PRD) el 18 de junio de 2002.	La ley se ordena publicar por el mismo legislativo 23 de octubre de 2003	El 21 de noviembre diversos diputados del PAN de la LVII legislatura promueven acción de inconstitucionalidad ante la SCJN en la aprobación de la ley 151	La SCJN declara invalidada la ley 151 el día 16 de febrero de 2004.	Se vuelve a legislar y es presentado otro dictamen de la misma ley 151 el 10 de marzo de 2004, el cual es aprobado de forma unánime.	En esta ocasión es sancionada por el poder ejecutivo, y se publica por orden de este último el día 15 de marzo de 2004.
Observaciones	No se especifica la fecha.		La aprobación se da en un clima tenso con la desaprobación de los 13 diputados del PAN	El ejecutivo devuelve el proyecto y al día siguiente decide que sea el propio legislativo quien publique		En votación unánime	En votación unánime	

Elaboración propia con información del tomo 1273-bis, expediente 151, archivo del congreso.

La ley No.151 propone una serie de reformas a la constitución política local en materia electoral. El objetivo de las reformas era poner más atención en vigilar y fiscalizar el gasto de los partidos en las campañas; proporcionar equidad en la competencia a los partidos políticos; eliminar la cultura del fraude electoral; ciudadanizar los procesos electorales, así como otorgar independencia a los organismos electorales del estado. Otro de los aspectos importantes de dicha reforma era crear un mecanismo de participación ciudadana, también, promover y garantizar la igualdad de oportunidades en cuanto a equidad de género. En ese sentido distintos grupos organizados de mujeres pugnaban por que el número de candidaturas a puestos de elección popular fueran similares entre los partidos para hombres y mujeres.

La iniciativa es presentada por los diputados miembros de las comisiones unidas de gobernación el día 30 de mayo del 2002. No fueron presentadas iniciativas por los grupos parlamentarios ni por el ejecutivo. En este caso es extraño que en una reforma constitucional de índole electoral, no participen más entidades en la presentación de iniciativas ante el congreso. Esta materia es por excelencia una de las más debatidas y que suscitan deliberación y negociación entre las fracciones parlamentarias. De acuerdo a información

contenida en el expediente no se realizaron foros de consulta en la etapa de discusión, tanto para autoridades ni para la sociedad civil.

No existe registro alguno de lo que sucedió en la etapa de los trabajos de comisiones. En donde encontramos una situación de deliberación fue en las sesiones del pleno. Al presentar las comisiones unidas de gobernación un dictamen aceptado por sus integrantes podemos inferir un clima de consenso, pero en el pleno las cosas sucedieron de forma distinta. Los diputados del PRI y el PRD miembros de las comisiones aprobaron el dictamen tal cual se presentó ante el pleno, no así los diputados del PAN, sin embargo en las comisiones el PAN no conformaban la mayoría suficiente para rechazar dicho dictamen.

Es en el pleno donde los diputados del PAN hacer valer su capacidad numérica como fracción parlamentaria, y lo hacen de una forma muy sencilla, simplemente no asistían a las sesiones para romper el quórum reglamentario y de esta forma no se podía iniciar la sesión. Fueron cinco sesiones seguidas en las cuales se extrañó la presencia de los diputados del PAN.

Por otra parte de los diputados del PRI y PRD trataban de hacerlos ver mal ante la sociedad, en las sesiones según consta en el diario de debates, los diputados criticaban el proceder de sus colegas del PAN, y dejaban constancia de que era necesario castigarlos de manera económica o hacer algún tipo de apercibimiento, sin embargo cualquier acuerdo tomado sin el quórum no tendría validez legal³⁴.

El PAN argumentaba en voz de Gustavo de Unanue Aguirre, que la reforma en cuestión era “electorera” y la utilizaba el PRI y el PRD solo para legitimar el uso de recursos en precampañas. También añadió “Es irresponsable que quieran trasladar en una reforma constitucional una lucha electoral para ganar las batallas políticas, opinó. Estoy de acuerdo que cada partido haga su lucha electoral, pero es irresponsable que la trasladen en una reforma constitucional que trasciende más allá del 2003”, puntualizó. La duda que persiste es que los demás partidos pretendan hacer unas reformas regresivas, comentó, como ha sucedido en otros estados del país. La desconfianza radica en que quieran devolver al Gobernador del Estado todas las facultades para controlar las elecciones que están próximas, precisó. Es evidente que el ‘maridaje’ del PRI y PRD va más allá de la razón jurídica”, recalcó, “porque están con una actitud de trasladarla a una batalla electoral”³⁵.

³⁴ Libro de actas y minutas de las sesiones extraordinarias del congreso de Sonora año 2002.

³⁵ Extracto de una nota publicada por el periódico *El Imparcial*, el día 15 de junio de 2002, en la sección principal pagina 4.

Es hasta el día 18 de junio del 2002, cuando después de algunas juntas previas de los coordinadores de las bancadas en la CRICP, se logra que los diputados del PAN asistan a la sesión. Algo era claro el PRI y el PRD apoyaban al cien por ciento el dictamen tal como estaba, la fracción del PAN tenía observaciones en tres artículos específicos: el 22, 31 y 150A.; en el resto del articulado el PAN estaba de acuerdo. Es el viernes 31 de mayo cuando se presenta por vez primera el dictamen, a partir de entonces comienzan los problemas y es hasta el 18 del mismo mes cuando sesionan con quórum y ponen a discusión lo hecho en comisiones.

De los tres artículos referidos, el 150A es el que motivó la discusión, ya que el diputado Homero Ríos (PAN) argumentó que por ningún motivo la palabra precampañas se debía sumar al texto constitucional en Sonora. El artículo 22 dotaba de las facultades necesarias al consejo estatal electoral para la organización y calificación de las elecciones realizadas en Sonora. La variante en esta reforma era que antes el congreso era quien calificaba la elección del gobernador. El artículo 31 se desechó de manera definitiva³⁶.

El dictamen es aprobado en el pleno, con la negativa de todos los diputados del PAN en cada votación. En la votación en lo general y en lo particular se aprobó por mayoría, son 38 los ayuntamientos que aprueban en sesiones de cabildo las reformas a la constitución política local. Posteriormente el congreso reúne las votaciones emitidas por los cabildos para darle validez a lo que se conoce como constituyente permanente, que consta del congreso local y el voto de la mayoría simple de los ayuntamientos (se requiere que al menos 37 aprueben). Este proceso le tomó casi un año al congreso, por lo tanto se llega el tiempo de cambio de legislatura pero el proyecto estaba latente y había que terminar con su proceso.

En el caso de los ayuntamientos, el proceso de aprobación es similar a la forma en como se abordan los asuntos en el congreso. Se reúne el cabildo conformado por el presidente municipal, el síndico procurador y el cuerpo de regidores, todos ellos con derecho a voz y voto, regularmente el secretario del ayuntamiento es invitado a participar con voz, pero no puede votar las decisiones.

³⁶ Tomo 1273 bis, expediente 151 archivo del congreso de Sonora.

Una vez que es aprobado el ejecutivo toma una posición muy extraña, primero, recibe el documento con las reformas aprobadas por el congreso y los ayuntamientos el 15 de septiembre del 2003, y el día 30 de septiembre haciendo uso de su facultad que le confiere la constitución política local en los artículos 57, 58 y 60, devuelve (veto) el proyecto sin publicarlo alegando observaciones. Sin embargo el 20 de octubre cambia de opinión, el ejecutivo envía otro oficio dejando sin efecto las observaciones incluso conmina al congreso para que en ejercicio de sus facultades constitucionales remita directamente la ley No.151 para su publicación en el boletín oficial cuando así lo considerase.

Todo parecía haber quedado resuelto, pero por otra parte la fracción del PAN de la LVII legislatura promovía una acción de inconstitucionalidad de la citada ley ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación como última instancia. La SCJN determina que existen errores en el conteo de los ayuntamientos en el proceso legislativo e invalida la ley No.151, de igual forma insta al congreso para que vuelva a legislar sobre la materia.

No se tiene una fecha de entrada de manera formal, ya que el expediente no es claro, tenemos una fecha de partida que es el 30 de mayo de 2002 como el día que fue turnada a comisiones. Si atendemos lo que dice el reglamento, la iniciativa se presentó en los cinco días hábiles anteriores a que fuera turnada a la comisión. La iniciativa es aprobada el día 18 de junio de 2002 por mayoría y con la negativa del PAN, se publica por vez primera el 23 de octubre de 2003. Posteriormente la SCJN invalida la ley 151 el 16 de febrero de 2004, de tal manera que el congreso debe hacerle correcciones y la ley se vuelve a publicar el 15 de marzo de 2004 de manera correcta, sin embargo en el expediente no se precisa cuando fue aprobada de nuevo.

La ley pierde validez una vez dada la resolución de la suprema corte, entonces el congreso tiene que revisar el proceso para subsanar los errores cometidos, pero esta vez al revisarse la ley se incorporaron las observaciones del PAN de la LVII legislatura que no se habían tomado en cuenta. La ley No.151 es aprobada de nuevo, pero en el expediente no se encontró el nuevo dictamen, solamente el nuevo boletín oficial, que la publicó de nuevo el 15 de marzo de 2004.

Vemos un proceso sumamente errático en alguno de sus pasos y falta de elementos de materia de análisis. Es una iniciativa la que recibe el congreso, el dictamen sobrepasa el tiempo legal y además es rechazado en primera instancia. Para la aprobación de esta iniciativa no se realizó ningún foro, o cuando menos no se queda ningún registro de ellos, al final el dictamen le realizan modificaciones producto de las negociaciones del PAN, y es un proyecto en la cual participan todas las fracciones en las discusiones. De todo lo anterior se aprecia un proceso legislativo mal llevado, en el cual tuvo que intervenir la SCJN para determinar la validez de la norma.

Tenemos en este capítulo lo que a nuestro juicio creemos es la parte más activa del trabajo legislativo. No son las 216 leyes de ingresos municipales las que se llevan horas de análisis, así como tampoco las leyes de menor importancia como el traslado de poderes de un municipio a otro. Es aquí donde notamos una realidad fáctica durante un proceso legislativo al interior del congreso sonorense, que es la poca experiencia de algunos diputados en cuanto a llevar de manera estricta lo expuesto en las normas jurídicas que dictan la constitución, la ley orgánica y el reglamento interno del poder legislativo.

Se observan los problemas partidistas que se presentan en la aprobación de las reformas constitucionales, las cuales consideramos que es cuando se da mayor discusión en el pleno, no podemos afirmar si sucedía lo mismo en las discusiones de las comisiones ante la falta de registros de estas reuniones. Se confirma la falta de pericia y eficiencia al grado que una ley motivo de reformas constitucionales es declarada inválida por la SCJN. Por otra parte en la aprobación del presupuesto de egresos 2002, notamos una falta de consenso entre los diputados, que deriva en algo inusitado como lo es de no contar con un presupuesto aprobado en los primeros días del año.

Vemos una participación mediana en cuanto a iniciativas presentadas como indicador de aportación de ideas de análisis. El tiempo que establece el reglamento del congreso no parece ser factor de presión para los diputados, esto ya que en ningún caso se presentó un dictamen por parte de las comisiones en tiempo y forma. La participación de las fracciones parlamentarias en las discusiones podemos considerarla regular, con matices más bien políticos y demagógicos que con argumentos de análisis científicos o académicos. La parte

rescatable es que en todos los casos se realizó algún tipo de modificación al dictamen original lo que denota en cierta manera una situación de intercambio de ideas a favor de la deliberación legislativa.



EL COLEGIO
DE SONORA
B I B L I O T E C A
GERARDO CORNEJO MURRIETA

CAPITULO V

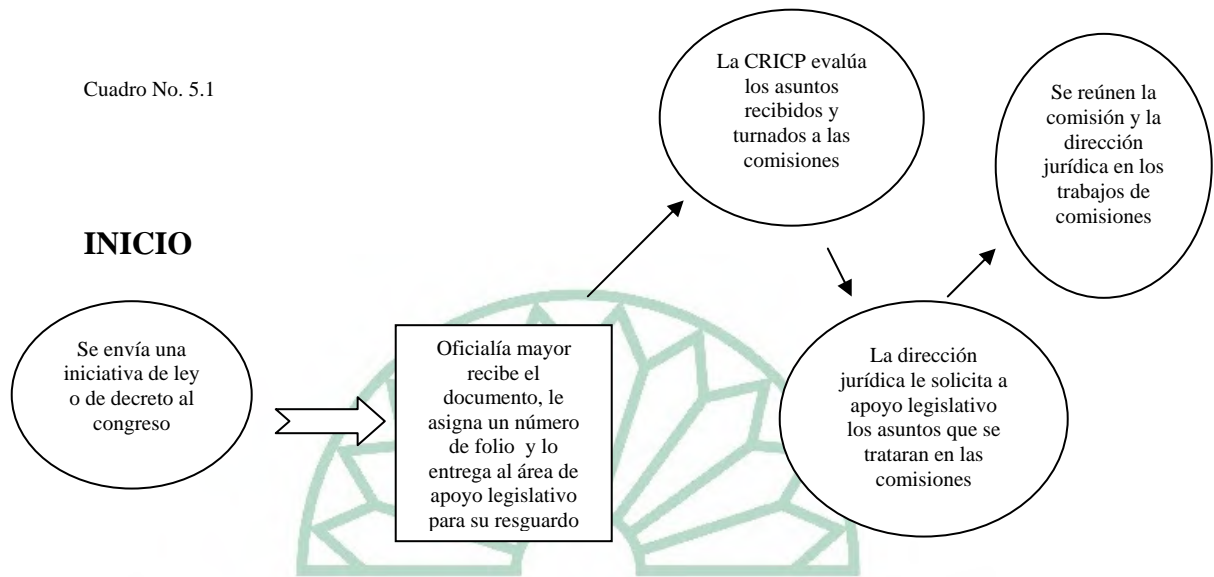
Balance y análisis general del proceso legislativo

El objetivo de este capítulo es explorar en general la realización de los procesos legislativos en el congreso sonorense. Después de analizar 5 procesos específicos verificamos la teoría y práctica de la actuación de la LVI legislatura, en términos de analizar al proceso legislativo con la información disponible; el proceso visto como el conjunto de actos que van desde la presentación de una iniciativa ante el congreso, el análisis y deliberación, la aprobación hasta su publicación en el boletín oficial del gobierno. Asimismo se examina la deliberación que se da en la toma de decisiones. También se analiza el tipo y nivel de discusión, diálogo o deliberación que se dan en el pleno para la toma de decisiones en los 5 proyectos de estudio. Este capítulo comprende las siguientes partes: primeramente se analizan la manera como se inician los procesos legislativos y como se presentan las iniciativas; el papel que juegan las comisiones en el análisis y discusión de las iniciativas, así como las formas de votación que se dio en el pleno hasta su publicación. También se realiza un balance de la situación que guardó el poder legislativo frente al ejecutivo, visto como la división de poderes en el estado, y al final una perspectiva futura de la función del poder legislativo en Sonora.

Sistema de presentación de iniciativas

La presentación de una iniciativa es la respuesta o solución tentativa a una demanda social. Esta propuesta se hace llegar en un formato de documento escrito en lenguaje jurídico, se presenta en forma de cuerpo de artículos y transitorios, y el tema o las exposiciones pueden ser divididas en capítulos. Las iniciativas son recibidas en el congreso a través de la oficialía mayor. Esta dependencia del congreso da fe de recibido con un sello oficial de la institución y la firma de la secretaria. Oficialía mayor es la encargada primero de recibir, para posteriormente integrar la iniciativa a la orden del día para que el congreso

en su conjunto conozca del tema que trata, y el presidente de la mesa directiva durante la sesión la turne a una comisión de la materia (ver cuadro No. 5.1). Podemos imaginar el tránsito de una iniciativa en el congreso a través del siguiente esquema:



Una vez que la iniciativa está en poder del presidente de la comisión, éste convoca al resto de los integrantes para que en fecha definida estudien el contenido de documento y puedan emitir un dictamen. Es aquí donde interviene el departamento jurídico, asiste a las reuniones como apoyo técnico de los diputados, incluso propone algún dictamen para que sea revisado por los diputados, y éstos revisan que no vaya contra sus intereses de partido principalmente, también puede ser que la propia fracción parlamentaria tenga este tipo de asesoría jurídica, y además son miembros del partido, revisan la legalidad del documento en cuestión.

En ocasiones surgen algunas interrogantes, por ejemplo si es posible que alguien pueda interferir y manipular las iniciativas de tal forma que éstas puedan retrasarse más tiempo de lo normal para su estudio y dictamen; los únicos que retrasan el dictamen de las iniciativas son los mismos diputados integrantes de las comisiones. Las comisiones se conforman de tres diputados uno de cada partido político, si dos no están de acuerdo la iniciativa se estanca por tiempo indeterminado, y por supuesto mientras no se dictamine, no

es posible que estas se sometan a votación en el pleno. Si acaso oficialía mayor puede manipular la situación en este sentido por un par de días, si suponemos que una iniciativa es recibida en días festivos, en fin de semana, etc.

Como hemos mencionado anteriormente el derecho de iniciativa está reservado para el ejecutivo, los diputados del congreso, el poder judicial y los ayuntamientos del estado. El ejecutivo del estado envía sus iniciativas a través de la Coordinación General de Estudios Legislativos y Reglamentarios (CGELR), la iniciativa llega de dicha coordinación a través de un oficio del director general. Estos documentos deben de ser enviados directamente por la secretaría de gobierno, que es la encargada de la documentación oficial y de las propuestas del ejecutivo, sin embargo se ha hecho una costumbre que las iniciativas provengan de la CGELR.

El protocolo de entrada es igual que para otros casos, salvo que cuando proviene del ejecutivo, quien recibe la iniciativa es en ocasiones el oficial mayor en persona, para los otros casos se deja el documento con la secretaria. No existe ningún reglamento que diga a cuales iniciativas se le debe de dar mayor importancia o si una es más importante que otra, sin embargo, ésta situación de darle prioridad a los escritos que provienen del poder ejecutivo se ha hecho una costumbre en el proceso.

El poder legislativo puede iniciar leyes ya sea por los diputados en lo particular, en grupos parlamentarios o a través de las comisiones de dictamen. En el caso de los diputados en lo individual, éstos deben de entregarla en oficialía mayor y se firma de recibido, al igual que lo harían con los ayuntamientos y con el poder judicial. Cuando es una comisión plural del congreso la que presenta un proyecto el procedimiento es el mismo, sin embargo es muy común que sea integrado a la orden del día de inmediato sin haberse recibido aun en oficialía mayor, y esta situación se hace patente cuando la comisión determina que el asunto es urgente.

Las iniciativas o escritos que tienen la intención de integrar un proyecto formal que provienen de personas no facultadas para ello son recibidas en oficialía mayor, y estos expedientes son turnados a la comisión de examen previo y procedencia legislativa la cual determina si la propuesta es viable para que se integre a los trabajos legislativos. Las

iniciativas recibidas una vez aceptadas por el pleno del congreso pasan primeramente a la dirección general jurídica la cual conoce del tema, ésta hace un análisis sobre si procede jurídicamente la propuesta y elabora un proyecto para la comisión a la que se turnó. Los que si están facultados solo tiene que hacer llegar el documento a la oficialía de partes, y el congreso debe darle seguimiento obligatoriamente.

La comisión analiza el proyecto que ya fue filtrado y confeccionado por el área jurídica, y la comisión encargada de estudiar la iniciativa acuerda entre sus miembros si se aprueba, se rechaza o se modifica el documento planteado por la dependencia, que posteriormente habrá de presentarse en forma de dictamen ante el pleno. Las iniciativas de presupuestos de ingresos de los municipios las realizan los mismos ayuntamientos. En el caso de las iniciativas enviadas por los ayuntamientos, la presentación se hace por conducto del secretario del ayuntamiento, aunque en algunas ocasiones es el mismo presidente municipal quien lo hace personalmente ante el congreso.

Iniciativas presentadas en la LVI legislatura

Son 89 iniciativas diversas de ley y de decreto válidas que se presentaron ante el congreso en el periodo 2000-2003. De las iniciativas que envía el poder ejecutivo hacemos una distinción, por una parte están las iniciativas de más discusión, donde el ejecutivo propone una nueva ley o reformas a las ya existentes. Por otro lado el ejecutivo era quien realizaba o gestionaba hasta antes de la aprobación de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del 2001 los proyectos de los municipios para la enajenación, desincorporación y donación de bienes muebles e inmuebles. El ejecutivo envió en total 37 iniciativas, de las cuales 15 fueron de reformas o nuevas leyes, las 22 restantes fueron en gestiones para los ayuntamientos. Por los grupos parlamentarios, el más activo fue el grupo del PAN, ya que enviaron 35 iniciativas, después está el PRI con 10 y por ultimo el PRD con 3 (ver cuadros 5.2, 5.3 y 5.4).

No todas las iniciativas prosperan, algunas de ellas quedan aletargadas esperando por ser dictaminadas. Una vez que una iniciativa se turna a una comisión ésta tiene que emitir una resolución en doce días según lo establece el reglamento, no importando si ésta es

favorable o no. Pero es muy común que cuando una fracción parlamentaria decide no discutir un asunto, la iniciativa en cuestión puede pasar meses sin que sea analizada por las comisiones.

A este tipo de falta de interés de parte de los diputados algunos le llaman “la congeladora”, puesto que simplemente las iniciativas propuestas se quedan estáticas y olvidadas. Las comisiones le sacan la vuelta, y si es que se emite un dictamen se va aplazando su ingreso por parte de la mesa directiva en el orden del día de las sesiones del pleno. Esto sucede cuando no existe consenso entre las fracciones parlamentarias, y este disenso se hace patente a través de los coordinadores de las bancadas, que a su vez son líderes de la comisión de régimen interno.

Las iniciativas que se encuentran estancadas o “congeladas” se supone que no están en el olvido, estos proyectos en caso de no ser solventados en la legislatura durante la cual fueron recibidas, la siguiente legislatura puede retomarlas y emitir una resolución ya sea para desechar la iniciativa o proseguir con el análisis. Esto nos hace ver que no todas las iniciativas que se presentan son aprobadas en el tiempo reglamentario por las comisiones.

Las iniciativas tienen dos vertientes, por una parte si no son aprobadas como lo mencionamos, éstas se quedan estancadas en la fase de las comisiones, y por otro lado al momento de ser dictaminadas estas pueden ser aprobadas, no aprobadas o modificadas por la comisión, y entonces pueden presentarse ante el pleno para discutirse, aprobarse o ser rechazadas de manera definitiva cuando menos en ese periodo de sesiones.

A continuación se revisan las iniciativas más importantes que se generaron durante la LVI legislatura por las distintas fracciones parlamentarias y por el poder ejecutivo. También se verifica cuales pasaron el trámite de las comisiones y cuales se quedaron en el olvido en esa legislatura. Para el estudio más a fondo se toman como las iniciativas más importantes las que proponen nuevas leyes y reformas constitucionales, así como un presupuesto de egresos del estado.

Durante el periodo 2000-2003 la fracción del PRI de la LVI legislatura presenta 13 iniciativas diversas de las cuales 7 son presentadas por la misma fracción parlamentaria, 5 provienen del ejecutivo del estado, y una por un diputado de manera individual. En la

actividad legislativa en materia de iniciativas, en el caso del PRI notamos un alto índice de efectividad, ya que de las 13 iniciativas enviadas 9 fueron dictaminadas y aprobadas en el pleno. Esta eficacia se manifiesta en mayor medida en las iniciativas enviadas por el ejecutivo ya que 4 de 5 se aprobaron tal como fueron presentadas, la aprobación fue por mayoría en todos los casos. Esta eficacia se debe más que nada a que la fracción del PRI tiene la mayoría y le es más fácil aprobar los proyectos.

Cuadro No. 5.2

Iniciativas enviadas por la fracción del PRI en la LVI legislatura

Quien la envía	Iniciativa	Dictamen	Aprobado
Diputado	Ley estatal para la juventud sonorense	Estancada	Estancada
Fracción PRI	Ley de Transporte para el estado de Sonora	01-Mar-02	01-Mar-02
Ejecutivo	Ley que crea el registro estatal de agentes inmobiliarios	21/05/2002	22-May-02
Ejecutivo	Decreto que reforma, deroga y adiciona disposiciones de la ley de hacienda del estado de Sonora	21-Dic-02	22-May-02
Fracción PRI	Decreto que reforma, deroga y adiciona disposiciones de la ley de hacienda municipal	21-Dic-01	22-Dic-01
Fracción PRI	Decreto que reforma, deroga y adiciona la ley catastral y Registral de Sonora	21-Dic-01	21-Dic-01
Fracción PRI	Decreto que reforma, deroga y adiciona diversos ordenamientos jurídicos en materia municipal	11-Jun-02	11-Jun-02
Fracción PRI	Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del código penal y de procedimientos penales	09-Jul-02	22-Oct-02
Ejecutivo	Ley de fomento económico del estado de Sonora	12-Dic-02	18-Dic-02
Ejecutivo	Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la ley que crea el fondo para la procuración de justicia del estado	08-May-03	09-May-03
Fracción PRI	Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la ley de responsabilidades de los servidores públicos	Estancada	Estancadas
Fracción PRI	Ley de participación ciudadana	Estancada	Estancada
Ejecutivo	Ley que reforma y adiciona la ley de salud del estado	Estancada	Estancada

Fuente: propia con información de los libros de actas y de oficialía de partes del área de apoyo legislativo del congreso.

La actividad legislativa del PRI en la LVI legislatura no se puede considerar para sorprender en cuanto a iniciativas importantes presentadas, si tomamos como actividad legislativa el total de iniciativas presentadas por el ejecutivo y el legislativo que pertenecen a un mismo partido. Si la comparamos con legislaturas anteriores en las cuales el partido contaba con mayorías absolutas, el trabajo parlamentario supone una disminución en la presentación de iniciativas para este partido político tomando en cuenta que en la LIV legislatura presentó 33 iniciativas y en la LV fueron 20. En la LIV el total de las iniciativas fueron enviadas por el ejecutivo y se dictaminaron y aprobaron todas sin discusión. En la LV, primera situación de gobierno dividido, los diputados del PRI no le dejan todo el trabajo al ejecutivo ya que de las 20 propuestas 5 fueron de la fracción parlamentaria y todas ellas con cierto grado de discusión en cada proyecto.

En la LVI legislatura el PRI observa una descentralización de las decisiones en cuanto a la motivación de presentar iniciativas ya que ocurre que por primera vez fueron más las propuestas del grupo parlamentario del PRI que del ejecutivo. Los legisladores de este partido se tornan más propositivos cuando menos en el papel y de acuerdo a los datos obtenidos son eficientes en la consecución de sus objetivos al lograr el consenso con otros partidos. Otro aspecto que resalta es que a la LVI legislatura le tocan las elecciones precedentes para la gubernatura de 2003³⁷, lo que hace suponer lo difícil de las negociaciones con el grupo de PAN partido que tenía posibilidades reales de ganar la gubernatura del estado. Sin embargo, a pesar de esta situación de índole electoral, el 69% del total de las iniciativas presentadas por el PRI fueron aprobadas.

El grupo del PAN de la LVI legislatura presentó 35 iniciativas de las cuales 32 fueron hechas por la fracción parlamentaria en su conjunto y 3 por distintos diputados de manera particular. El PAN fue más efectivo o lograba buenos consensos al realizar propuestas con diputados de manera individual, ya que de tres iniciativas enviadas, dos fueron dictaminadas y aprobadas, la otra no tuvo éxito y quedó sin dictamen desechada (ver cuadro No. 5.3).

³⁷ Román Portela, Oscar, tesis de maestría: *La Representación Política en el Congreso de Sonora 1994-2003*, UNAM, junio de 2004, pp. 110-129.

El número de iniciativas presentadas por el PAN en la LVI legislatura es cuantioso, sin embargo, el índice de aprobación no es igualmente satisfactorio. De las 35 iniciativas presentadas fueron aprobadas 9, esto confirma que el PAN aparte de no contar con la mayoría, no lograba acuerdos o no podía negociar con el PRD en las comisiones para sacar adelante los dictámenes en un ambiente antagónico de intereses. También vemos un aspecto negativo en la presentación de las iniciativas ya que 27 de ellas no fueron dictaminadas por las comisiones respectivas, lo que nos hace suponer que el PAN impulsaba muchas iniciativas como tácticas de la minoría y como escaparate eficiente, es decir, para aparentar más trabajo en cantidad, sin embargo, una vez que se analizaban en las comisiones las propuestas se estancaban o simplemente se olvidaban, presentaban mucho y se aprobaba poco, como lo podemos observar en el cuadro No. 5.3.

Cuadro No. 5.3

Iniciativas enviadas por la fracción del PAN en la LVI legislatura

Quien la envía	Iniciativa	Dictamen	Aprobado
Fracción	Ley y decreto que reforma y adiciona la constitución política de Sonora y la ley orgánica de la procuraduría general de justicia	Estancada	Estancada
Fracción	Ley que reforma adiciona y deroga disposiciones de la constitución política del estado	Estancada	Estancada
Fracción	Decreto que reforma el Art.4 del decreto de presupuesto de egresos del gobierno para el 2001	Estancada	Estancada
Individual	Decreto que reforma diversas disposiciones de la ley de transporte	01-Mar-02	02-Mar-02
Individual	Decreto que reforma y adiciona la ley del ISSSTESON	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de coordinación fiscal del estado y los municipios	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de instituciones y procedimientos electorales del estado	Estancada	Estancada
Fracción	Decreto que reforma diversas disposiciones del código civil	29-Nov-01	30-Nov-01
Fracción	Ley que reforma adiciona y deroga disposiciones de la Constitución política del estado	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de participación ciudadana	Estancada	Estancada

Fracción	Ley de fomento al turismo del estado de Sonora	Estancada	Estancada
Fracción	Decreto que reforma diversas disposiciones de diversas leyes:	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de agua potable	10-Dic-02	11-Dic-02
Fracción	Ley de hacienda	21-Dic-01	22-Dic-01
Fracción	Ley de transporte	01-Mar-02	02-Mar-02
Fracción	Ley de seguridad pública	19-Mar-03	20-Mar-03
Fracción	Ley de hacienda municipal	20-Dic-01	21-Dic-01
Fracción	Ley de aguas	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de bienes y concesiones	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de obras Públicas	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de planeación	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de desarrollo urbano (ley nueva)	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de responsabilidades de los servidores públicos	Estancada	Estancada
Fracción	Ley del servicio civil	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de equilibrio ecológico	Estancada	Estancada
Fracción	Ley catastral y registral	Estancada	Estancada
Fracción	Ley orgánica del poder ejecutivo	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de adquisiciones arrendamiento y prestación de servicios	Estancada	Estancada
Fracción	Ley que reforma adiciona y deroga disposiciones de la ley de presupuesto de egresos, contabilidad gubernamental y gasto publico del estado	Estancada	Estancada
Individual	Decreto que reforma y adiciona el código penal	09-Jul-02	22-Oct-02

Fracción	Decreto que reforma y adiciona el código penal	09-Jul-02	22-Oct-02
Fracción	Ley que regula los medios de comunicación del estado	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de transparencia y acceso a la información pública para el estado	Estancada	Estancada
Fracción	Decreto que reforma y adiciona el código penal	Estancada	Estancada
Fracción	Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la ley de responsabilidades de los servidores públicos	Estancada	Estancada
Total que procedieron		9	9

Fuente: propia con información de los libros de actas y de oficialía de partes del área de apoyo legislativo del congreso.

Los diputados del PAN se preocuparon más por presentar nuevas iniciativas que por dictaminar las que habían presentado. Por tal razón el índice de aprobación y dictaminación de este grupo es tan bajo, hay un desfase entre iniciativas presentadas e iniciativas procesadas, o simplemente se dejaron a medias por falta de interés, no lo sabemos con certeza.

La fracción parlamentaria del PRD de la LVI legislatura presentó tres iniciativas, dos de ellas las envió el grupo y una un diputado en lo individual (ver cuadro No.5.4). Solamente una tuvo éxito y fue la propuesta individual. Es de sorprender el decaimiento del trabajo legislativo en materia de iniciativas que sufre el PRD. En la legislatura anterior, la LV, este partido presentó 11 iniciativas de las cuales se dictaminaron y aprobaron 5. En la LVI legislatura observamos una incapacidad de negociación, en el análisis y aprobación de iniciativas a pesar de ser un partido clave en la construcción de acuerdos ya que los otros dos partidos mayoritarios necesitaban del PRD en la consecución de sus objetivos.

Iniciativas enviadas por la fracción del PRD en la LVI legislatura

Propone	Iniciativa	Dictamen	Aprobado
Fracción	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del código estatal electoral	Estancada	Estancada
Fracción	Ley de participación ciudadana	Estancada	Estancada
Diputado	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley de agua potable y alcantarillado	10-Dic-02	12-Dic-02

Fuente: propia con información de los libros de actas y de oficialía de partes del área de apoyo legislativo del congreso.

El trabajo legislativo en la presentación de iniciativas es diverso por grupos parlamentarios. El PAN tiene el promedio más alto de iniciativas presentadas por diputado (2.69), el PRI (.81) y el PRD (.75). La tasa de efectividad en la iniciativas presentadas es mayor en el PRI con el 69%, después está el PRD con el 33%, aunque en este caso no podemos mencionarlo como competitivo ya que el cálculo se hace en sólo 3 iniciativas, en cambio el PAN tiene un 26% en 35 iniciativas presentadas.

El 89% del total de las iniciativas presentadas en la LVI legislatura fueron generadas por parte del poder legislativo, por las fracciones parlamentarias o por diputados en lo individual, el resto por el ejecutivo. En esta situación podemos apreciar que ante la pluralidad, el ejecutivo ha perdido fuerza o les ha dejado el trabajo en la presentación de las iniciativas a los diputados de su partido. Por ejemplo en la LIV legislatura (1994-1997), el 77% de las iniciativas fueron del gobernador; en la legislatura siguiente, la LV (1997-2000), instaurado en un sistema de gobierno dividido, el ejecutivo genera el 23% de los proyectos.

Observamos que la fracción del PRI ha ganado autonomía frente a la figura del gobernador en materia de propuestas legislativas. Esto sucede tal vez para que el grupo parlamentario no se vea débil y dependiente del ejecutivo ante la oposición, lo cual podría ser un aspecto negativo ante la clase política y ante la sociedad, sin embargo es evidente la aceptación total de los diputados del PRI ante las propuestas del gobernador donde no se observa disidencia o alguna diferencia de opiniones.

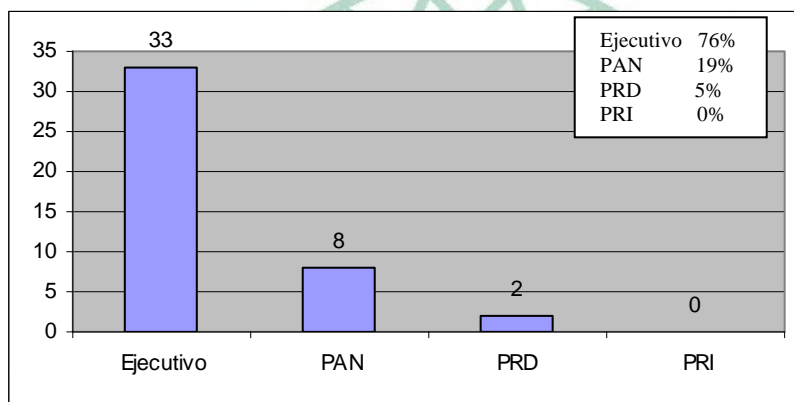
Hasta aquí hicimos un resumen general del total de las iniciativas presentadas por los distintos grupos políticos representados en el congreso de la LVI legislatura. Nos damos cuenta que la presentación y aprobación de iniciativas obedece a factores de poder, como lo

es que el poder ejecutivo tenga mayorías calificadas o absolutas, y que impulse o apoye los proyectos que provienen de su partido los cuales gozan de un porcentaje más alto de probabilidades de aprobación.

El caso del PAN, partido muy dinámico en el número de iniciativas presentadas pero con un alto índice de apatía y censura durante las fases posteriores del proceso legislativo. También observamos a un PRD en caída libre en todos los aspectos: pérdida de número de diputados, bajo índice de iniciativas presentadas y sumamente desperdiciada una posición como factor de mayorías que le permitan la consecución de sus propios proyectos.

Cuadro No. 5.5

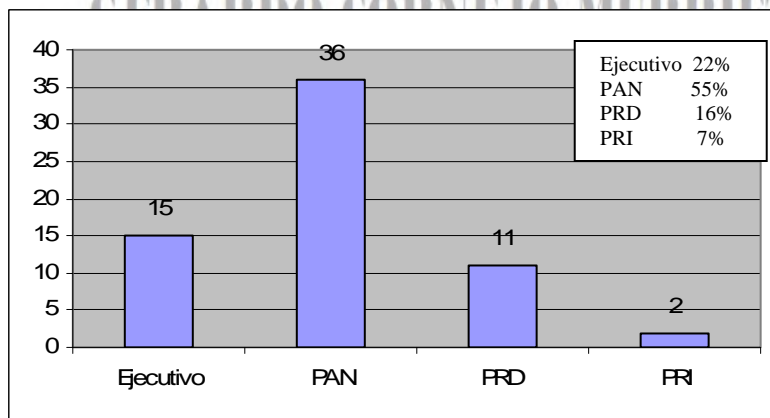
Iniciativas presentadas en la LIV legislatura



Elaboración propia con información de libros de actas de la LIV legislatura. En el recuadro se describe el porcentaje de iniciativas presentadas.

Cuadro No. 5.6

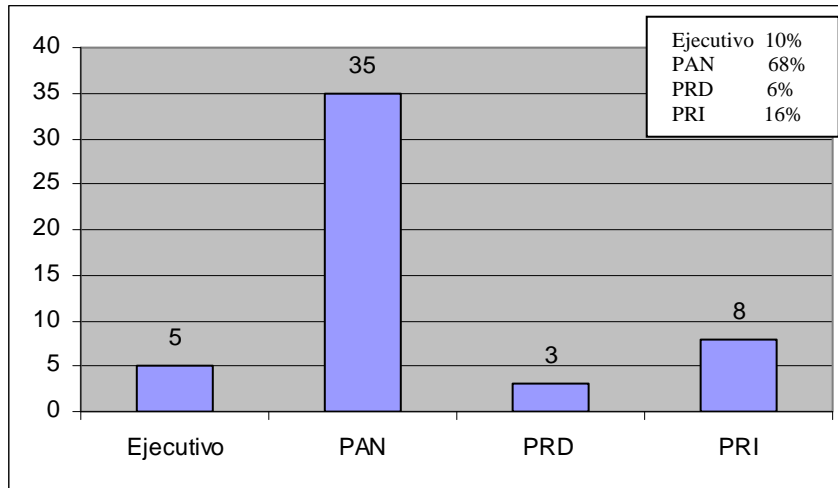
Iniciativas presentadas en la LV legislatura



Elaboración propia con información de libros de actas de la LIV legislatura.

Cuadro No. 5.7

Iniciativas presentadas en la LVI legislatura



Elaboración propia con información de libros de actas de la LIV legislatura.

De las iniciativas presentadas en un solo caso podemos distinguir más participación que en los demás. Es la ley de transporte la que se nutrió de 5 distintas iniciativas las cuales fueron analizadas para obtener al final la aprobación de la ley recogiendo las partes más importantes de cada iniciativa. El resto de las iniciativas de ley las propuestas surgen de las comisiones de gobernación. Esto puede parecer una forma de falta de capacidad de iniciativa de parte de los mismos diputados.

Las iniciativas presentadas en el congreso sonorense vienen acompañadas de un fuerte apoyo partidista, las iniciativas son empujadas por los partidos no tanto por los diputados y eso lo podemos ver en el bajo índice de iniciativas presentadas por diputados en lo individual. Se observa una disciplina y lealtad al partido y se manifiesta al no tener iniciativa propia o en el peor de los casos ignorancia, incompetencia o simplemente falta de interés para realizar propuestas ante el congreso.

En cuanto a presentación de iniciativas se refiere, es indudable el cambio que se suscitó ante la conformación plural del congreso. Ante la pluralidad y pérdida de posiciones del PRI en el legislativo, el gobernador disminuyó el número de iniciativas enviadas en el periodo 2000-2003, el PAN es quien se muestra más dinámico en este renglón con un

número elevado en la presentación de iniciativas, de igual forma el PRI que antes le dejaba toda la responsabilidad al ejecutivo, hoy muestra un discreto incremento en la formulación de propuestas, y el PRD que tuvo un incremento en la legislatura 1997-2000, posteriormente al perder diputados, baja el índice de presentación de iniciativas. El PRI en conjunto, la fracción parlamentaria y el ejecutivo, son los que ostentan el más alto índice de aprobación, y esto sucede simplemente por la situación de mayoría que les ha tocado poseer en el congreso, mientras el PAN es quien presenta más iniciativas de ley y decreto durante la legislatura LVI.

Consideraciones generales sobre la discusión y deliberación en las comisiones y en el pleno legislativo

Las discusiones o deliberaciones son la parte más importante del proceso legislativo en el congreso. Sin embargo, no se conoce mucho acerca de estas manifestaciones e intercambio de ideas entre los diputados. Ello sucede ante falta de registros correspondientes de las juntas de las comisiones. En el congreso de Sonora se le da más importancia a lo que sucede en el pleno, que regularmente son votaciones ya armadas, sin mucho sustento ni argumentación en el debate, son más bien posiciones políticas que toman las fracciones parlamentarias en voz de sus diputados más participativos.

Los debates y las discusiones en las comisiones son el punto de vista razonado de los legisladores. Por otra parte está la discusión política, la que atrae los reflectores que es donde los partidos mantienen una postura, ésta se da en el pleno, que son regularmente sesiones ya armadas en las cuales todo está decidido

Si tomamos como punto de partida la elección de 1997-2000 podemos hacer una reflexión de lo que ha sucedido en materia de deliberación. Simplemente, en el congreso donde el PRI tenía la mayoría calificada (dos terceras partes de los votos), y posteriormente la absoluta (la mitad más uno), no había nada que deliberar o discutir, no había necesidad de ello. Las iniciativas que tenían el sello del poder ejecutivo estatal, no eran susceptibles ni materia de discusión, simplemente se apoyaban y se aprobaban. Los partidos de oposición aparentemente ofrecían discusiones que invitaban al debate, esto si acaso en la legislatura

confluían diputados distintos al PRI, pero esa situación se venía abajo a la hora de las votaciones ante la apabullante votación mayoritaria del PRI.

Según declaraciones de Jesús Bustamante Machado³⁸, en las comisiones no se daban debates de gran intensidad, son debates más bien para conocer la intención y el interés del legislador de reformar o crear una nueva norma. En estas juntas en las que la dirección jurídica se presenta como asistencia técnica, no se pelean, son debates serenos, a su dicho es ahí en donde se da el mejor trabajo razonado, más a conciencia, ahí se defienden los puntos de vista y se tiene la oportunidad de intercambiar aspectos de una misma problemática. En el caso contrario, en el pleno es donde se pueden dar ciertos jalones de carácter político, esto se da tal vez por que esta presente la prensa y las cámaras, entonces los diputados defienden posiciones de carácter político como para resaltar y se puede generar polémica.

Por otra parte, en palabras del diputado Gustavo de Unanue³⁹ de la LVI legislatura, el trabajo más importante en un congreso es el que se puede dar en las comisiones, y cree que éstas deben ser televisadas y vigiladas por la sociedad y los medios; hace la diferencia con las discusiones en el pleno, las cuales a su parecer ya están armadas previamente y no aportan nada positivo.

Es interesante descubrir la falta de autonomía de la mayor parte de las comisiones ante la CRICP. Esta comisión conoce de todos los asuntos que son recibidos en el congreso. En declaración de Claudia Fernández Badilla⁴⁰, comenta que las iniciativas recibidas deben de pasar primero por la aprobación de la CRICP, como una forma de filtro y como una forma de controlar que entra y que no entra en las discusiones.

Las comisiones de presupuestos municipales son las que más iniciativas procesan. Pero como lo hemos comentado con anterioridad, éstas atienden a una obligatoriedad, son 72 leyes de ingresos municipales y 72 propuestas de tablas de planos y valores municipales lo que se analizan. Estas leyes y decretos (en el caso de las tablas de valores), se caracterizan por la ausencia de deliberación en sus procesos.

³⁸ Se le realizó una entrevista a Jesús Bustamante Machado ex director jurídico y ex diputado de la LVII legislatura del congreso de Sonora. La entrevista se efectuó el día 20 de julio de 2007, en las instalaciones del archivo del congreso de Sonora.

³⁹ A Gustavo de Unanue, integrante de la LVI legislatura, se le envió un cuestionario vía correo electrónico para complementar la información sobre el tema de las comisiones.

⁴⁰ Responsable del área de apoyo legislativo en la LVIII legislatura.

Como lo hemos mencionado, la CRICP podemos afirmar que es la comisión más dinámica o la que se reúne con más frecuencia, y es donde podemos afirmar que se toman la mayor parte de las decisiones importantes. Por otro lado identificamos que son 30 comisiones que no presentaron trabajo legislativo. Esto puede parecer un desperdicio en el tiempo perdido al tratar de integrar las comisiones que prácticamente no dictaminaron nada durante la legislatura y lo podemos apreciar en el cuadro No.6.2.

Cuadro No. 6.2

Comisiones de La LVI legislatura que no emitieron dictamen

Primera Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo	Segunda Comisión de Medio Ambiente
Segunda Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo	Comisión de Asuntos Turísticos
Primera Comisión de Fomento Agrícola Ganadero e Industrial	Comisión del Deporte
Segunda Comisión de Fomento Agrícola Ganadero e Industrial	Primera Comisión de Seguridad Pública
Tercera Comisión de Fomento Agrícola Ganadero e Industrial	Segunda Comisión de Seguridad Pública
Comisión de Obras Publicas	Comisión de Asuntos Indígenas
Segunda Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa	Comisión de la Mujer
Comisión de Régimen Interno y Concertación Política	Comisión de Investigación y Estudios Legislativos
Primera Comisión de Servicios Públicos Municipales	Comisión de Pesca y Acuicultura
Segunda Comisión de Servicios Públicos Municipales	Comisión de Corrección y Estilo
Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	Comisión de Estudios de la Ley Orgánica
Comisión de Administración	Comisión de Atención y Apoyo a Personas con Discapacidad
Primera Comisión de Asuntos Fronterizos	Comisión de Asuntos de la Juventud
Segunda Comisión de Asuntos Fronterizos	Comisión de Energía
Primera Comisión de Medio Ambiente	Comisión de Minería

Elaboración propia

No todas las comisiones se integran de igual forma. Lo que si observamos es que las comisiones más importantes son rotativas en cuanto a quien las preside. Invariablemente es una rotación PRI, PAN y PRD. También las comisiones más importantes no se componen de 3 diputados, éstas se integran de 6 diputados, 2 diputados de cada fracción, esto sin alterar los ciclos para que cada partido ostente la presidencia cada seis meses o anualmente.

Definitivamente que las comisiones debieran ser menos, esto ante la evidencia del nulo trabajo de algunas de ellas. Por otra parte las ya existentes deben ser más miembros, y que los principios en la conformación de las mismas, sea la proporcionalidad que guarda cada partido en el congreso, no tanto la pluralidad inconsciente. Imaginemos que llega un diputado al congreso representando a un solo partido político, éste tendría que participar en

más de 50 comisiones con voz y voto, es obvio que sería una empresa muy difícil el atender tantas comisiones y tantos temas.

Las reuniones de las comisiones las convoca el presidente de cada comisión. Este los cita ya sea de manera personal o a través de su secretaria por vía telefónica la intención de reunirse para sacar el trabajo pendiente. La verdad es que la mayor parte de las comisiones no se reúne, o dicho de otra forma, las comisiones que más se reúnen son en las que se recarga más el trabajo. Existen alrededor de 35 comisiones que prácticamente no se reúnen en trabajos de deliberación para la aprobación de los dictámenes correspondientes.

Pero vamos a tratar de describir una reunión de comisión. Tenemos a tres diputados integrantes y a personal del departamento jurídico del congreso, en el caso de las comisiones más importantes son dos diputados por cada partido; además de los legisladores, asisten asesores que regularmente son abogados y comunicólogos pagados por el congreso. Estos asesores son personas que se han ganado un puesto por trabajos hechos en campañas políticas y que con la experiencia adquirida trascienden a sus patrones en turno y en muchos casos se quedan para asesorar a legislaturas futuras.

Los diputados al abrir la reunión de comisión regularmente ya traen trabajo hecho o análisis previamente estudiados, ya que las fracciones parlamentarias además de abogados y comunicadores cuentan con asesores en distintas materias, como es contabilidad, economía, por mencionar algunas. Sin embargo no siempre queda muy claro como es que reciben la asesoría los diputados, ya que escasamente se pueden constatar las reuniones previas, y no en pocas ocasiones se piensa, que los análisis provienen de la cúpula de los partidos o del poder ejecutivo en el caso del PRI, lo que nos lleva a pensar en la ausencia de deliberación por parte de éstos órganos de discusión, análisis y estudio del congreso.

Se supone que el proceso de dictamen en las comisiones no debe de ser muy prolongado, y esto está previsto en el reglamento del congreso al establecer 12 días hábiles con opción de prórroga para dictaminar los asuntos. Sin embargo se requiere que dos partes estén de acuerdo para que se pueda emitir un dictamen. En caso que no suceda lo anterior las iniciativas se estancan hasta que los que ostentan la mayoría deciden que al dictamen se le realicen cambios, y sólo de esta manera tendrán el voto aprobatorio. Si una iniciativa es

rechazada en los trabajos de las comisiones, ésta ya no puede replantearse en ese periodo ordinario de sesiones.

Sería muy aventurado pensar que los legisladores ofrecen a los ciudadanos decisiones racionales en la aprobación de las leyes al votar en bloque. En ocasiones ni siquiera conocen el contenido de las iniciativas. Sin embargo, la justificación o la exposición de motivos que el legislador postula, en ocasiones son argumentaciones o justificaciones del porqué de la norma, siempre tratando de ocultar la falta de real deliberación.

El punto importante es que no se llevaban registros de las deliberaciones en torno a los trabajos de las comisiones. Esto es sumamente extraño, ya que el estudio que realizan las comisiones se supone especializado en el tema de la iniciativa, es apoyado por asesores, así como los análisis que pudiera realizar el departamento jurídico del congreso como apoyo institucional. Pero de manera casi inconcebible los trabajos de las comisiones simplemente no son importantes como para dejar una constancia de forma documental o escrita. Tal parece que es más importante el discurso demagógico de los oradores, y las posiciones políticas de las fracciones parlamentarias que se puedan presentar en el pleno, a que se quede el registro documental de los argumentos esgrimidos en las comisiones.

Este tipo de omisiones nos puede parecer hasta cierto punto sospechoso, ya que no existe ninguna justificación para que los trabajos de comisiones pasen inadvertidas. Se podría pensar que la omisión de estos registros es para no delatar la falta de una real deliberación en los trabajos de las comisiones. Este tipo de desatención también se puede interpretar como falta de autonomía por parte del congreso, ya que se podría pensar que el legislativo le deja todo el trabajo de análisis al ejecutivo.

A pesar de las evidencias obtenidas no quiere decir que en el pleno no exista deliberación; se da, pero es más difícil cambiar el sentido de un dictamen en ese momento, ya que la votación en el pleno es la fase final del proceso legislativo en el congreso. Más bien se deben de agotar las instancias y las distintas propuestas en los trabajos de comisión, que al fin y al cabo éstas se conforman por diputados de todos los partidos representados en la cámara, y es en las comisiones donde se pueden presentar cada una de las posturas.

La deliberación en cualquier órgano colegiado se perfecciona con la diversidad de ideas. En el caso del congreso sonorense para ello se utilizan los foros de consulta. En la LVI legislatura, sólo uno de los 5 proyectos que se escogieron como materia de análisis organizó diversos foros de consulta válidos o registrados debidamente. Estos foros son utilizados como canales de información en la aprobación de las leyes. La realidad es que la organización de foros no es la materia fuerte del congreso de Sonora. Es más bien una justificación del trabajo que se debe de realizar como parte de la participación democrática. Sin embargo, el congreso puede y debe diversificar estos canales de información, como lo es los buzones de opinión instalados dentro del mismo palacio legislativo, el correo electrónico, audiencias y reuniones con diputados dentro del recinto legislativo. Lo deseable es que se invite a los expertos o actores involucrados para que externen su punto de vista. Todo esto con el afán de hacer sentir a los ciudadanos que están participando en la construcción de la norma.

Para dejarlo claro se tiene poca información documental de cómo trabajan las comisiones ante la falta de un registro documental. Se pudo conseguir información a través de algunas entrevistas a ex diputados para que estos pudieran explicar y ampliar como se llevan a cabo este tipo de reuniones. En la praxis no sabemos cómo se deliberó en las comisiones de la LVI legislatura, sólo sabemos cómo se delibera en las sesiones del pleno, es necesario que el congreso establezca un sistema de seguimiento a los trabajos de las comisiones, como parte de los trabajos de estudio y análisis de las iniciativas de ley y de decreto.

Otra de las fallas que notamos, es que si a una iniciativa se le realizan modificaciones en los trabajos de comisiones, estos cambios no se presentan de manera resumida en el expediente, sólo se presenta la iniciativa que fue aprobada, y si acaso no se aprueba la iniciativa original, se anexa otra iniciativa modificada. Sin embargo, no se puntualiza que fue lo que se cambió de la redacción original, esa información solo la saben los diputados de la comisión, los asesores de los diputados y la dirección jurídica

En declaración de algunos diputados de distintos partidos, éstos coinciden que el trabajo en las comisiones es el más importante en la cámara; incluso le llaman la discusión

razonada, la parte analítica y de no confrontación entre legisladores. En las comisiones se dan debates serenos, en ocasiones pueden darse algunas diferencias de carácter político, pero se espera que no se demore demasiado el trabajo, ya que el pleno espera la presentación de un dictamen.

El estudio que se realiza en las comisiones es necesario que sea más profesional y que éstas cuenten con más autonomía en relación a otros trabajos que se realicen en la cámara. Actualmente son muchas comisiones en el congreso y el 90% de todo el trabajo se recarga en 15 comisiones de aproximadamente 50 o más. Se requiere que el estudio de las comisiones se adapte a la situación social, cultural, económica y política de la región. Esto es que no se esté “clonando” o retomando los trabajos hechos en el congreso de la unión o en otras partes, sino que el congreso adapte su trabajo a la realidad del Estado. Es probable que existan comisiones que jamás tienen trabajo, y sin embargo en cada legislatura se integra a ellas un número de diputados para hacer prácticamente nada.

Es importante que la integración de las comisiones atienda un principio de proporcionalidad política, en el legislativo de Sonora, la mayor parte de las comisiones están conformadas por sólo tres integrantes e invariablemente es uno por cada partido político, esto se llama pluralidad, no así proporcionalidad. Lo correcto y a manera de propuesta es que sean más integrantes en cada comisión y que se reduzca el número de ellas. Este sistema en la integración de las comisiones ha dado como resultado que los integrantes del PRD participen en muchas comisiones, tal vez más allá de las que pueden atender. Y en el caso del PAN y el PRI, éstos se encuentran subrepresentados en las decisiones de las comisiones.

Los temas que se trabajan de manera repetitiva en el congreso son en las comisiones de:

- | | |
|-----------------------------|---------------------|
| a) Gobernación | 3 comisiones |
| b) Hacienda | 3 comisiones |
| c) Presupuestos municipales | 9 comisiones |

Son quince las comisiones que se conforman en estas tres ramas legislativas, y en ellas recae la mayor parte del trabajo. Por ejemplo, en Sonora el problema del agua es primordial y que a la larga se puede convertir en uno de los mayores males del Estado. Sin embargo, la comisión de los asuntos del agua es de carácter temporal, son pocos los trabajos que recibe y aparte no elaboran alguna agenda de trabajo, durante todo el periodo 2000-2003 sólo dictaminó un asunto esta comisión.

En la LVI legislatura, las quince comisiones que mencionamos anteriormente y en las que se recarga la mayor parte del trabajo participaron en la realización y aprobación de 1272 dictámenes, el resto, que son 46 comisiones dictaminaron en conjunto 21 asuntos diversos. De tal manera que 46 comisiones realizaron el 1.6% del trabajo que realizaron las otras quince comisiones.

No se trata de inventar muchas comisiones, ya que esto no ayuda necesariamente a las tareas legislativas, lo importante es que exista equilibrio entre la carga laboral de las comisiones y aunque sean pocas, que éstas sean las que realmente trabajen tal vez con un mayor número de integrantes.

Definitivamente las comisiones requieren de mayor autonomía como grupos de legisladores especializados en materias específicas. Deben de contar con capacidad de gestión ante otras autoridades y libertad para que inviten a miembros de la sociedad a las reuniones. Existe coherencia de la labor legislativa en los trabajos de las comisiones cuando el dictamen, o las decisiones tomadas y los trabajos hechos son ratificados por el pleno.

La deliberación que se da en torno a las iniciativas es la parte fundamental del trabajo legislativo. En la evolución de un congreso apático, que antes estuvo dominado por el poder ejecutivo, el legislativo hoy necesita contar con los elementos necesarios en la construcción de los argumentos y razones político-jurídicas, sociales, económicas y culturales para la toma de decisiones, y de esta manera revalorar y preguntarse cuáles son los fines y valores que persigue.

De esta forma, a medida que se profundice en la necesidad de que el poder legislativo requiere que sus legisladores estén mejor preparados para enfrentar el estudio y análisis de los trabajos y que estos trabajos sean cada vez más autónomos en sus decisiones y

transparentes en cuanto a su publicidad, el congreso puede transitar hacia una real deliberación y debate de ideas para que de esta forma se pueda mejorar la calidad y racionalidad en la toma de decisiones.

Aprobación de leyes de la LVI legislatura y su relación con el poder ejecutivo

La aprobación de leyes en el congreso de la LVI legislatura se definió en gran medida en base a los partidos que estaban en posición de construir mayorías en el congreso. A pesar que el PRI había perdido la mayoría calificada de más de dos terceras partes en la LIV legislatura, y posteriormente la mayoría absoluta del 50% más uno en la LV, en la LVI, mantiene una mayoría relativa frente al PAN y el PRD. Esta mayoría y el apoyo del poder ejecutivo fueron factores determinantes en la construcción de los consensos necesarios para la aprobación de las iniciativas que envió el gobernador y las que propuso la misma fracción del PRI.

El PRI envió 13 iniciativas que se consideran “importantes” o sustantivas, o dicho de otra manera, no son iniciativas de rutina u obligatorias (como las iniciativas de leyes de ingresos); cinco provienen del ejecutivo y ocho de la fracción parlamentaria. Le son aprobadas en el pleno en conjunto 9 iniciativas, y esto sucede gracias al factor de mayoría que el PRI en conjunto con el ejecutivo consiguió ante el PAN y el PRD.

Vemos la contraparte en el PAN, partido que envía 35 iniciativas de ley en distintas materias, de ellas se aprueban sólo nueve, el mismo número que el PRI, sin embargo, el PAN tuvo que ver cómo se estancaban en la “congeladora” 26 iniciativas. Y esto se debe a que el PAN con el número de diputados que poseía (13), requería de al menos 4 votos más para hacer mayoría simple. Esta situación resultaba complicada en un escenario donde si el PRI tomaba una postura de no aprobación, el PAN debía negociar con su parte antagónica, el PRD, y en ocasiones estas negociaciones se frustraban por cuestiones doctrinales, los primeros conservadores y los segundos de izquierda, no hallaban un punto de acuerdo para la construcción de mayorías en la toma de decisiones.

El PRD en la LVI legislatura presentó tres iniciativas y se aprobó una. Este partido de acuerdo a los datos obtenidos tuvo una actuación discreta en cuanto a la producción de

propuestas legislativas, y fue más que nada una especie de comparsa tanto del PRI como del PAN. El PRD era a la vez una fracción importante y a la vez era desechable, dependiendo de la situación. De tal manera que las fracciones “grandes” no estaban muy interesados en apoyar sus propuestas, sin embargo los buscaban a la hora de las negociaciones en las propuestas propias.

En la LVI legislatura no existían misterios, había dos contendientes que podían tomar decisiones, PRI y PAN, y un fiel de la balanza el PRD al que había que estimularlo con ciertos beneficios para convencerlo, uno de esos beneficios fue el que mantuvieran algunas posiciones directivas del congreso. Una de las posiciones era la dirección jurídica heredada de la LV legislatura, y que mantuvo en la LVI legislatura a pesar de la pérdida de algunas posiciones. Otra era la recién estrenada contraloría interna, que estaba al nivel del oficial mayo o el contador mayor hacienda

La relación que existió entre el legislativo y ejecutivo en el periodo 2000-2003 fue más que nada de respeto mutuo. Por una parte el gobernador no tenía en su fracción parlamentaria, los diputados necesarios que le permitieran ser arrogante en sus decisiones. Esta relación de respeto es la consecuencia de una situación real de contrapesos en el Estado, aunque un poco accidentada en la práctica, ante la falta de experiencia que todavía fue más notoria en la legislatura anterior. La LVI legislatura hereda, por una parte una situación de incipiente autonomía que experimentó la LV legislatura frente al ejecutivo. Esta dependencia institucional se limitaba en la práctica, a aprobar las iniciativas del Ejecutivo dándole así valor jurídico a una decisión que había sido tomada de antemano (Almada, 1982, 105) y es esta legislatura la que determina que ya no será rehén del gobernador en turno, cuando menos mientras el gobernador no ostente una mayoría absoluta en el congreso.

Sanción del ejecutivo y publicación

El proceso legislativo termina cuando la ley o decreto una vez que fue aprobado por el congreso es enviado al poder ejecutivo para su promulgación y es publicado en el boletín oficial. El artículo 56 es el que faculta al ejecutivo como la entidad que publicará los proyectos aprobados por el legislativo. El artículo 57 de la constitución local establece que se tendrá por aprobado un proyecto, si éste no es devuelto con observaciones por el ejecutivo en un término de diez días. En el artículo 60 se establece que un proyecto devuelto por el ejecutivo, debe ser discutido de nuevo por el congreso, sólo en el caso que el proyecto devuelto sea aprobado de nuevo por las dos terceras partes de los diputados, éste se publicará sin demora y sin necesidad de la sanción del ejecutivo.

En el párrafo anterior observamos qué es lo que nos dice la ley en cuanto a la facultad de publicación que ostenta el ejecutivo. El congreso envía los proyectos de ley y decreto aprobados a través de la dirección jurídica. Es un empleado del archivo general del congreso quien por órdenes del director jurídico hace llegar los documentos aprobados por el congreso ante la secretaría de gobierno, que es la dependencia responsable de recibirlos a través de la secretaría personal del director jurídico, quien imprime un sello y su firma.

Son dos tipos de documentos de carácter oficial los que son enviados por parte del congreso ante el poder ejecutivo; las leyes y los decretos que son para publicarse en el boletín oficial, éstos son recibidos en la dirección jurídica de la Secretaría de Gobierno, quien los revisa y los hace llegar a la Dirección General de Documentación y Archivo, es en éste lugar donde se imprime el Boletín Oficial. Por otra parte los comunicados que hace el congreso al ejecutivo son recibidos en la recepción del palacio de gobierno, y le son enviados al secretario particular del gobernador. Este tipo de documentos no son para publicarse, se les llama “para conocimiento” del ejecutivo.

Dependiendo de la urgencia que tenga el ejecutivo se publican las leyes y decretos. En ocasiones sucede que si al gobernador le interesa aplicar una nueva ley que él mismo promovió, se puede ver por ejemplo un proyecto aprobado por el congreso un viernes, y la imprenta del boletín oficial del gobierno del estado se pone a trabajar sábado y domingo para sacar el boletín lo antes posible. En otras ocasiones sucede lo contrario si el gobernador

quiere ser discreto en algo que autorizó, éste puede demorar u ocultar la publicación obligatoria. Por ejemplo existe un caso que nos puede ilustrar esta situación, en una ocasión Armando López Nogales, quien fungía como gobernador en nuestro periodo de estudio, al final de su gobierno autorizó varias pensiones de carácter vitalicio para algunos de sus colaboradores más cercanos. Dichas pensiones en términos monetarios se encontraban en un rango que iba de los 8 mil a los 30 mil pesos mensuales. Las pensiones se otorgaban a los veteranos de la revolución o en su defecto a sus viudas, pero en la ley que faculta al ejecutivo del estado a otorgar premios, estímulos y recompensas de fecha 29 de diciembre de 1980, no le prohibía otorgar pensiones a quien el quisiera.

Esta operación fue sumamente discreta y se realizó cuando faltaba un mes para que acabase su administración en el año 2003, sucedió que se filtró la información sobre las pensiones, sin embargo, el Boletín Oficial con los nombres de los beneficiados no aparecía por ninguna parte. He aquí una situación en la cual le era negativo publicar un tipo de decisión como lo es el otorgar pensiones a personas que tal vez no estén contempladas en la ley para recibirlas.

Un ejemplo de normalidad es la ley No. 149 de transporte para el estado, ésta se aprueba el día 1 de marzo del 2002, y ésta es publicada el 8 de marzo del mismo año. Estamos hablando de una semana, lo cual es un tiempo muy razonable en el cual el ejecutivo puede leer el proyecto y saber si está de acuerdo o no con el documento. En el caso de la ley No.74, de reformas a la constitución, ésta es aprobada por el congreso el 27 de febrero de 2001, y es publicada el día 29 de marzo del mismo año. En este caso se excedió el tiempo que se establece para un proyecto aprobado, pero fue más bien por cuestiones propias del congreso en relación a que había que recoger la resolución de los ayuntamientos del estado y eso retrasó el documento, pero se aprueba sin observaciones por parte del ejecutivo.

La ley No.75 de gobierno y administración municipal, es aprobada el 13 de septiembre del 2001 y se publica sin demora el 17 de septiembre del mismo año. El caso del presupuesto de egresos para el 2002, éste se aprueba fuera del tiempo establecido en la ley, el proyecto se aprueba el día 3 de enero de 2002, debiendo haber sido aprobado y publicado

a más tardar el día 31 de diciembre de 2001. El decreto de presupuesto se aprueba el 3 de enero y se publica ese mismo día como se puede apreciar en el cuadro No.5.11.

Cuadro No. 5.11

Aprobación y publicación de los proyectos

Ley/Decreto	Fecha aprobación	Fecha publicación
Ley No. 74	27 de febrero de 2001	29 de marzo de 2001
Ley No. 75	13 de septiembre de 2001	15 de octubre de 2001
Ley No. 149	1 de marzo de 2002	8 de marzo de 2002
Ley No. 151	18 de junio de 2002	23 de octubre de 2003/15 de marzo de 2004 *
Decreto No. 248	3 de enero de 2002	3 de enero de 2002 **

* Esta ley se publicó dos veces ya que en primera instancia fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

** Primera vez en la historia del congreso posrevolucionario que un presupuesto de egresos se aprueba y se publica durante el año de su ejercicio.

En esencia la facultad del ejecutivo para publicar las leyes aprobadas por el congreso, en estos casos es como una especie de control político sobre la fase terminal del proceso legislativo, ésta es de carácter transitorio, se tiene un termino de diez días para realizar observaciones y en caso de no publicarla es una acción directamente contra las resoluciones el poder legislativo, también se le conoce como veto. En los cinco proyectos que estudiamos solamente en un caso el ejecutivo devolvió la ley No.151, pero se retractó de inmediato, ya que al día siguiente envía un oficio dejando sin efecto un documento anterior en el cual hacia las observaciones a las reformas constitucionales.

División de poderes y proceso legislativo

En nuestro país podemos afirmar que no existía una real división de poderes, cuando menos en el México posrevolucionario. Es en el ámbito federal hasta el periodo 1994-1997, cuando la conformación de la cámara de diputados del congreso de la unión ya no favoreció al PRI en cuanto a la construcción de mayorías aplastantes. Es en el periodo 1997-2000, cuando en Sonora se experimenta una situación similar a la nacional, y el PRI que se había caracterizado por una preeminencia de facto sobre el legislativo, perdió fuerza ante éste, y comienza una nueva forma de tomar las decisiones en el congreso, ahora habría que negociar.

En el proceso legislativo convergen varios actores en cada uno de sus pasos. Pero el legislativo y el ejecutivo interactúan de manera constante, legitimando uno las decisiones del otro. Uno de los problemas es que cuando no existe una real división de poderes, esta situación incide en el proceso legislativo, y es que un poder pesa más que el otro. El ejecutivo estatal ejerció durante más de 70 años, casi la exclusiva de la presentación de las iniciativas al congreso del Estado, y por si esto fuera poco, los diputados nunca obstaculizaron o hicieron alguna objeción en la etapa de discusiones de las decisiones y propuestas enviadas por el gobernador. De tal manera que el ejercicio del poder legislativo era prácticamente nulo, existía una ausencia de autonomía de un poder frente al otro, y esta situación corrompía el proceso legislativo institucionalizado.

A partir de 1997 asoma la cabeza el poder legislativo en la vida político-gubernamental del estado. Son varios los resultados que emergen de aquella novedosa pluralidad suscitada en esa elección, cuando el PRI pierde la capacidad de formar mayorías en el congreso del estado trastoca varios aspectos que se consideraban normales hasta ese momento. A partir de la pluralidad, el ejecutivo manda menos propuestas al congreso, dejándole a la fracción de su partido más capacidad de iniciativa. También se comienza a vislumbrar lo que llamamos una real división de poderes, ya que no todo lo que era enviado de parte del ejecutivo era aprobado.

Es en el periodo 2000-2003 cuando esta naciente división de poderes en el estado invierte los papeles en algunos indicadores del proceso legislativo, y es el congreso ahora quien propone más iniciativas de ley y decreto que el gobernador. El proceso legislativo comienza a tomar matices autónomos y el recinto legislativo incluso es sede de comparencia de algunos secretarios de estado, no por invitación para ver si es posible que acudan, sino en calidad de obligados a mostrar el balance de sus gestiones de gobierno ante el parlamento sonorense.

Las fases del proceso legislativo se muestran un poco más sólidas y en ellas cabe, a diferencia de años atrás, la invitación al debate de ideas y a la deliberación en base a argumentos por parte de los legisladores. Tal vez la máxima expresión del renacimiento del poder legislativo en Sonora como un poder real, y con capacidad de tomar decisiones se da

cuando el congreso no le aprueba el presupuesto de egresos del estado al gobernador para el ejercicio fiscal del 2002. La negativa por parte de los diputados de la oposición al PRI, principalmente del PAN se plasmó en el acta de la sesión del último día del 2001. En ese momento el ejecutivo y algunos sectores de la sociedad que seguían los “jaloneos” políticos en el congreso, se dieron cuenta que la división de poderes existía en Sonora, o cuando menos habían frenado al ejecutivo, no se había dado una situación similar en el estado cuando menos en la era posrevolucionaria.

Esto no quiere decir que el congreso se haya convertido en una entidad generadora de las mejores ideas, más bien la división de poderes se ejerció en el estado, en base a grupos de presión y posturas políticas, y la construcción de mayorías fueron las armas de los partidos opositores para despojar de cierto poder de decisión al ejecutivo.

El proceso legislativo ganó ante la pluralidad y la incipiente democracia y pluralidad observada en el congreso. Ya el proceso legislativo no es visto como un simple protocolo, sino, como un proceso técnico-jurídico real, en el cual más que convencer con argumentos e ideas se debían construir acuerdos entre partidos. Podemos llamarla la primera fase de autonomía del congreso, y en esta autonomía el proceso era visto con más respeto por los otros poderes, incluso las palabras iniciativa, dictamen, trabajo de comisiones, pleno y sesiones, se comenzaban a hacer más familiares en el léxico de los periódicos y transmisiones de noticias en la radio y televisión locales.

Sin duda la LV legislatura marca el inicio de lo que Montesquieu llamó “los gobiernos moderados” (Montesquieu, 166, 1982), o lo que definió como la separación de las funciones del estado. Posteriormente la LVI legislatura llega como un llamado para que la pluralidad siga en ese tenor, a partir de 1997 la construcción de mayorías es el trabajo diario en el congreso.

Todavía no tenemos un congreso deliberativo en cuanto a la argumentación y debate de ideas, o podríamos decirle un congreso “científico”, es decir, un congreso muy analítico antes de tomar decisiones. Sin embargo, este primer y segundo ejercicio de autonomía en dos legislaturas consecutivas (LV y LVI), le ha brindado al órgano legislativo en esos seis años más confianza en la toma de decisiones, y ésta se materializa en un mayor número de

iniciativas por parte de los distintos grupos parlamentarios, así como una mayor deliberación y discusión que en ocasiones es aparente, pero que sin duda este intercambio de posiciones de las fracciones parlamentarias hacen que más ideas fluyan en este cuerpo legislativo antes de la decisión final.

Perspectiva a futuro del congreso en Sonora: adiós a las mayorías calificadas y absolutas

La década de los noventa nos muestra que la pluralidad y la democratización de los cuerpos legislativos en el estado de Sonora se han convertido en una realidad en la antesala del nuevo milenio. Éste es sólo el primer paso en lo que podríamos llamar la transición de un congreso estático y apático hacia un congreso propositivo y dinámico que ha logrado cierta autonomía relativa frente al poder ejecutivo local.

Sin embargo, en este proceso de democratización e independencia, el congreso se ha convertido en rehén de los partidos políticos, y esto se demuestra a través de las posturas políticas que toman las distintas fracciones parlamentarias, siempre votando en bloque.

Por lo tanto es difícil pensar en un congreso en el cual se busque que el legislador utilice un voto razonado, aunque sería arriesgado pensar que el legislador confiera racionalidad a sus decisiones, esto ante la posible pérdida de las posiciones ya obtenidas. Si reflexionamos que ante tal situación un legislador asigna nula racionalidad a su voto, entonces nos podríamos preguntar ¿El legislador en un ambiente de partidocracia aprueba leyes irracionales?

Lo anterior se convierte en un dilema para el legislador que desea tomar la mejor decisión a partir de su criterio, por una parte no quiere restar fuerza a la decisión de su bancada y por otra parte anhela tomar decisiones racionales de política pública en beneficio de los ciudadanos de su distrito. Cualesquiera que fuera el caso, hoy por hoy, los diputados dejan de lado la racionalidad de sus decisiones individuales, y le abren paso a las decisiones colectivas, y no es de sorprender, ya que les costó mucho tiempo y trabajo lograr posicionarse como fuerza real en la política local, y lo que menos se quiere es que el partido pierda fuerza en las posteriores elecciones.

El congreso de Sonora ha experimentado una especie de evolución en cuanto a su relación por el poder ejecutivo. Tomamos como base la etapa posrevolucionaria situándonos en la legislatura 1919-1921 hasta la 1976-1979. En toda esta etapa que se menciona el gobernador mantuvo un predominio sobre el congreso del estado ver cuadro No. 6.2.

Cuadro No. 6.2

Evolución y relación entre legislativo y ejecutivo en Sonora

Periodo	1929-1979	1979-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003
Situación y relación entre legislativo y ejecutivo	Etapa posrevolucionaria, gobiernos unificados, Congreso dominado por el poder ejecutivo en la toma de decisiones	Se introducen algunas reformas, sin muchos cambios. Pluralidad aparente, sigue la tutela del ejecutivo sobre el legislativo	El PRI pierde la mayoría calificada en el Congreso, requieren negociar las reformas constitucionales, existe predominio del ejecutivo	Ningún partido obtiene la mayoría absoluta, inicio de un Congreso más deliberativo y contestatario ante el ejecutivo	Se prolonga la situación de gobierno dividido, ningún partido obtiene la mayoría absoluta, el congreso gana autonomía relativa en la toma de decisiones

Elaboración propia

Después de más de 7 décadas de este dominio casi total donde el legislativo era sólo la instancia que legitimaba las decisiones del gobernador en turno, en 1979 entran en vigor algunas reformas electorales, las cuales permitieron el ingreso de los diputados de representación proporcional al congreso de Sonora. A pesar de las nuevas reformas, realmente poco fue lo que cambió en cuanto a su conformación, seguía la preeminencia de un poder sobre el otro. Es en la legislatura 1994-1997, cuando el PRI después de haber gozado de mayorías calificadas (dos terceras partes de los votos) durante todas las legislaturas anteriores hasta 1919 con el nombre del PRI, y hasta 1919 de la misma rama pero como partido PNR (Partido Nacional Revolucionario), en esta ocasión se tuvo que conformar con obtener la mayoría absoluta, lo que le dejaba un margen de negociación a la oposición, pero solamente al momento de realizar reformas a la constitución local, en el resto no era necesario lograr consensos.

Es en la legislatura 1997-2000 cuando para beneplácito de los partidos de oposición al PRI, en el congreso se podía hablar de pluralidad y democracia, ya que el PRI pierde la mayoría absoluta, esto se traduce que el PRI y el ejecutivo en esa legislatura debían en lo posterior lograr acuerdos en todos los proyectos por insignificantes que fueran. En la

legislatura 2000-2003, se repite la historia, ningún partido por sí solo puede tomar decisiones, el congreso se integra sin partidos que ostenten mayorías absolutas ni calificadas.

En la legislatura 2000-2003 es cuando las fracciones parlamentarias del PAN y el PRD se ponen de acuerdo en la mayor parte de los proyectos, esto para restarle fuerza al PRI, más como una revancha histórica que como la búsqueda de acuerdos. Y esto se notó desde el inicio de los trabajos legislativos, ya que a pesar que el PRI contaba con una mayoría relativa respecto a los otros partidos, PAN y PRD hacer sentir su fuerza de mayoría al imponer por mayoría simple a un diputado del PAN en la presidencia del congreso. En pocas palabras el congreso de Sonora transitó de un autoritarismo mayoritario a una democracia consensual (Lujambio, 2000, 21), incluso en una situación de intereses antagónicos.

Podemos afirmar que hay avances en el ejercicio de la democracia, pero, esta incipiente democracia no va más allá de los triunfos electorales. Los diputados del congreso de Sonora se observan más bien distraídos y en campaña constante, ya que tres años no le son suficientes para hacer trabajos que dejen huella y no hay posibilidad de reelección. Por otra parte los legisladores se muestran cautelosos y disciplinados con la dirigencia de su partido, o el PRI con el ejecutivo estatal, esto, para asegurar su futuro laboral inmediato.

En general en el congreso de Sonora se ha dado una transición democrática, y ésta se ha manifestado en la pérdida de posiciones del PRI en el congreso y la ganancia hasta el momento del PAN y el PRD durante seis años. Estos últimos como partidos que aún no han ganado la gubernatura del estado, pero que se han mantenido como fuerzas correlativas en el poder legislativo y como gobiernos en algunos municipios importantes

El congreso al experimentar pluralidad, impactó en la toma de decisiones, el órgano legislativo se trata de consolidar como una entidad deliberativa en torno a los estudios de los problemas que aquejan a la sociedad. Sin embargo, el legislativo en Sonora no se puede considerar como un congreso en el cual se dé un debate o discusión de altura, todavía se vislumbra como un congreso que lleva a cabo un proceso legislativo plagado de errores, con poca participación ciudadana, donde las posturas partidistas están por encima de los intereses ciudadanos.

CONCLUSIONES

La división de poderes que postuló y defendió el Barón de Montesquieu (1689-1755) es el mecanismo correcto a través del cual es posible que un poder no sobrepase al otro en el ejercicio de sus funciones. En el caso del estado de Sonora, esta división de las funciones o “gobiernos moderados”, siempre estuvo presente en la redacción de la constitución política local, sin embargo, en la práctica fue notable el avasallamiento de un poder sobre los otros, así como esa regla no escrita de que el poder ejecutivo era superior al legislativo. La división de poderes en Sonora no existía y solo había un legislativo temeroso de las decisiones del gobernador en turno cuando menos durante el régimen del partido hegemónico.

El gobierno de Sonora experimenta una situación de autonomía relativa de sus poderes de gobierno hasta mediados de la década de los noventas a partir de la legislatura 1997-2000. Era necesario que partidos de oposición al PRI ganaran lugares en el congreso del estado para que las decisiones no siguieran siendo órdenes unilaterales por parte del ejecutivo.

Prácticamente en Sonora acaba de nacer la pluralidad política y la cultura democrática. La situación de contrapesos en el gobierno no se había dado cuando la fracción parlamentaria que ostenta la mayoría absoluta o calificada en el congreso era del mismo partido que el gobernador, casi es una obligación que exista pluralidad en el congreso para que se manifieste una situación de cierta deliberación y debate en los procesos legislativos.

La función de los representantes populares, como legislador y hacedor de leyes, por muchos años fue desconocida para muchos sectores de la sociedad, y al igual que le pasa a un músculo que no se usa, éste se atrofia. Análogamente a lo anterior, el congreso durante mucho tiempo dejó de ejercer la función legislativa con responsabilidad y de mostrarse como un contrapeso deliberativo entre poderes constituidos.

La normatividad que regula los trabajos del congreso no puede ser una ley orgánica y un reglamento que prácticamente dicen lo mismo. Dentro del marco legal de actuación del legislativo se requiere regular de más era más puntual el trabajo de comisiones. Se necesita

que las comisiones se reorganicen bajo criterios de proporcionalidad, y, por otro lado, eliminar comisiones que no hacen nada.

De igual forma, se les deben de poner más atención a los trabajos de las comisiones. No es posible que el trabajo razonado que se lleva a cabo en las comisiones del congreso no se registre de ninguna forma, ya sea escrita, en audio o video. Si bien con la aprobación de la ley orgánica del legislativo en mayo de 1998 se llenó un vacío importante en cuanto a la organización de la cámara, éste ordenamiento atendió más bien un problema de poder en la congreso, es decir, cómo se iban a repartir los espacios de poder entre las fuerzas representadas en el Congreso, que hasta cierto punto es comprensible ya que los partidos estaban más preocupados por los espacios políticos que por la normatividad del proceso legislativo.

El marco constitucional del congreso está bien definido, la cuestión es que la norma que dicta quienes son los actores que van a participar en el proceso legislativo debe de actualizarse. Por ejemplo en Sonora se aprobó una especie de facultad de iniciativa popular a través de una reforma constitucional, pero aún no se determina de manera puntual los mecanismos para que se pueda llevar a cabo este supuesto. En cuanto al marco legal uno de los puntos más importantes es abrir de manera institucionalizada los canales de participación ciudadana, como una forma de otorgarle mayor legitimidad a las decisiones del congreso.

La composición del congreso es muy heterogénea, pero atiende muy bien el perfil mismo del partido que proviene. Por ejemplo es notorio que los diputados emanados del PRI, provienen de universidades y escuelas públicas, en su gran mayoría eran burócratas antes de la elección, y es que después de mas de 70 años de un solo partido en el gobierno es un legado que se ha traspasado a las siguientes generaciones (actuales) consanguíneas en algunos casos.

En el PAN, observamos a diputados que provienen la mayoría de escuelas privadas, algunos han sido gerentes o dueños de alguna empresa familiar, y les arroja una histórica percepción por parte de sus opositores como partido conservador o de derecha. En el caso del PRD no se observan ni burócratas ni empresarios, sino más bien ciudadanos con un

aceptable nivel académico, provenientes de escuelas públicas, y que se han caracterizado por haber sido en algunos casos luchadores sociales con ideas socialistas.

Toda esta diversidad de personalidades con ideas políticas, éticas y morales conviven en tres distintas fracciones parlamentarias, todos ellos inmersos en una lealtad sin cuestionamientos hacia su partido, pero al fin este es el sistema que hemos querido adoptar, un sistema de partidos. Respecto a esta situación, Han Kelsen comenta que “sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos”. En cuanto a los perfiles la observación sería que un congreso mejor preparado, ya sea en el plano académico o si se compone de legisladores experimentados, definitivamente es un mejor congreso.

Tratando de contestar la pregunta principal que planteamos en la introducción, el proceso legislativo, visto como la serie de pasos institucionales que se deben seguir en la aprobación de las leyes y los decretos, deja mucho que desear en la práctica. En los cinco procesos estudiados, los cuales se consideraron más importantes por lo complejo de las materias que se estudiaban, dejaron ver que la normatividad no es un obstáculo para que los diputados actúen de la manera que mejor les convenga.

Observamos procesos legislativos en los cuales prácticamente no hubo participación de algunos sectores de la población. En los trabajos de comisiones se observa una labor casi nula por parte de los legisladores, más bien son los asesores y grupos políticos los que deciden y hacen los estudios y las deliberaciones. Paradójicamente en todos los casos no existen registros de los trabajos, de las ideas, y de los argumentos esgrimidos en las reuniones de las comisiones. El trabajo del congreso se limita a lo que se dice en el pleno, a los debates con poco sustento y las posiciones políticas de los diputados que mejor hablan ante los medios de comunicación

Los procesos legislativos en apariencia se ejecutan de manera normal y formal, sin embargo, es un proceso lleno de inconsistencias en alguno de sus pasos. Es un proceso sumamente técnico-jurídico, sin un análisis profundo de políticas. El clímax de un proceso mal llevado se da en el momento que la suprema corte de justicia de la nación ordena la

invalidez de una reforma constitucional aprobada en el congreso de Sonora, tal vez por un error de apreciación de los diputados, pero al fin errores que se comenten durante el proceso.

En estos casos cuando un proceso se diversifica tanto y se puede perder la perspectiva o exista confusión y no saber si se está llevando bien el proceso, esto ante la participación de muchas personas, lo correcto es que el legislativo institucionalice un sistema a base de formatos oficiales, los cuales se integrarán a los trabajos que se realicen en torno a una iniciativa, desde que se recibe en el congreso, hasta que ésta es aprobada o rechazada, y todo el trabajo realizado debe de quedar bien resguardado en los archivos del congreso por si acaso se retoma en otro momento.

La deliberación que se observó en el estudio de los cinco proyectos no fue lo que se esperaba, las decisiones en el congreso se tomaban en base a la construcción de mayorías más que al intercambio de ideas entre los legisladores. Las discusiones que se daban en el pleno, más bien eran sesiones armadas previamente por los coordinadores de las fracciones parlamentarias, ya se sabía exactamente la postura de un diputado al momento de pedir la palabra en la tribuna. Y por el contrario los trabajos que se pudieron dar en las comisiones no se tiene un solo registro de cómo interactuaron los diputados.

La pluralidad trajo consigo una especie de sistema de deliberación partidista, no individual de los legisladores. No se puede negar el hecho que a partir que el PRI pierde la mayoría absoluta y calificada, el congreso se vuelve más contestatario ante el Ejecutivo, y al mismo tiempo al interior el congreso expresa a través de sus bancadas una deliberación entre fracciones parlamentarias.

El congreso sonorense mejoró ante la pluralidad que experimentó. El proceso legislativo se enriqueció en cuanto a que ya no es solo un conjunto de pasos obligados que otrora el ejecutivo lo veía como un acto protocolario de sus decisiones. Hoy es el inicio de un proceso legislativo más legítimo, donde se permiten los “jalneos” políticos, inconformidades, así como acuerdos, consensos y disensos en la aprobación de las leyes y los decretos.

El proceso legislativo no dañó el trato entre el legislativo y el ejecutivo, ya que se observó una situación de respeto, y esto se hace patente cuando el ejecutivo no utilizó el

recurso de hacerle observaciones (veto) a las resoluciones del legislativo. El poder ejecutivo a la postre podría convertirse en un analizador de leyes y participar en la creación de la norma junto a su fracción a través de sus asesores, en vez de aparecer como un generador de ellas. Al final el ejecutivo tiene el recurso de publicarla o no, lo que le deja buena participación en el proceso legislativo.

El proceso legislativo ha mejorado, sin embargo, todavía tiene algunos errores en su curso y su aplicación. El sistema de gobierno actual conocido como partidocracia, no va a permitir que el congreso avance demasiado en aspectos fundamentales como es la autonomía de las decisiones de los legisladores. A futuro se vislumbra que permanecerá la situación de gobiernos divididos, pero se puede apreciar que las fracciones parlamentarias tratarán de profesionalizar sus decisiones, al conformar mejores cuerpos de asesores que paulatinamente estos pudieran ser institucionales, más que partidistas.

El nuevo sistema en el cual las decisiones se toman por bloque partidista adoptado por el congreso de Sonora a partir de 1997 seguirá el mismo rumbo, cuando menos hasta que no se logre la profesionalización completa del cuerpo legislativo. Se prevé una simbiosis entre democracia-deliberación, es decir cuando los electores a través de sus votos sean los dueños de las curules, no los partidos políticos, los diputados irán perdiendo el miedo a tomar decisiones de manera independiente. En estos momentos existe una relativa democracia, pero esto que sucede son acomodos políticos, se trata de romper con el antiguo régimen.

Hay muchos otros factores e incentivos que permiten la libertad de los legisladores para deliberar y tomar decisiones libremente y en beneficio de sus representados. Por ejemplo uno de los factores sería la reelección inmediata de los legisladores como una forma de que los electores aprueben o descalifiquen su gestión. Sin embargo todavía no se han establecido los mecanismos que puedan llevarnos a un sistema así.

El congreso de Sonora requiere de un área que le permita realizar análisis de políticas, así tal como se realizan análisis jurídicos. Es probable que este tipo de análisis de costo-beneficio en las etapas de deliberación logre al final mejores resultados que tomar decisiones de conveniencia política.

Toda esta experiencia en los procesos legislativos que en ocasiones se tornó negativa, nos dice que es deseable que los aspirantes a legisladores tengan un mínimo de experiencia y conocimientos y constante capacitación y actualización en cuanto al proceso legislativo. Por otra parte, en la práctica el ejercicio del poder legislativo en Sonora nos confirma un fuerte sistema de partidos a la hora de votar las iniciativas, donde el PRI debe quedar bien ante el gobernador y el PAN y el PRD ante el comité ejecutivo estatal. En este capítulo se confirma lo que puede suceder cuando en un congreso reina en algunos casos improvisación, y por otra parte los intereses partidistas están por encima de los intereses de la sociedad.



EL COLEGIO
DE SONORA
B I B L I O T E C A
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Bibliografía

- Almada Bay, Ignacio y Medina Bustos, José Marcos (2001) *Historia Panorámica del Poder Legislativo de Sonora 1825-2000*, Congreso del Estado, ed. Cal y Arena.
- Almada López, Carlos Fernando (1982) *La Administración Estatal en México*, ediciones INAP, México.
- Bátiz Vázquez, Bernardo, (1999) *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford, tesis profesional, México.
- Barudio, Günter (1983) *La Época del Absolutismo y la Ilustración*, ed. Siglo xxi, México
- Belloc, Hilarie (1988) *Luis XIV*, ed. Juventud, Barcelona.
- Berlín Valenzuela, Francisco (1993) *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bobbio, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, Fondo de cultura económica, México, tercera reimpresión 2004
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel, (1984) *Manual de Temas Legislativos*, edición del autor, México.
- _____ (1990) *Manual Elemental de Técnicas y Procedimientos Legislativos “De las Iniciativas”*, edición del autor, México.
- Cotta, Mauricio (1994). *Parlamento y Representación*. En Gianfranco Pasquino (ed.), *Manual de Ciencia Política* (traducción Pilar Chávarri). Madrid: Alianza Universidad
- Duvall, Hill (1997), *Congressional Committees*, ed. Watts
- El Poder Legislativo Estatal en México, análisis y diagnóstico*. Coordinador Robert Balkin, D.R. State University of New York, México 2004.
- González Uribe, Héctor (1992) *Teoría Política*, ed. Porrúa, México, última edición.
- Hamilton, Alexander y Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, última ed. 2006
- Kelsen, Hans (1983) *Teoría General del Derecho y del Estado*, textos universitarios UNAM, México.

- Locke, John, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, ed. Alianza, reimpresión 1991.
- Lujambio, Alonso (2002) *Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México*. En Miguel Carbonell y otros, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, IJ-UNAM, México.
- _____ (2000) *El Poder Compartido. Un Ensayo sobre la Democratización Mexicana*. México, ed. Océano.
- _____ *El Gobierno de la Cámara de Diputados, el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. CIDE, Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México, 1999.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, ed. Leyenda, México reimpresión 2005.
- Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, ed. Orbis, Barcelona, reimpresión 1984.
- Nohlen, Dieter (2004) *Sistemas Electorales y partidos políticos*, ed. Fondo de cultura económica, 3era reimpresión. México
- Pedroza de la Llave, Susana Thalfá (1997) *El Derecho Parlamentario Mexicano: Antecedentes y Situación Actual*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Pineda Pablos, Nicolás y Rodríguez Camou, Eliseo (2007) *De las buenas intenciones a las cuentas claras*. El Colegio de Sonora.
- Pitkin, Hanna (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley: California.
- Rousseau, J. Jacobo, *El Contrato Social*, ed. Tomo, México, reimpresión 2003
- Santaolalla, Fernando (1990) *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Universidad, Madrid, 1990
- Sartori, Giovanni (1999) *Elementos de Teoría Política*, ed. Alianza editorial, Madrid.
- Schmitt, Carl (1990) *Sobre el Parlamentarismo*, ed. Tecnos, España
- Serna de la Garza, José Maria (1997) *Panorama del Derecho Mexicano: Derecho Parlamentario*, IJ UNAM, Mc Graw-Hill, México.
- Serra Rojas, Andrés, (1993) *Teoría del Estado*, ed. Porrúa, México.
- Tena Ramírez, Felipe (1980) *Derecho constitucional mexicano*. Ed. Porrúa, México

Ugalde, Luis Carlos (2000) *Vigilando al ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*, Cámara de diputados LVII legislatura. Ed. Porrúa, México.

Tesis consultadas

Román Portela, Oscar, Tesis de Maestría: *La Representación Política en el Congreso de Sonora 1994-2003*, UNAM, junio de 2004

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

Leyes y libros oficiales consultados

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

Constitución Política del Estado de Sonora (1917)

Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Sonora (1985)

Ley Orgánica del Poder Legislativo de Sonora (1998)

Ley No. 74, Reformas a la Constitución Política del Estado de Sonora (2001)

Ley No. 75, De Gobierno y Administración Municipal (2001)

Ley No. 149, De Transporte para el estado de Sonora (2002)

Ley No. 151, Reformas a la Constitución Política del Estado de Sonora (2002-2004)

Reglamento del Funcionamiento y Gobierno Interior del Congreso del Estado de Sonora. (1971)

Decreto No. 248, Del Presupuesto de Egresos para el Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal del 2002 (2002)

Libros Diversos de Actas de las Sesiones del Pleno del Congreso del Sonora, Archivo.

Diarios de Debates Diversos de las Sesiones del Pleno del Congreso de Sonora, Archivo

Páginas de Internet consultadas

Glosario de términos legislativos del Congreso de la Unión en línea, disponible en www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica

Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, versión en español:

<http://www.usa.gov/gobiernousa/>

Consejo Estatal Electoral del gobierno del Estado de Sonora,

<http://www.ceesonora.org.mx/ceememoria/estadisticas/resultados/distritos/global.html>

Parlamento del Reino Unido disponible en www.uk/about/how.cfm, menú *How making a law*

Parlamento español disponible en www.congreso.es/ menú iniciativa legislativa

CIDE, www.monitorlegislativo.org/proyecto.ph



EL COLEGIO
DE SONORA
B I B L I O T E C A
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Anexo No. 1

Datos de representación electoral en México en 2003

Entidad Federativa	Lista Nominal	Número de Diputados Federales	Número de votos por diputado federal
Aguascalientes	666,741	3	222,247
Baja California	1,908,223	6	318,037
Baja California Sur	307,210	2	153,605
Campeche	48,606	2	229,303
Coahuila	1,635,130	7	233,590
Colima	386,069	2	193,034
Chiapas	2,462,507	12	205,209
Chihuahua	2,286,688	9	254,076
D. F.	6,913,158	30	230,438
Durango	1,003,747	5	200,749
Estado de México	8,837,847	36	245,495
Guanajuato	3,276,351	15	218,423
Guerrero	2,028,839	10	202,884
Hidalgo	1,524,774	7	217,825
Jalisco	4,517,217	19	237,748
Michoacán	2,821,217	13	217,016
Morelos	1,118,373	4	279,593
Nayarit	651,974	3	217,324
Nuevo León	2,817,790	11	256,162
Oaxaca	2,210,142	11	200,922
Puebla	3,255,120	15	217,008
Querétaro	976,268	4	244,067
Quintana Roo	615,647	2	307,823
San Luis Potosí	1,510,796	7	215,828
Sinaloa	1,657,205	8	207,150
Sonora	1,582,021	7	226,003
Tabasco	1,262,914	6	210,485
Tamaulipas	2,100,975	8	262,622
Tlaxcala	665,033	3	221,677
Veracruz	4,663,488	23	202,760
Yucatán	1,128,051	5	225,610
Zacatecas	957,615	5	191,523

Nota: El cuadro anterior se elaboró en base a información contenida en un artículo del Dr. Manuel González Oropeza presentado en la UNAM intitulado "La proporcionalidad de la representación popular de las legislaturas de los estados".

Anexo No. 2

Distribución de Presidencias en Comisiones

Comisión	Partido que la preside
Primera Comisión de Gobernación Y Puntos Constitucionales	Rotativa **
Segunda Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	PRI
Tercera Comisión de Gobernación Y Puntos Constitucionales	PAN
Primera Comisión de Hacienda	PRI
Segunda Comisión de Hacienda	PAN
Tercera Comisión de Hacienda	PRD
Primera Comisión de Presupuestos Municipales	PRI
Segunda Comisión de Presupuestos Municipales	PAN
Tercera Comisión de Presupuestos Municipales	PAN
Cuarta Comisión de Presupuestos Municipales	PAN
Quinta Comisión de Presupuestos Municipales	PRI
Sexta Comisión de Presupuestos Municipales	PRD
Séptima Comisión de Presupuestos Municipales	PRD
Octava Comisión de Presupuestos Municipales	PRI
Novena Comisión de Presupuestos Municipales	PAN
Primera Comisión de Educación y Cultura	PRI
Segunda Comisión de Educación y Cultura	PRD
Primera Comisión de Justicia y Derechos Humanos	PRI
Segunda Comisión de Justicia y Derechos Humanos	PAN
Primera Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo	PRI
Segunda Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo	PRD
Primera Comisión de Fomento Agrícola Ganadero e Industrial	PRI
Segunda Comisión de Fomento Agrícola Ganadero e Industrial	PAN
Tercera Comisión de Fomento Agrícola Ganadero e Industrial	PRD
Comisión de Obras Publicas	PAN
Primera Comisión de Asistencia Pública y Salubridad	PRI
Segunda Comisión de Asistencia Pública y Salubridad	PAN
Primera Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa	PRI
Segunda Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa	PAN
Comisión de Transporte	PRI
Comisión de Régimen Interno y Concertación Política	Rotativa *
Primera Comisión de Servicios Públicos Municipales	PAN
Segunda Comisión de Servicios Públicos Municipales	PRI
Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	Rotativa **
Comisión De Administración	Rotativa *
Primera Comisión de Asuntos Fronterizos	PAN
Segunda Comisión de Asuntos Fronterizos	PRI
Primera Comisión de Medio Ambiente	PAN
Segunda Comisión de Medio Ambiente	PRI
Comisión de Asuntos Turísticos	PRD
Comisión del Deporte	PRI

Primera Comisión de Seguridad Pública	PAN
Segunda Comisión de Seguridad Pública	PRI
Comisión de Comunicación y Enlace Social	Rotativa **
Comisión de Asuntos Indígenas	PRI
Comisión de la Mujer	PAN
Comisión de Investigación y Estudios Legislativos	PAN
Comisión De Pesca Y Acuicultura	PRI
Comisión de Corrección Y Estilo	PRI
Comisión de Estudios de la Ley Orgánica	PRI
Comisión de Atención y Apoyo a Personas con Discapacidad	PAN
Comisión de Asuntos de la Juventud	Rotativa *

Fuente: Libro de actas de la LVI legislatura

*La presidencia de la comisión cambia cada seis meses

** La presidencia de la comisión cambia cada doce meses



EL COLEGIO

DE SONORA

BIBLIOTECA

GERARDO CORNEJO MURRIETA

Anexo No. 3

Composición de la Comisiones del Congreso de la LVI Legislatura

Primera Comisión De Fomento		Primera Comisión De Servicios		Comisión De Transporte	
Agrícola Ganadero E Industrial		Públicos Municipales		Dip. Rosario Rodriguez Q.	PRI
Dip. Lamberto Díaz N.	PRI	Dip. Manuel Corral G.	PAN	Dip. Homero Ríos M.	PAN
Dip. Fco. García Gámez	PAN	Dip. Raúl Acosta T.	PRI	Dip. Heleodoro Pacheco V.	PRD
Dip. Jesús Ávila Godoy	PRD	Dip. Hildelisa González M.	PRD	Primera Comisión De Examen	
Segunda Comisión De Fomento		Segunda Comisión de Servicios		Previo Y Procedencia Legislativa	
Agrícola, Ganadero E Industrial		Públicos Municipales		Dip. Marco. A. Coronado A.	PRI
Dip. J. Irene Álvarez Ramos	PAN	Dip. Antonio Leyva D.	PRI	Dip. Manuel Corral G.	PAN
Dip. Leoncio Durazo D.	PRI	Dip. Raúl Acosta T.	PRI	Dip. Heleodoro Pacheco V.	PRD
Dip. Hildelisa González M.	PRD	Dip. J. Rene Noriega G.	PRD	Segunda Comisión De Examen	
Tercera Comisión De Fomento		Comisión De Obras Publicas		Previo Y Procedencia Legislativa	
Agrícola, Ganadero E Industrial		Dip. Enrique Torres D.	PAN	Dip. Fco. Velasco Núñez	PAN
Dip. J. Rene Noriega G.	PRD	Dip. Lioncio Durazo D.	PRI	Dip. Onésimo Aguilera B.	PRI
Dip. Héctor Cáneiz Ríos	PAN	Dip. J. Rene Noriega G.	PRD	Dip. Jesús Ávila Godoy	PRD
Dip. Onésimo Aguilera B.	PRI	Primera Comisión De Asistencia		Primera Comisión De	
Primera Comisión De		Pública Y Salubridad		Asuntos Fronterizos	
Educación Y Cultura		Dip. Ma. Lourdes Cruz O.	PRI	Dip. Ernesto Munro Palacio	PAN
Dip. Marco A. Coronado A.	PRI	Dip. Mario Guevara R.	PAN	Dip. Alfredo López Aceves	PRI
Dip. Jesús Ávila Godoy	PRD	Dip. Heleodoro Pacheco V.	PRD	Dip. Heleodoro Pacheco V.	PRD
Dip. Viola Corella M.	PAN	Segunda Comisión De Asistencia		Segunda Comisión De	
Segunda Comisión De		Pública Y Salubridad		PAN	Asuntos Fronterizos
Educación Y Cultura		Dip. J. Irene Álvarez R.	PRI	Dip. Vicente Terán Uribe	PRI
Dip. Hildelisa González M.	PRD	Dip. Lamberto Díaz N.	PRD	Dip. Viola Corella M.	PAN
Dip. Mario Barceló Abril	PRI	Dip. Hildelisa González M.		Dip. Hildelisa González M.	PRD
Dip. Ma. Dolores Del Río S.	PAN	Primera Comisión De Asuntos		Comisión De Pesca Y Acuicultura	
Primera Comisión De Justicia		Agrarios Y Del Trabajo		PRI	Dip. Alfredo López A.
Y Derechos Humanos		Dip. Rosario Rodriguez Q.	PAN	Dip. Ernesto Munro P.	PAN
Dip. Gustavo Mendívil A.	PRI	Dip. J. Irene Álvarez R.	PRD	Dip. Rene Noriega Gómez	PRD
Dip. Heleodoro Pacheco V.	PRD	Dip. J. Rene Noriega G.		Comisión De Asuntos De La Juventud	
Dip. Homero Ríos M.	PAN			Dip. Onésimo Aguilera B.	PRI
Segunda Comisión De Justicia		Segunda Comisión De Asuntos		Dip. Gustavo De Unanue A.	PAN
Y Derechos Humanos		Agrarios Y Del Trabajo		PRD	Dip. Rene Noriega G.
Dip. Gustavo De Unanue A.	PAN	Dip. J. Rene Noriega G.	PRI	Dip. Fco. Contreras V.	PRI
Dip. Mario Barceló Abril	PRI	Dip. Lioncio Durazo D.	PAN	Estudios De La Ley Orgánica	
Dip. J. Rene Noriega G.	PRD	Dip. Héctor C. Ríos		Dip. Gustavo Mendívil A.	PRI
Comisión De Corrección Y Estilo		Comisión De Comunicación		Dip. Gustavo De Unanue A.	PAN
Dip. Mario Barceló Abril	PRI	Y Enlace Social		Dip. Heleodoro Pacheco V.	PRD
Dip. Ma. Dolores Del Río S.	PAN	Dip. Hildelisa González M.	PRD	Comisión De Atención Y Apoyo	
Dip. Hildelisa González M.	PRD	Dip. Ma. Dolores Del Río S.	PAN	A Personas Con Discapacidad	
Primera Comisión		Dip. Fco. Contreras V.	PRI	Dip. Viola Corella M.	PAN
De Medio Ambiente		Comisión Especial Plural		Dip. Jesús Ávila Godoy	PRD

Dip. Francisco García G.	PAN	Dip. Fco. García G.	PAN	Dip. Raúl Acosta T.	PRI
Dip. Mario Barceló A.	PRI	Dip. Gustavo De Unanue A.	PAN	Comisión De Energía Y Recursos	
Dip. Jesús Ávila Godoy	PRD	Dip. Daniel Hidalgo H.	PRI	Estratégicos Para El Desarrollo	
Segunda Comisión De		Dip. Ricardo Rivera G.	PRI	Económico	
Medio Ambiente		Dip. Rene Noriega Gómez	PRD	Dip. Raúl Acosta Tapia	PRI
Dip. Leoncio Durazo D.	PRI	Dip. Hildelisa González. M.	PRD	Dip. Ávila Godoy	PRD
Dip. Mario Guevara R.	PAN	Comisión Del Deporte		Dip. . Ma. Dolores Del Río Sánchez	PAN
Dip. Rene Noriega G.	PRD	Dip. Daniel Hidalgo H.	PRI	Comisión De Asuntos Del Agua	
Comisión De Asuntos Turísticos		Dip. Rene Noriega G.	PRD	Dip. Enrique Torres D.	PAN
Dip. Heleodoro Pacheco V.	PRD	Dip. Marco A. Moreno Ward	PAN	Dip. Marco A. Coronado	PRI
Dip. Alfredo López A.	PRI	Segunda Comisión De		Dip. Heleodoro Pacheco	PRD
Dip. Ernesto Munro P.	PAN	Seguridad Pública		Comisión De Asuntos Indígenas	
Comisión De Minería		Dip. Raúl Acosta T.	PRI	Dip. Antonio Leyva D.	PRI
Dip. Ma. Lourdes Cruz	PRI	Dip. Homero Ríos M.	PAN	Dip. Viola Corella M.	PAN
Dip. Marco A. Moreno W.	PAN	Dip. Jesús Ávila G.	PRD	Dip. Hildelisa González M.	PRD
Dip. Rene Noriega G.	PRD	Comisión De Investigación		Comisión De La Mujer	
Primera Comisión De		Y Estudios Legislativos		Dip. Ma. Dolores Del Río S.	PAN
Seguridad Pública		Dip. Gustavo De Unanue A.	PAN	Dip. Ma. Lourdes Cruz O.	PRI
Dip. Mario Guevara R.	PAN	Dip. Gustavo Mendivil A.	PRI	Dip. Viola Corella M.	PAN
Dip. Gustavo Mendivil A.	PRI	Dip. Jesús Ávila Godoy	PRD	Dip. Hildelisa González M.	PRD
Dip. Heleodoro Pacheco V.	PRD				

Elaboración propia con información de libro de actas de la LVI legislatura.

EL COLEGIO

DE SONORA

BIBLIOTECA

GERARDO CORNEJO MURRIETA

Anexo No. 4

Comparación de Asuntos Turnados a Comisiones de la LV y LVI Legislatura

Comisión	Asuntos LVI	Asuntos LV **	Diferencia ***
Primera Comisión de Gobernación Y Puntos Constitucionales	108	47	-56.5%
Segunda Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	95	42	-55.8%
Tercera Comisión de Gobernación Y Puntos Constitucionales	105	42	-60.0%
Primera Comisión de Hacienda	133	75	-43.6%
Segunda Comisión de Hacienda	124	64	-48.4%
Tercera Comisión de Hacienda	122	76	-37.7%
Primera Comisión de Presupuestos Municipales	16	6	-62.5%
Segunda Comisión de Presupuestos Municipales	15	9	-40.0%
Tercera Comisión de Presupuestos Municipales	6	4	-33.3%
Cuarta Comisión de Presupuestos Municipales	21	4	-81.0%
Quinta Comisión de Presupuestos Municipales	37	3	-91.9%
Sexta Comisión de Presupuestos Municipales	19	3	-84.2%
Séptima Comisión de Presupuestos Municipales	17	3	-82.4%
Octava Comisión de Presupuestos Municipales	28	2	-92.9%
Novena Comisión de Presupuestos Municipales	27	3	-88.9%
Primera Comisión de Educación y Cultura	47	8	-83.0%
Segunda Comisión de Educación y Cultura	40	6	-85.0%
Primera Comisión de Justicia y Derechos Humanos	48	9	-81.3%
Segunda Comisión de Justicia y Derechos Humanos	44	8	-81.8%
Primera Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo	24	2	-91.7%
Segunda Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo	25	0	-100.0%
Primera Comisión de Fomento Agrícola Ganadero e Industrial	8	6	-25.0%
Segunda Comisión de Fomento Agrícola Ganadero e Industrial	6	4	-33.3%
Tercera Comisión de Fomento Agrícola Ganadero e Industrial	7	3	-57.1%
Comisión de Obras Publicas	18	13	-27.8%
Primera Comisión de Asistencia Pública y Salubridad	4	6	50.0%
Segunda Comisión de Asistencia Pública y Salubridad	3	5	66.7%
Primera Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa	71	52	-26.8%
Segunda Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa	72	25	-65.3%
Comisión de Transporte	26	0	-100.0%
Comisión de Régimen Interno y Concertación Política	13	13	0.0%
Primera Comisión de Servicios Públicos Municipales	4	4	0.0%
Segunda Comisión de Servicios Públicos Municipales	1	4	300.0%
Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	39	18	-53.8%
Comisión de Administración	14	0	-100.0%
Primera Comisión de Asuntos Fronterizos	3	1	-66.7%
Segunda Comisión de Asuntos Fronterizos	1	1	0.0%
Primera Comisión de Medio Ambiente	7	5	-28.6%
Segunda Comisión de Medio Ambiente	4	7	75.0%
Comisión de Asuntos Turísticos	4	1	-75.0%
Comisión del Deporte	3	1	-66.7%
Primera Comisión de Seguridad Pública	10	1	-90.0%
Segunda Comisión de Seguridad Pública	8	1	-87.5%

Comisión de Comunicación y Enlace Social	9	1	-88.9%
Comisión de Asuntos Indígenas	26	1	-96.2%
Comisión de la Mujer	9	1	-88.9%
Comisión de Investigación y Estudios Legislativos	0	0	0.0%
Comisión de Pesca y Acuicultura	1	1	0.0%
Comisión de Corrección y Estilo	0	0	0.0%
Comisión de Estudios de la Ley Orgánica	2	2	0.0%
Comisión de Atención y Apoyo a Personas con Discapacidad	2	0*	0.0%
Comisión de Asuntos de la Juventud	3	0*	0.0%
Comisión de Energía	4	0*	0.0%
Comisión de Minería	1	0*	0.0%
Comisión de Asuntos del Agua	12	0*	0.0%
Comisión Especial Plural	33	0*	0.0%

Elaboración propia con información de oficialía mayor.

* Estas comisiones no existían en la LV legislatura

**La columna de datos de la LV se tomó del libro Historia Panorámica del Congreso 1825-2000

*** Los datos de la columna de la extrema derecha en cuanto a la diferencia se refiere al porcentaje menos de trabajo que tuvo la LV legislatura en las mismas comisiones



**EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA**

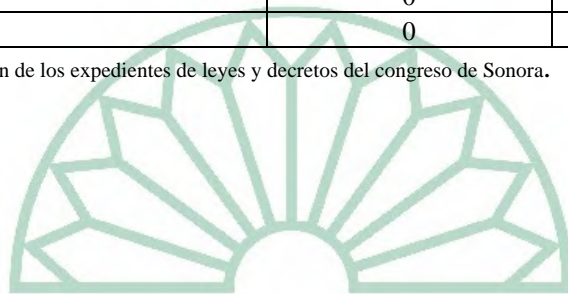
Anexo no. 5

Trabajo de las comisiones en asuntos aprobados

Comisión	Participación en Leyes	Participación en Decretos
Primera Comisión de Gobernación Y Puntos Constitucionales	5	13
Segunda Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales	4	10
Tercera Comisión de Gobernación Y Puntos Constitucionales	3	11
Primera Comisión de Hacienda	4	52
Segunda Comisión de Hacienda	4	53
Tercera Comisión de Hacienda	4	45
Primera Comisión de Presupuestos Municipales	27	85
Segunda Comisión de Presupuestos Municipales	18	78
Tercera Comisión de Presupuestos Municipales	15	75
Cuarta Comisión de Presupuestos Municipales	35	90
Quinta Comisión de Presupuestos Municipales	39	98
Sexta Comisión de Presupuestos Municipales	39	86
Séptima Comisión de Presupuestos Municipales	34	85
Octava Comisión de Presupuestos Municipales	47	100
Novena Comisión de Presupuestos Municipales	45	68
Primera Comisión de Educación y Cultura	1	1
Segunda Comisión de Educación y Cultura	1	1
Primera Comisión de Justicia y Derechos Humanos	0	3
Segunda Comisión de Justicia y Derechos Humanos	0	4
Primera Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo	0	0
Segunda Comisión de Asuntos Agrarios y del Trabajo	0	0
Primera Comisión de Fomento Agrícola Ganadero e Industrial	0	0
Segunda Comisión de Fomento Agrícola Ganadero e Industrial	0	0
Tercera Comisión de Fomento Agrícola Ganadero e Industrial	0	0
Comisión de Obras Publicas	0	0
Primera Comisión de Asistencia Pública y Salubridad	0	1
Segunda Comisión de Asistencia Pública y Salubridad	0	1
Primera Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa	0	1
Segunda Comisión de Examen Previo y Procedencia Legislativa	0	0
Comisión de Transporte	1	1
Comisión de Régimen Interno y Concertación Política	0	0
Primera Comisión de Servicios Públicos Municipales	0	0
Segunda Comisión de Servicios Públicos Municipales	0	0
Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	0	0
Comisión de Administración	0	0
Primera Comisión de Asuntos Fronterizos	0	0
Segunda Comisión de Asuntos Fronterizos	0	0
Primera Comisión de Medio Ambiente	0	0
Segunda Comisión de Medio Ambiente	0	0
Comisión de Asuntos Turísticos	0	0
Comisión del Deporte	0	0

Primera Comisión de Seguridad Pública	0	0
Segunda Comisión de Seguridad Pública	0	0
Comisión de Comunicación y Enlace Social	0	1
Comisión de Asuntos Indígenas	0	0
Comisión de la Mujer	0	0
Comisión de Investigación y Estudios Legislativos	0	0
Comisión de Pesca y Acuicultura	0	0
Comisión de Corrección y Estilo	0	0
Comisión de Estudios de la Ley Orgánica	0	0
Comisión de Atención y Apoyo a Personas con Discapacidad	0	0
Comisión de Asuntos de la Juventud	0	0
Comisión de Energía	0	0
Comisión de Minería	0	0
Comisión de Asuntos del Agua	0	1
Comisión Especial Plural	0	3

Elaboración propia con información de los expedientes de leyes y decretos del congreso de Sonora.



**EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA**

Anexo 6

Rotación de presidencias en periodo ordinario de sesiones

Septiembre de 2000 PAN			Octubre de 2000 PRD		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Francisco García Gámez	PAN	Presidente	Jesús Ávila Godoy	PRD
Vicepresidente	Gustavo Mendívil Amparán	PRI	Vicepresidente	Enrique Torres Delgado	PAN
Secretario	Homero Ríos Murrieta	PAN	Secretario	José René Noriega Gómez	PRD
Secretario	José René Noriega Gómez	PRD	Secretario	Ma. Lourdes Cruz Ochoa	PRI
Secretario Suplente	Ma. Lourdes Cruz Ochoa	PRI	Secretario Suplente	Manuel Corral Gutiérrez	PAN
Noviembre de 2000 PRI			Diciembre de 2000 PRI		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Jesús Enríquez Burgos	PRI	Presidente	Gustavo Mendívil Amparán	PRI
Vicepresidente	Hildelisa González Morales	PRD	Vicepresidente	Ma. Dolores del Río Sánchez	PAN
Secretario	Ma. Lourdes Cruz Ochoa	PRI	Secretario	José Lamberto Díaz Nieblas	PRI
Secretario	Manuel Corral Gutiérrez	PAN	Secretario	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD
Secretario Suplente	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD	Secretario Suplente	Ma. Viola Corella Manzanilla	PAN
Abril de 2001 PRI			Mayo de 2001 PRD		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Onésimo Aguilera Burrola	PRI	Presidente	Hildelisa González Morales	PRD
Vicepresidente	Ernesto Munro Palacio	PAN	Vicepresidente	Marco A. Coronado Acuña	PRI
Secretario	Alfredo López Aceves	PRI	Secretario	Jesús Ávila Godoy	PRD
Secretario	José Irene Álvarez Ramos	PAN	Secretario	Ricardo Rivera Galindo	PRI
Secretario Suplente	Jesús Rodríguez Quiñónez	PRI	Secretario Suplente	Lioncio Durazo Durazo	PRI
Junio de 2001 PAN			Septiembre de 2001 PRI		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Ernesto Munro Palacio	PAN	Presidente	Antonio Leyva Duarte	PRI
Vicepresidente	Raúl Acosta Tapia	PRI	Vicepresidente	Mario Alberto Guevara Rodríguez	PAN
Secretario	Gustavo de Unanue Aguirre	PAN	Secretario	Jesús Rodríguez Quiñónez	PRI
Secretario	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD	Secretario	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD
Secretario Suplente	Vicente Terán Uribe	PRI	Secretario Suplente	Marco Arturo Moreno Ward	PAN
Octubre de 2001 PAN			Noviembre de 2001 PRD		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Ma. Dolores del Río Sánchez	PAN	Presidente	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD
Vicepresidente	Hildelisa González Morales	PRD	Vicepresidente	Raúl Acosta Tapia	PRI
Secretario	Mario Alberto Guevara Rodríguez	PAN	Secretario	Hildelisa González Morales	PRD
Secretario	Daniel Hidalgo Hurtado	PRI	Secretario	Marco Arturo Moreno Ward	PAN
Secretario Suplente	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD	Secretario Suplente	Ricardo Rivera Galindo	PRI
Diciembre de 2001 PRI			Abril de 2002 PAN		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Daniel Hidalgo Hurtado	PRI	Presidente	Mario Alberto Guevara Rodríguez	PAN
Vicepresidente	Héctor Cádiz Ríos	PAN	Vicepresidente	Mario Barceló Abril	PRI
Secretario	Ricardo Rivera Galindo	PRI	Secretario	Enrique Torres Delgado	PAN
Secretario	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD	Secretario	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD
Secretario Suplente	José Irene Álvarez Ramos	PAN	Secretario Suplente	Onésimo Aguilera Burrola	PRI

Mayo de 2002 PRI			Junio de 2002 PAN		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Marco A. Coronado Acuña	PRI	Presidente	Ma. Viola Corella Manzanilla	PAN
Vicepresidente	José René Noriega Gómez	PRD	Vicepresidente	Onésimo Aguilera Burrola	PRI
Secretario	Ricardo Rivera Galindo	PRI	Secretario	Enrique Torres Delgado	PAN
Secretario	José Irene Álvarez Ramos	PAN	Secretario	Daniel Hidalgo Hurtado	PRI
Secretario Suplente	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD	Secretario Suplente	Francisco Contreras Vergara	PRI
Septiembre de 2002 PRD			Octubre de 2001 PRI		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Jesús Ávila Godoy	PRD	Presidente	Raúl Acosta Tapia	PRI
Vicepresidente	Ma. Lourdes Cruz Ochoa	PRI	Vicepresidente	Mario Alberto Guevara Rodríguez	PAN
Secretario	Hildelisa González Morales	PRD	Secretario	Gustavo Mendívil Amparán	PRI
Secretario	Onésimo Aguilera Burrola	PRI	Secretario	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD
Secretario Suplente	Mario Barceló Abril	PRI	Secretario Suplente	Manuel Corral Gutiérrez	PAN
Noviembre de 2002 PRI			Diciembre de 2002 PRI		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Lioncio Durazo Durazo	PRI	Presidente	Ricardo Rivera Galindo	PRI
Vicepresidente	Hildelisa González Morales	PRD	Vicepresidente	José René Noriega Gómez	PRD
Secretario	Gustavo Mendívil Amparán	PRI	Secretario	Daniel Hidalgo Hurtado	PRI
Secretario	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD	Secretario	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD
Secretario Suplente	Ricardo Rivera Galindo	PRI	Secretario Suplente	Marco A. Coronado Acuña	PRI
Abril de 2003 PRI			Mayo de 2003 PRI		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Alfredo López Aceves	PRI	Presidente	Mario Barceló Abril	PRI
Vicepresidente	Hildelisa González Morales	PRD	Vicepresidente	Valente Valenzuela García	PRD
Secretario	Daniel Hidalgo Hurtado	PRI	Secretario	Raúl Acosta Tapia	PRI
Secretario	Valente Valenzuela García	PRD	Secretario	Hildelisa González Morales	PRD
Secretario Suplente	Ricardo Rivera Galindo	PRI	Secretario Suplente	Efraín Martínez Ramírez	PRI
Junio de 2003 PRI					
Cargo	Nombre	Partido			
Presidente	Ma. Lourdes Cruz Ochoa	PRI			
Vicepresidente	Hildelisa González Morales	PRD			
Secretario	Raúl Acosta Tapia	PRI			
Secretario	Ma. Viola Corella Manzanilla	PAN			
Secretario Suplente	Alma Zavala Puebla	PRI			

Elaboración propia con información de libro de actas de la LVI legislatura.

Anexo No. 7

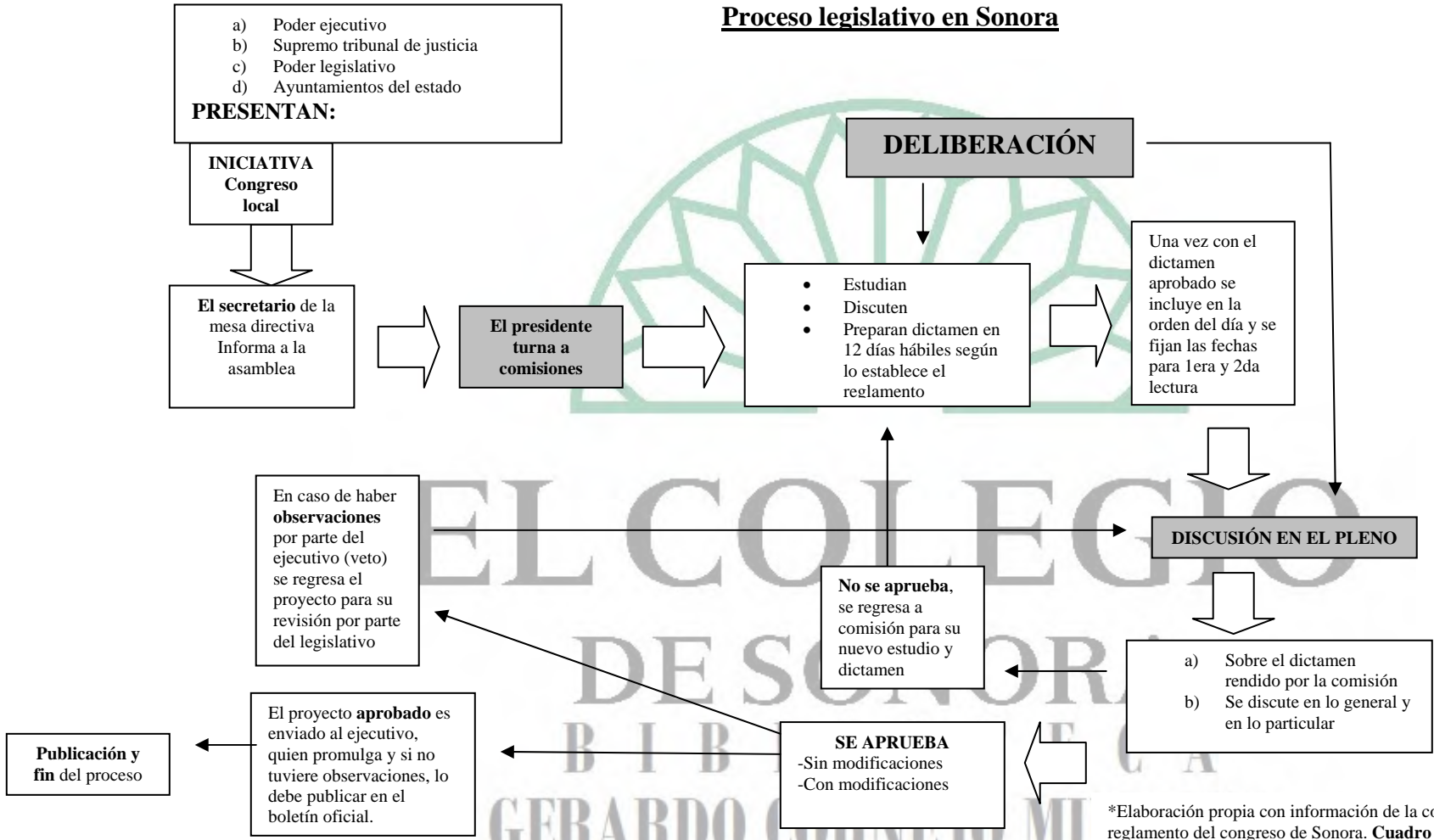
Diputaciones Permanentes

Diputación Permanente Enero-Abril 2001 PAN			Diputación Permanente Junio-Septiembre 2001 PRI		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Gustavo de Unanue Aguirre	PAN	Presidente	Francisco Contreras Vergara	PRI
Vicepresidente	Mario Barceló Abril	PRI	Vicepresidente	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD
Secretario	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD	Secretario	Francisco García Gámez	PAN
Secretario	Antonio Leyva Duarte	PRI	Secretario	José René Noriega Gómez	PRD
Secretario Suplente	Hildelisa González Morales	PRD	Secretario Suplente	Héctor Cádiz Ríos	PAN
Diputación Permanente Enero-Abril 2002 PRD			Diputación Permanente Julio-Septiembre 2002 PRI		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	José René Noriega Gómez	PRD	Presidente	Jesús Rodríguez Quiñónez	PRI
Vicepresidente	Manuel Corral Gutiérrez	PAN	Vicepresidente	José René Noriega Gómez	PRD
Secretario	Jesús Rodríguez Quiñónez	PRI	Secretario	Gustavo de Unanue Aguirre	PAN
Secretario	Ma. Dolores del Río Sánchez	PAN	Secretario	Ma. Dolores del Río Sánchez	PAN
Secretario Suplente	Lioncio Durazo Durazo	PRI	Secretario Suplente	Daniel Hidalgo Hurtado	PRI
Diputación Permanente Enero-Abril 2003 PRD			Diputación Permanente Julio-Septiembre 2003 PRI		
Cargo	Nombre	Partido	Cargo	Nombre	Partido
Presidente	Heleodoro Pacheco Vásquez	PRD	Presidente	Jesús Enríquez Burgos	PRI
Vicepresidente	Alfredo López Aceves	PRI	Vicepresidente	Francisco Alberto Velasco	PAN
Secretario	Jesús Ávila Godoy	PRD	Secretario	Jesús Ávila Godoy	PRD
Secretario	Ma. Lourdes Cruz Ochoa	PRI	Secretario	Daniel Hidalgo Hurtado	PRI
Secretario Suplente	Mario Barceló Abril	PRI	Secretario Suplente	Mario Alberto Guevara Rodríguez	PAN

Elaboración propia con información de libro de actas de la LVI legislatura

EL COLEGIO
DE SONORA
BIBLIOTECA
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Proceso legislativo en Sonora



*Elaboración propia con información de la constitución local, la ley orgánica y el reglamento del congreso de Sonora. **Cuadro 5.10**



EL COLEGIO
DE SONORA
B I B L I O T E C A
GERARDO CORNEJO MURRIETA