



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS



RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA
2018-2021

Tesis presentada para obtener el grado de
MAESTRO EN CIENCIAS POLÍTICAS

Presenta:

MTRO. JOSIMAR ALEJO CASTAÑEDA

Director de tesis:

DR. ISRAEL ARROYO GARCÍA

PUEBLA, PUEBLA

JUNIO 2023

Índice

Introducción	3
Capítulo I. La dimensión institucional y legal del Poder Legislativo del Estado de Puebla...	15
a) Conformación política del Congreso (2018-2021)...	17
b) Integración de la Comisión Inspectora de la Auditoría Superior del Estado	22
c) Función de Fiscalización (Auditoría Superior del Estado)	26
d) Transparencia	30
Capítulo II. Rendición de cuentas en el Congreso del Estado de Puebla 2018-2021	33
II.1 Auditoría Superior del Estado	34
a) Elección del titular de la Auditoría Superior del Estado 2020	34
b) Análisis del cumplimiento en la rendición de cuentas de la ASE	47
c) Comisión Inspectora de la Auditoría Superior del Estado	51
II.1.1 Caso BUAP: Un ejemplo del uso político de la Auditoría Superior del Estado	54
II.2 Transparencia	66
a) Análisis del cumplimiento del Congreso del Estado, respecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla (evaluación del ITAIP)	66
b) Página de internet del Congreso del Estado de Puebla	67
c) Organismos civiles que vigilan la transparencia en el Congreso del Estado de Puebla	71
Conclusiones	76
Anexos	79
Bibliografía	87
Fuentes legislativas y prensa	87

INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas en los poderes de un estado democrático y republicano es una asignatura inacabada y permanente en el debate politológico, tal como más adelante trataré de explicar a través de quienes, para esta investigación, son los principales teóricos del tema.

A través de John Stuart Mill se puede concebir a la rendición de cuentas como una de dos condiciones de un gobierno representativo. No es un accesorio, ni un complemento. Es decir: para que exista gobierno, debe también existir rendición de cuentas. Este autor lo aborda de la siguiente manera: “1ª, la responsabilidad para con aquellos en cuyo provecho el gobierno debe funcionar y se propone funcionar;...”¹ Y lo ubica en un nivel de “responsabilidad”, misma que el autor desarrolla al sumar la obligación del gobierno de “...que tenga voluntad y capacidad, para cumplir los deberes y llenar las funciones que le imponga”.²

Esta responsabilidad se materializa sólo en los regímenes diseñados para un ejercicio de gobierno partiendo desde la democracia representativa. A su vez, es importante señalar que la configuración o diseño institucional de un gobierno es un reflejo dual, por un lado, de lo que la sociedad aspira a ser y, por otro, de lo que la sociedad es: “las instituciones políticas de un pueblo como una especie de producción orgánica de su naturaleza y de su vida: son el producto de sus costumbres, de su instinto, de sus necesidades y de sus deseos inconscientes y apenas el fruto de su intencion deliberada”.³

En ese sentido resulta, una vez más, indisoluble (por contradictorio que en la práctica en ocasiones pareciera) la relación entre gobierno y rendición de cuentas. Tenemos también una postura que admite a la rendición de cuentas como parte del sistema de valores y/o acciones de carácter cultural ya que: “la democracia depende de una cultura democrática activa, lo cual significa una cultura de cuestionar y preguntar qué es lo que los políticos hacen para que informen, expliquen y

¹ John Stuart Mill. *El gobierno representativo*, Imprenta y Librería de Mercurio de S. Tornero e hijos, Valparaíso, 1865

² Stuart, Gobierno, 1865

³ Stuart, Gobierno, 1865

justifiquen sus decisiones y sus políticas”.⁴ Se puede profundizar, sobre todo al hablar de las consecuencias en la ausencia de la rendición de cuentas: “Sin escrutinio tenemos pocos balances de poder y concentración en manos del ejecutivo”.⁵ Aquí vemos que la rendición de cuentas, al ser condición, es también un factor de balance que impide, en el mejor de los casos, la concentración de poder en un solo ente.

Además de ser una condición de gobierno democrático, así como el garante del balance en la concentración del poder, la rendición de cuentas, como parte de su naturaleza, persigue la mejora y perfeccionamiento de las diversas instancias para que las mismas sean partícipes de esta cultura y sus manifestaciones: “Cuanto mayor sea la suma de buenas cualidades que las instituciones de un país logren organizar y más excelente su organización, tanto mejor será el Gobierno.”⁶

Acercándonos a la construcción del concepto (y con ello la apertura del debate inicial de esta investigación) por parte de Mill, resulta necesario hablar de su materialización en los distintos poderes. Así, de su aplicación al parlamento y, a la naturaleza de todo poder legislativo, podemos notar otra dimensión de la rendición de cuentas que, en este caso, está definida como aquella obligación que ostenta el cuerpo representativo (parlamento) del poder de inspección e intervención, sobre determinados entes, sobre todo de carácter administrativo; es decir, ante el poder legislativo deberán de rendir cuentas, reforzando la idea de ser la piedra angular del balance de la concentración del poder. Termina Mill incluso reiterando que: “La nación debe ser dueña, cuando lo desee, de todas las operaciones del Gobierno.”⁷ Entendiéndose, por supuesto, a la nación “representada” por su órgano legislativo correspondiente.

Dicha función de vigilancia con la que el día de hoy cuentan los cuerpos legislativos, es la capacidad que les concede Mill de asumir “la inspección suprema de todas las cosas”⁸ En ese entendido, el Poder Legislativo, se asume como el que

⁴ Stuart, Gobierno, 1865

⁵ Stuart, Gobierno, 1865

⁶ Stuart, Gobierno, 1865

⁷ Stuart, Gobierno, 1865

⁸ Stuart, Gobierno, 1865

concentra la capacidad de procesar la rendición de cuentas de los otros poderes hacia la soberanía popular y de manera alterna, hacia la ciudadanía.

Incluso Mill, agrega que: “La verdadera misión de una asamblea representativa no es gobernar, porque es radicalmente impropia para ello, si no vigilar e intervenir el gobierno; poner a la luz todos sus actos; exigir su exposición y justificación, cuando le parezca oportuno; condenarlos, si son censurables;...”⁹ Con ello hace especial énfasis en la justificación de la rendición de cuentas como condición del Parlamento.

Así podemos hablar de la función del Poder Legislativo como el garante de la rendición de cuentas entre el gobernante y gobernado, poniéndolo en un esquema simplificado: entre la administración pública y los pobladores de un Estado. Hasta ahí este planteamiento. No obstante surge otro. ¿El poder legislativo a quien rinde cuentas? ¿Cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas de los representantes con sus representados?

Todo ello como reflejo incluso de lo que ya han debatido y analizado teóricos como Carl Schmit quien, en su obra “Sobre el parlamentarismo”, hace una férrea crítica hacia los gobiernos con características parlamentarias. Podría resumirse dicha crítica en el siguiente párrafo: “En numerosos folletos y artículos periodísticos se subrayan los fallos y errores más evidentes del funcionamiento parlamentario: el dominio de los partidos y su inadecuada política de personalidades, el «gobierno de aficionados», las permanentes crisis gubernamentales, la inutilidad y banalidad de los discursos parlamentarios, el nivel, cada vez más bajo, de los buenos modales parlamentarios, los destructivos métodos de obstrucción parlamentaria, el abuso de la inmunidad y privilegios parlamentarios por parte de una oposición radical que se burla del parlamentarismo mismo, la indigna práctica de las dietas y la escasa asistencia a las sesiones.”¹⁰

Así descrita la crisis del parlamento, Schmit sugiere que, en la formalidad del ejercicio de los diputados, existen carencias que demeritan y debilitan al poder en sí. A la postre veremos como la rendición de cuentas desde el legislativo (relación

⁹ Stuart, Gobierno, 1865

¹⁰ Carl Schmit, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990

legislativo-ciudadanos) representa esa oportunidad de reivindicación y de persistencia del parlamento como ente representativo.

Esta crisis se traslada a distintos escenarios de la vida parlamentaria, Schmit al efecto señala que: “la verdadera actividad no se desarrolla en los debates públicos del pleno, sino en comisiones tomándose las decisiones importantes en reuniones secretas de los jefes de los grupos parlamentarios o, incluso, en comisiones no parlamentarias; así, se origina la derivación y supresión de todas las responsabilidades, con lo que el sistema parlamentario resulta ser, al fin, sólo una mala fachada del dominio de los partidos y de los intereses económicos.”¹¹

Resaltando de este fragmento el “secretismo” con el que se llevan a cabo las discusiones y dictaminación de los distintos temas que se tocan al seno de un órgano colegiado y legislativo como lo es una comisión. Situación que es a todas luces contraria a la eficiencia y funcionalidad con las que se debe desempeñar un órgano parlamentario y representativo. La discrecionalidad antes descrita es, pues, una anomalía y, desde una perspectiva contemporánea es combatida desde los paradigmas de la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes legislativos.

Así, citando al propio Schmit, “La publicidad recibe un valor absoluto, aunque, en principio, se trata tan sólo de un medio práctico contra la política secreta, burocrática, profesional y técnica del absolutismo.”¹² Situación que es vigente en la realidad parlamentaria, haciéndose necesaria la aplicación de políticas en materia de transparencia que fortalezcan y robustezcan a la “publicidad” de los asuntos y que, sobre todo, la convierta en un instrumento de control sobre los excesos en la secrecía de los tópicos o, incluso, en la extralimitación o invasión de las funciones legislativas.

De hecho, en otros tiempos, al no existir políticas de transparencia y rendición de cuentas en la vida institucional de los estados, el único control sobre el parlamento era la prensa. *“La libertad de prensa, la libertad de reunión y la libertad de discusión no son únicamente algo útil y conveniente, sino cuestiones vitales para el liberalismo. Guizot, en su exposición de las tres características del*

¹¹ Schmit. Sobre el parlamentarismo, 1990

¹² Schmit. Sobre el parlamentarismo, 1990

*parlamentarismo, enumeró como tercera característica, además de la discusión y la publicidad, la libertad de prensa.”*¹³

De acuerdo con estos planteamientos, la rendición de cuentas del legislativo, parece ser una consecuencia del nacimiento de la representación política parlamentaria, tal como se aborda en algunos textos: “se entiende por modelo de representación política aquel descrito por Pitkin, como una relación en el que el que adopta las decisiones políticas ha sido autorizado mediante la celebración de una elección y por un periodo limitado, por compartir determinadas características como ideología, intereses, etc. Y una cierta identificación emocional con el que lo elige, para que actúe en su beneficio, por lo que deberá posteriormente rendir cuentas”.¹⁴

Esta postura sugiere que, la delegación del poder del ciudadano hacia sus representantes no sólo es un acto fundante, sino que se encuentra condicionado (en un sentido puro) a que el representante comunique o justifique, la manera en la que se hizo uso de la facultad que le confirió su representado. Entonces estaríamos hablando de la otra cara de la moneda de la rendición de cuentas viculante al legislativo. No estoy seguro si hago una conclusión prematura al señalar que, se está ante una descripción de una dualidad en la rendición de cuentas: por un lado, la que se ejerce por medio del legislativo (como intermediario entre ejecutivo y la población) y por el otro, la rendición de cuentas del legislativo (en uso de sus atribuciones exclusivas) hacia sus representados (legislativo-población).

Dentro de los gobiernos que se asumen como democráticos resulta pertinente contemplar que existe una estrecha relación de estos con la rendición de cuentas: “la democracia es una forma de gobierno en la que los gobernantes son plenamente responsables ante los gobernados”.¹⁵ Eso ha ocurrido desde una perspectiva histórica, así tenemos que, “la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el ámbito público por parte de los ciudadanos”.¹⁶

¹³ Schmit. *Sobre el parlamentarismo*, 1990

¹⁴ Khemvirg Puente. *Participación ciudadana en la actividad parlamentaria*, Instituto Electoral de la Ciudad de México, Ciudad de México, 2018.

¹⁵ Adam Przeworsky, Susan C. Stokes, Bernard Manin. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, 1999

¹⁶ Przeworsky, Stokes, Manin, *Democracy*, 1999

El debate sobre la rendición de cuentas abarca incluso, cuestionamientos como: “¿la rendición de cuentas limita o mejora el ámbito de acción de los gobiernos?”¹⁷; visto esto desde una perspectiva del ciudadano que, al exigir o evaluar el desempeño del gobierno, hace que este último se vea obligado a mejorar procesos o servicios.

Así, “Un mecanismo de rendición de cuentas es, por tanto, un mapa desde los resultados de las acciones (incluidos los mensajes que explican estas acciones) de los funcionarios públicos hasta las sanciones de los ciudadanos.”¹⁸ Abordando la representatividad, estos autores aseguran que esa condición se encuentra en aquellos gobiernos que cumplen un programa a sus electores.

Hay esquemas generales de rendición de cuentas que están presentes tanto en el diseño institucional como en las actividades cotidianas del poder legislativo, sin embargo, no serán el objeto central de esta investigación. No obstante es necesario señalar que existen en este texto introductorio, a manera de dejar constancia de su importancia y vigencia.

Una de esas categorías “genéricas” pudieramos llamarle: Rendición de cuentas de los poderes ante el Congreso. Los legisladores locales, el gobernador del estado y, en su caso, los integrantes del Poder Judicial, tienen una serie de obligaciones enmarcadas en diferentes normas. Estas obligaciones son rasgos distintivos de la rendición de cuentas institucionalizada y materializada en: acciones, informes, recorridos, memorias, etc.

Por ejemplo, la constitución local establece una primera obligación de representatividad al solicitar que, durante los recesos del Congreso, los legisladores visiten sus distritos para informarse de diferentes temas que tienen que ver con el desarrollo de actividades de diversos sectores de la sociedad, con el objeto de presentarlos ante el Congreso. Consecuentemente la constitución señala que, luego de esas visitas, deberán presentar una memoria; conformándose así el primer instrumento de rendición de cuentas. Lo importante entonces será, en el objeto de

¹⁷ Prezworsky, Stokes, Manin, *Democracy, 1999*

¹⁸ Prezworsky, Stokes, Manin, *Democracy, 1999*

la presente investigación, medir cuantitativa y cualitativamente la entrega de la memoria antes señalada.

También se puede citar el caso en el que el Poder Legislativo se convierte en herramienta del ciudadano para obligar a los otros poderes a rendir cuentas. Es el caso del informe que año con año debe presentar el gobernador ante el Congreso¹⁹ que debe realizarse con una temporalidad definida (dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año). La obligación del gobernador para con el Congreso es de tal magnitud que, de no ser posible para el gobernador presentar el informe de manera personal, se ha previsto quien puede acudir al Congreso en su lugar para rendir el citado informe.

En esa misma lógica la Comisión Permanente se encuentra obligada a informar sobre lo actuado en el periodo de receso legislativo, a manera de informar a la totalidad de los integrantes de la legislatura lo ocurrido en el mismo periodo.

El poder judicial del estado, está obligado a presentar ante el Congreso, cada que este último se renueva, una memoria que contendrá la condición en que se encuentre la administración de justicia en el estado.

Asimismo, algunos de los órganos constitucionalmente autónomos están obligados a rendir cuentas a los ciudadanos por la vía del Congreso, es el caso del o de la titular de la Fiscalía General del Estado, quien deberá presentar informe anual a la Legislatura.

Un esquema que se desprende de la presentación del informe anual del gobernador, es la glosa del mismo a través de las comparecencias que se fijan año con año. Aunque cabe destacar que, la posibilidad de citar a comparecer a algún funcionario público es constante por lo que no se restringe a la periodicidad legal de las comparecencias. En la praxis, se cita con mayor frecuencia durante la glosa.

Las personalidades que pueden ser citadas a comparecer están identificadas en ley.²⁰ El artículo 224 y 226 estipulan el procedimiento para poder citar y desarrollar las comparecencias. También las comisiones tienen la facultad de entablar comparecencias.

¹⁹ Artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

²⁰ Artículo 223 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla

La Ley Orgánica del Poder Legislativo, en su artículo 13 es incisiva en cuanto a que pretende fijar una obligación de rendir cuentas tanto de autoridades estatales como municipales para con el Congreso. Es muy importante este artículo que puede ser considerado uno de los ejes de la rendición de cuentas de dichas autoridades a la ciudadanía, vía legislativo ya que, tal cual en cualquier momento y bajo un esquema específico se puede llamar a comparecer a los servidores públicos determinados en la normativa. Cuestión diferente es, el grado de utilización de esta facultad, que en general es limitada.

En estos dispositivos legales se puede verificar que existe un mecanismo de rendición de cuentas legislativo-ejecutivo a través de la solicitud de información por parte de los diputados a las diversas instancias del ejecutivo. En una atribución semejante a la del Presidente de la Mesa Directiva, las Comisiones de acuerdo con el artículo 103 de la Ley Orgánica del Poder pueden solicitar información de manera similar.

Dentro de la redacción del artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se pueden detectar obligaciones en materia de rendición de cuentas por parte de los diputados, tales como: presentación del plan de trabajo (90 días luego de la protesta del cargo); asistencia y puntualidad a la celebración de las sesiones y reuniones a las que esté convocado (en el caso de las comisiones tanto en el pase de lista como en el acta se hace constar el estatus de este cumplimiento); informe de actividades realizadas (de manera anual y en sus respectivos distritos, en el caso de los plurinominales no importa el distrito en el que lo hagan); presentación de declaración patrimonial; organización de reuniones en los distritos.

Dentro de la delimitación de la rendición de cuentas en los órganos legislativos del Congreso encontramos, en primer lugar a la Mesa Directiva²¹ con la obligación de establecer el Diario de Debates y la Gaceta Legislativa. Instrumentos que servirán para dejar registradas las actividades de las legislaturas.

²¹ Artículo 72 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla

La rendición de cuentas también está contemplada para el ejercicio de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, en lo particular y, el Congreso en lo general con el respectivo informe anual que debe rendir.

Los Comités, órganos colegiados de administración de asuntos internos del Congreso, también cuentan con los esquemas correspondientes de rendición de cuentas similares a los de las comisiones legislativas. Hasta aquí los otros esquemas de rendición de cuentas en los que interviene el Legislativo pero que no serán objeto del desarrollo del presente trabajo.

Esta investigación plantea la discusión y análisis de un caso de rendición de cuentas, acotado a una temporalidad específica (la duración de una legislatura) de la representación política local (Congreso del Estado) y, para materializar ese objetivo, el tema se subdividirá en 2 perspectivas: la dimensión normativa (constitucional y legal por medio incluso de la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior del Estado); y, la transparencia (por medio de la verificación del cumplimiento de obligaciones legales, incluso del monitoreo de la sociedad civil y la incursión del modelo de Parlamento Abierto).

También se agregará la perspectiva de la rendición de cuentas aplicada desde la sociedad civil que, ha sido revisada y analizada por Prezworsky, Stokes y Manin en su obra *Democracy, Accountability and Representation*.

La rendición de cuentas es vista también como una respuesta a la crisis de representación política de los legislativos alrededor del mundo, aunque no es su principal causa ni remotamente es un tema reciente. Por ejemplo, se ha señalado que *“lo que ha resultado notorio es que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil han creado caminos alternativos para insertarse en la discusión de los asuntos públicos, influir y en ocasiones definir la agenda legislativa; someter a escrutinio a los legisladores y a las legislaturas, y obligarlos a rendir cuentas por sus decisiones”*²².

En ese sentido, en el caso específico de Puebla, por ejemplo, existía un reporte que realizaba el Centro de Estudios Espinosa Yglesias. De la misma manera

²² Khemvirg Puente. “Participación ciudadana en la actividad parlamentaria”. Instituto Electoral de la Ciudad de México. 2018.

para la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla emitió el documento “Evaluación de la LIX Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Puebla. LIX Legislatura. Cuarto año de ejercicio constitucional. Noviembre de 2017”. En esa misma lógica se encuentra un ejercicio que realiza la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) en convenio con la Consultoría Integralia, quienes en conjunto establecieron un “Observatorio Legislativo”.

No obstante existe otra vertiente de monitoreo: “es aquel que los individuos realizan de forma aleatoria a las autoridades, ya sea por una función desempeñada o por una actividad específica”.²³ En ese sentido podemos encontrar la información que se encuentra disponible en la página de internet del Congreso, ya sea dando cumplimiento a la Ley de Transparencia conducente o, en su caso, haciendo un ejercicio comparativo con otras páginas de congresos estatales.

Estas líneas introductorias nos llevan entonces a preguntarnos: ¿Cuál es el estado que guarda la rendición de cuentas en el Poder Legislativo, específicamente la LX Legislatura (2018-2021)?, ¿Podrían la calidad de la información de la página institucional, el desarrollo del trabajo en comisiones y el desempeño de la Auditoría Superior del Estado ser elementos sintomáticos para evaluar la rendición de cuentas en el legislativo poblano? De ser el caso ¿Cómo evaluaríamos la rendición de cuentas a partir de dichas variables?

La investigación plantea la comprensión de la rendición de cuentas como un concepto revisitado al menos en los dos últimos siglos, a partir del cual, se establecerán ideas generales de como se aplica a la realidad contemporánea, específicamente a lo acontecido durante la LX Legislatura del Poder Legislativo Poblano. Para construir al objeto de estudio (rendición de cuentas en la LX Legislatura) se estará describiendo el funcionamiento y diseño normativo del Congreso en cuanto a la rendición de cuentas, a partir del desempeño de la

²³ Puente. *Participación*, 2018.

Auditoría Superior del Estado y del cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia.

Con este análisis se estará contemplando la aplicación al poder legislativo de las dos vertientes de rendición de cuentas a las que se ha llegado en esta investigación: rendición de cuentas del ejecutivo y otros entes de gobierno hacia la ciudadanía (a través del Legislativo local vía Auditoría Superior del Estado) y; la rendición de cuentas del legislativo para sus representados.

Para desarrollar este conjunto de problemas he dividido este estudio en 2 capítulos. En el primero abordaré la dimensión institucional, por medio de la descripción de la conformación política de la LX Legislatura, quienes fueron los actores dentro de este cuerpo colegiado que fungió en el periodo de va del 2018 al 2021. De manera específica se hablará también sobre la integración de la Comisión Inspectora de la Auditoría Superior del Estado, órgano legislativo que funge como superior jerárquico de toda una institución dedicada a materializar la rendición de cuentas de los sujetos a revisión (municipios, ejecutivo, legislativo, órganos constitucionalmente autónomos, órganos paraestatales y paramunicipales.

En el mismo capítulo se reconstruye el marco normativo mediante el cual se hace realidad la rendición de cuentas por medio de la Función de Fiscalización que juega el Estado dentro de su actividad de gobierno. Por último y siguiendo con el conocimiento del marco jurídico se contempla la descripción en los mismos términos del ámbito de transparencia que ha sido un debate contemporánea y parte sustancial de la vida democrática de los países en la actualidad.

En el segundo capítulo se brinda una explicación de la importancia de la Auditoría Superior del Estado. Para ello se describe el proceso que llevó a la designación de un nuevo titular de dicho ente. Se propone también un esquema sobre como medir el cumplimiento de la rendición de cuentas realizada por la ASE, cerrando con el desempeño de las funciones de la Comisión Inspectora.

En un apartado desarrollo el cumplimiento desde la transparencia, basado en el marco regulatorio al respecto y medido por entes tanto gubernamentales como provenientes de la sociedad civil. Se hace también una visita y descripción de los contenidos de las páginas institucionales del Congreso poblano así como páginas

similares de congresos de otros estados, a manera de establecer comparaciones que nos permitan situar la información proporcionada por el caso poblano.

Se cierra dicho capítulo abordando un estudio de caso que nos ayuda a comprobar el uso político de la Auditoría Superior del Estado, específicamente contra la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y su entonces rector Alfonso Esparza Ortiz.

CAPÍTULO I. LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL Y LEGAL DEL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA

El Poder Legislativo Poblano es un ente que cumple una función similar a lo que ocurre a nivel federal, tomado en consideración la división tripartita del poder: ejecutivo, legislativo y judicial. El Congreso del Estado, es ese ente similar al Congreso de la Unión pero que, en lo local es unicameral, es decir, se conforma de una institución y no dos, como si sucede a nivel federal. La naturaleza del Poder Legislativo poblano se encuentra delimitada en un marco normativo específico. Su espíritu y funciones están determinados desde el texto constitucional federal y el local, leyes específicas, hasta reglamentos y disposiciones internas del mismo Poder.

Los textos constitucionales, como ocurre en la mayoría de sus definiciones, solo delimitan las características generales de los poderes, mismas que se van desarrollando de forma integral hasta llegar a cuestiones específicas que están contempladas en disposiciones incluso de carácter reglamentario. No podemos hablar del Congreso sin conocer sus funciones, sobre todo aquellas que, se articulan como las que brindarán la posibilidad de rendir cuentas hacia el propio poder o de este hacia los ciudadanos.

Con la intención de situar el debate, se describe orgánica y normativamente el diseño institucional del poder legislativo de Puebla. Sobre esto es necesario conocer el armazón con el que el Congreso efectúa sus funciones. Resulta imperante conocer sus diferentes órganos legislativos: de gobierno (Junta de Gobierno, Mesa Directiva, Comisión Permanente), deliberativos (comisiones y comités), políticos (grupos y representaciones legislativas); así como el órgano técnico administrativo (Secretaría General, direcciones generales, unidades, etc.) Apartados especiales tendrá la Auditoría Superior del Estado que, es el ente especializado en ejercer la función de fiscalización con características que le permiten aplicar sus atribuciones para lograr su objeto.

Para acercarnos a la naturaleza y perfiles de los integrantes del Congreso durante la LX Legislatura, se plasma su composición, así como sus principales características. La correlación de fuerzas impacta de manera sustancial en la dinámica del legislativo. La integración de grupos legislativos, la selección de sus coordinadores, y la determinación del peso específico de cada grupo son los puntos de partida de la dinámica parlamentaria en la toma de decisiones. La conformación política puede incluso verificar si la integración de grupos es un reflejo del resultado de las elecciones o detectar, en su caso, si la voluntad ciudadana fue una y si el acomodo de grupos y representantes termina obedeciendo a otros factores de poder y no necesariamente al resultado de los comicios.

De la misma forma, el perfil de la integración puede repercutir en el desempeño político del Congreso (si los legisladores cuentan o no con experiencia, si su perfil es compatible con los órganos colegiados que le han sido designados, etc). Todo ello, por ejemplo, se construye en un órgano cupular como lo es la Junta de Gobierno para luego ratificarse o no en el Pleno.

Es importante señalar que el Congreso es un ente en constante transformación por las diversas dinámicas que se establecen como producto del desempeño de sus funciones, así como a las diversas coyunturas políticas que definen el trayecto parlamentario de sus integrantes en lo individual y las dinámicas de grupo en lo general. Así, su conformación política puede variar en momentos indeterminados. Por ello es importante conocer su integración y como la misma tiene dos momentos cruciales: al comienzo y al final de la legislatura. No obstante, también resulta importante y útil identificar los momentos que pudieron representar puntos de inflexión en la correlación de grupos al interior del Congreso, a manera de explicarnos el devenir de la legislatura no sólo en dos momentos si no en su desarrollo.

Los cambios en la integración obedecen a ciertas coyunturas que serán desarrolladas en este capítulo, en específico por la etapa de crisis política en la que el estado se vio envuelto derivada de la calificación de la elección constitucional, el accidente aéreo en el que falleciera la hoy exgobernadora Martha Erika Alinso, el nombramiento de gobernador interino Guillermo Pacheco así como la preparación,

celebración y calificación de la elección extraordinaria en el año 2019, en la que resultó electo el Gobernador Miguel Barbosa.

Este capítulo hace énfasis en lo antes descrito porque desde mi punto de vista, esa etapa crítica fue la que motivó el cambio en la integración del legislativo. El impacto fue directamente a la dinámica de la rendición de cuentas, atravesando incluso con el cambio de titular en la Auditoría Superior del Estado, así como la actuación e integración de la comisión legislativa encargada de vigilar el desempeño de la Auditoría.

Dentro de la descripción normativa encontraremos las principales atribuciones legales para hacer rendir cuentas a los diversos entes de gobierno ante el Congreso del Estado, en su carácter de depositario de la representatividad popular. El constructo legal parte, como se ha dicho, de disposiciones constitucionales pasando por leyes e incluso reglamentos específicos de diversas funciones. Mención especial tendrá la función fiscalizadora a través de la auditoría y su complejo diseño que, al menos normativamente, superpone al Congreso como vigilante de la ASE.

En síntesis, el capítulo pretende dotar de un contexto pertinente desde el punto de vista normativo y político, que pueda asentar las bases para el desarrollo en el capítulo II, de las principales funciones de rendición de cuentas en el periodo determinado. Con estos elementos se pretenden hacer asequibles al lector aquellos conceptos y categorías a desarrollar así como tener muy claro el tiempo y espacio en el que se desarrolla el tema: las condiciones político-legales que enmarcaron lo que para mi ha sido una de las más interesantes legislaturas en la historia contemporánea de nuestra entidad.

Conformación política del Congreso (2018-2021)

La conformación del Congreso se encuentra determinada a nivel constitucional local, ya que en su artículo 33 señala que: *“estará integrado por 26 Diputadas y Diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y hasta 15 Diputadas y Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional.”*

Como se sabe una legislatura (la LX abordada en este estudio) no es un ente fijo. Por el contrario, diversas circunstancias marcan su integración ya que existen casos en que debido a las solicitudes de licencia de algunos legisladores, los suplentes han asumido el lugar que les corresponde en el Congreso.

A reserva de cometer alguna omisión la integración de la LX Legislatura (desglosada en los anexos de esta.

Cuadro 1. Distribución de grupos legislativos al inicio de la LX Legislatura		
GRUPO LEGISLATIVO	DIPUTADOS	PORCENTAJE
MC	2	4.9
PRD	2	4.9
PAN	7	17.1
MORENA	14	34.1
PES	3	7.3
PT	5	12.2
CPP	1	2.4
PNA	2	4.9
PRI	4	9.8
PVEM	1	2.4
TOTAL	41	100
FUENTE: Micrositio de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla		

El bloque mayoritario estaba compuesto por MORENA y sus aliados (PT y PES) que, sumados tenían más del 50% de votos dentro del legislativo, posición que permitía el procesamiento y aprobación (al menos a nivel legislativo) de leyes y acuerdos. Debemos resaltar que, para las reformas de carácter constitucional local se requieren de 66.6% de la votación por lo que se veía impedida la mayoría para poder transitar reformas aún más trascendentes. No resultaba nada sencillo hacer prosperar alguna iniciativa en su forma integral ya que, aún a pesar de contar con mayoría, la disposición constitucional de sanción legislativa le permitía al Ejecutivo

observar las disposiciones aprobadas por el legislativo, haciendo entrar en funciones los “pesos y contrapesos” institucionales en nuestra entidad.

Se agrupó un bloque opositor al mayoritario conformado por los siguientes grupos legislativos: MC, PRD, PAN, CPP y PNA. Sumados los 14 legisladores no alcanzaban la mayoría necesaria para, en unidad, poder hacer prosperar alguna medida legislativa. Su fortaleza radicó en la cohesión que los hacía representar los intereses del aún ejecutivo vigente (Antonio Gali Fayad), así como los intereses de la entonces candidata ganadora, aunque aún no ratificada (Martha Erika Alonso). Esa cohesión los impulsó a actuar de manera coordinada. El fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en favor de la candidata, impactó en la certeza de conformación de bloques en el legislativo, no obstante, sobreviniendo la muerte de la gobernadora, comenzaron los cambios en el comportamiento de los bloques legislativos.

El PRI se constituyó como una fuerza minoritaria independiente y dispuesto a negociar la aportación de sus votos en temas que fueran de su interés o conveniencia política. Es decir, en algunos temas acompañó al bloque mayoritario y en otros al opositor. Puede decirse de ello que recayó en lo que se ha denominado en nuestra argot politológico-parlamentario, como un partido “bisagra”, capaz de formar mayorías a conveniencia con uno u otro bloque.

De la integración inicial a la conformación final de la gubernatura distingo, al menos, las siguientes coyunturas: a) Fallo del TEPJF, en favor de la candidata Martha Erika Alonso; b) La muerte de la gobernadora (apenas 10 días después, luego de haber tomado posesión); c) el periodo de funciones del “encargado de despacho del ejecutivo del estado” (Jesús Rodríguez Almeida); d) el nombramiento del gobernador interino (Guillermo Pacheco Pulido); e) el proceso electoral extraordinario de 2019 y; f) el inicio del periodo de gobierno encabezado por el Lic. Miguel Barbosa.

Con la dependencia que notoriamente muestra la vida institucional (pudiendo hablar de los tres poderes del Estado) de nuestra entidad, en Puebla, en menos de un año se tuvieron al menos 5 diferentes titulares del poder ejecutivo lo que, sin

duda tuvo un impacto en la vida parlamentaria local y ya no se diga en la administración pública estatal.

Al finalizar la LX Legislatura tenemos otra configuración en cuanto al número de grupos y sus integrantes (cuadro 2):

Cuadro 2. Distribución de grupos legislativos al término de la LX Legislatura		
GRUPO LEGISLATIVO	DIPUTADOS	PORCENTAJE
MC	1	2.4
SIN PARTIDO	6	14.6
PAN	4	9.8
MORENA	16	39.0
PT	5	12.2
CPP	1	2.4
PRI	5	12.2
PRD	2	4.9
PVEM	1	2.4
TOTAL	41	100
FUENTE: Micrositio de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla		

De ello podemos aseverar que, la dinámica parlamentaria pasó de 10 a 8 grupos y/o representaciones legislativas, desapareciendo el del Partido Encuentro Social y el del Partido Nueva Alianza. Presumiblemente el grupo parlamentario del PES era una asociación de 3 legisladores que eran coordinados (informalmente de forma externa, podría decirse) por el ex secretario de gobernación Fernando Manzanilla quien, al renunciar la cargo rompió relaciones políticas con el gobernador impactando en la desaparición del citado grupo. Cabe señalar que sus integrantes se incorporaron a otros grupos parlamentarios identificados con el proyecto del ejecutivo.

El caso del Partido Nueva Alianza fue similar, aunque con un proceso de liquidación un tanto más largo ya que no se disolvió en un solo movimiento sino que

primero perdió a un integrante (con lo cual pasó de grupo legislativo a representación legislativa) hasta finalmente quedar sin representación. Uno de sus integrantes se adhirió a otro grupo y el restante se proclamó “diputado sin partido”.

En esa lógica, la denominación “diputados sin partido” fue adoptada por 6 legisladores. El Grupo Legislativo de MC redujo su presencia a la mitad (pasó de 2 a 1 y con ello a ser Representación Legislativa). El PAN pasó de 7 a 4 diputados. MORENA incrementó su presencia al pasar de 14 a 16 legisladores. El PRI pasó de 4 a 5 diputados.

Sin duda una legislatura sui géneris. La muerte de la gobernadora Martha Érika Alonso, generó una incertidumbre política. A su vez, el nombramiento del gobierno interino, así como los resultados de la elección extraordinaria, fueron elementos que seguramente influyeron en la reconfiguración de la correlación de fuerzas al interior del legislativo poblano.

La realidad cambiante del legislativo tuvo su reconfiguración en la toma de decisiones. La conformación de los bloques quedó de la siguiente manera:

El Grupo mayoritario pasó a estar conformado por MORENA, PT y PVEM que, juntos tenían mayoría absoluta, suficiente para sacar adelante reformas legales y acuerdos. Además la habilitación de la figura de diputados sin partido, trajo consigo la apertura de la negociación para procesar reformas constitucionales o la toma de decisiones que implican la mayoría calificada. Así en un escenario de negociación fructífero con esa combinación llegaban a los 28 diputados requeridos para una mayoría calificada (tal como ocurrió en el caso de la votación para designar al titular de la Auditoría Superior del Estado).

Por otro lado, el grupo opositor se subdividió en tres bloques: a) por un lado el GLPAN se escindió de la coalición opositora y b) por otro lado, se construyó una coalición legislativa (no formalizada) denominada “5 por Puebla” resultado de la unión de los grupos legislativos de MC, PRD y CPP. Con esta escisión y un poder ejecutivo emanado de diferente partido, fue evidente el debilitamiento de la oposición.

El Grupo Legislativo del PRI, siguió con la dinámica de manejo independiente y votar de acuerdo a sus proyectos e intereses (siguió siendo un partido “bisagra”).

Esta nueva dinámica arrojó una realidad diferente en la mayoría del Congreso. Situación que impactó directamente en las votaciones de los asuntos tratados por la legislatura. En esta nueva circunstancia se hallaba el Congreso del Estado, cuando tuvo que elegir al titular de la Auditoría Superior del Estado.

Como se ha dicho párrafos atrás, la correlación de fuerzas es de suma importancia puesto que las repercusiones de sus movimientos impactan en la integración de cuerpos colegiados de tal importancia como la Comisión Inspectoradora de la Auditoría Superior del Estado. Es decir, si existen movimientos en la integración de los bloques legislativos estos tienen por consecuencia directa afectar la integración de las comisiones y con ello, definitivamente el sentido de sus decisiones. La correlación Pleno- Órganos legislativos es directa, como en el siguiente apartado lo podremos notar.

Integración de la Comisión Inspectoradora de la Auditoría Superior del Estado

La integración de los bloques legislativos, de la Junta de Gobierno y a su vez la proyección de la integración de los órganos legislativos como comisiones y comitésn tiene un impacto directo en la conformación de la Comisión encargada de la vigilancia del desempeño de la Auditoría Superior del Estado. Esto quiere decir, por supuesto, que la vigilancia de la ASE se lleva acabo de manera colegiada y conforme a lo dispuesto legalmente, la integración de dicha comisión es plural respetando, en lo posible, la proporción de las fuerzas legislativas representadas en el Congreso.²⁴

Resulta pertinente aclarar que la integración es en número impar (7), característica que nos conduce a certeza en la toma de decisiones puesto que no hay posibilidad de empate (en un escenario donde sesiona la Comisión de manera completa). Dentro de su competencia la comisión contó con las siguientes atribuciones (de acuerdo con el Reglamento Interior vigente): a) supervisar y evaluar a la ASE; b) ser el conducto de comunicación entre el Congreso y la ASE; c) recibir de la ASE, los informes del resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas

²⁴ Artículo 114 de la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla

Públicas de los Sujetos de Revisión, que este le remita en cualquiera de los periodos de sesiones a que se refiera la Constitución de Puebla, y turnarlos al Pleno del Congreso para su dictaminación; d) recibir de la ASE, los informes relativos a las Cuentas Públicas que se encuentren pendientes o en proceso de revisión y turnarlas al Congreso; e) solicitar a la ASE, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a los sujetos de revisión; f) Informar respecto del ejercicio del presupuesto del Congreso y de la ASE; g) revocación de mandato y suspensiones de autoridades municipales; y h) responsabilidades administrativas de los servidores públicos.²⁵

Al principio de la LX Legislatura la Comisión Inspectora de la ASE, quedó integrada forma que se describe en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Integración de la Comisión Inspectora de la ASE al inicio de la LX Legislatura		
NOMBRE	CARGO	PARTIDO
José Juan Espinosa Torres	Presidente	PT
Mónica Lara Chávez	Secretaria	PES
Olga Lucía Romero Garci-Crespo	Vocal	MORENA
Emilio Maurer Espinosa	Vocal	MORENA
Miguel Trujillo de Ita	Vocal	PES
Javier Casique Zárate	Vocal	PRI
Oswaldo Jiménez López	Vocal	PAN
FUENTE: Micrositio de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla		

Del reparto inicial de las posiciones en los órganos colegiados integrantes del Congreso, el Diputado José Juan Espinosa logró para sí la presidencia de tan relevante comisión, no obstante su evidente conflicto de interés en cuanto a la calificación de su propia cuenta pública de su periodo como presidente municipal de San Pedro Cholula. El arribo del diputado se da luego de una muy probable

²⁵ Plan de Trabajo de la Comisión Inspectora de la ASE.
http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/docslx/plan_de_trabajo/19/plan_trabajo.pdf

negociación al interior del bloque mayoritario. En ese sentido, el reparto fue el siguiente: a) Presidencia de la Junta de Gobierno para el Coordinador de MORENA: Gabriel Biestro Medinilla; b) Presidencia de la Comisión Inspector de la Auditoría: José Juan Espinosa Torres. La votación de la integración de esta Comisión fue secreta y se logró con 38 votos a favor y 1 abstención²⁶.

A la vez, y con plena ventaja de su capacidad de aprobación con mayoría simple, la coalición mayoritaria (MORENA, PT, PES) al inicio de la legislatura integró a los órganos colegiados, pudiendo incluso caer en escenarios de sobrerrepresentación política, como lo es el caso de esta Comisión Inspector. De los 7 integrantes, 5 eran de la mayoría y 2 de la oposición disgregados en 2 grupos legislativos opositores independientes uno de otro.

Con ello se aseguraba un predominio en la toma de decisiones de acuerdo con los objetivos de la mayoría.

Sufriría la integración de este órgano colegiado un cambio sustancial tal como se contempla en el Cuadro 4. Lo anterior como producto del evidente distanciamiento del grupo en el poder del Diputado José Juan Espinosa. Como se verá más adelante, luego de la crisis postelectoral, el Diputado no coincidió con el nombramiento del gobernador interino y por alguna otra razón no apoyó (como en la coyuntura electoral pasada si lo hiciera) al candidato de su coalición Miguel Barbosa. Luego de la elección extraordinaria en la que resultara ganador éste último, comenzó a materializarse el desencuentro con una especie de persecución en contra del diputado Espinosa Torres que habría de terminar con una solicitud de licencia y una salida del país, puesto que el diputado habría sido ya implicado en presuntos delitos cuando fue presidente municipal. Todo ello a manera de una revancha política y que tuvo su impacto en la dinámica del legislativo poblano en lo general y en la de la Comisión Inspector en lo particular.

Al final de la legislatura la Comisión quedó integrada de la manera como lo describe el Cuadro 4.

²⁶ Votación de la integración de la Comisión Inspector de la Auditoría Superior del Estado
[http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&controller=votacion&task=detalles&cid\[\]=50](http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&controller=votacion&task=detalles&cid[]=50)

Cuadro 4. Integración de la Comisión Inspector de la ASE al final de la LX Legislatura		
NOMBRE	CARGO	PARTIDO
Olga Lucía Romero Garci-Crespo	Presidenta	MORENA
Mónica Lara Chávez	Secretaria	PT
Gustavo Adolfo Huerta Gamboa	Vocal	PT
Emilio Maurer Espinosa	Vocal	MORENA
José Miguel Trujillo de Ita	Vocal	MORENA
Oswaldo Jiménez López	Vocal	PAN
Javer Casique Zárate	Vocal	PRI
FUENTE: Micrositio de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla		

En ambos casos existe una mayoría determinante por parte de la representación de MORENA y sus aliados, al tener una proporción de 5 legisladores por 2 de oposición no importando si fue al comienzo o final de la legislatura. Esta condición genera un filtro en la deliberación de los asuntos que lleguen al colegiado.

El caso de la diputada Garci-Crespo es particular, ya que pudiera ser considerada un personaje con una cercanía considerable al Ejecutivo del Estado o, en su caso, con un peso específico relevante dentro de la estructura del partido MORENA. Esto, desde mi perspectiva, le valió ser considerada en la integración original de la comisión, así como su “ascenso” cuando la correlación cambió, pasando de ser vocal a Presidenta. A ello hay que agregar que, luego de esa legislatura fue considerada para ser reelecta (reelección lograda en el proceso 2021) y con la nueva legislatura repitió como Presidenta de la misma Comisión. Luego de esa encomienda, de manera posterior, se hizo cargo de dirigir en la entidad al partido político MORENA.

Tanto al principio como al final de la legislatura se mantuvo el esquema de mayoría de MORENA y aliados. Por un lado, ante un escenario adverso a MORENA, con el escenario de un gobierno dividido (Ejecutivo detentado por PAN y coalición y legislativo dominado por MORENA), se vislumbraba un esquema de contrapeso desde la comisión legislativa hasta las decisiones que pudieron haberse tomado en

Pleno. Por otro lado, con el resultado de la elección extraordinaria de 2019 favorable a MORENA y aliados, la rendición de cuentas entraba en entredicho puesto que, los encargados de fijar contrapesos y la vigilancia en la rendición de cuentas serían (como siempre ha pasado en la historia política local) juez y parte al ser de la misma expresión política.

FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN (AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO)

Esta es una función primordial en cuanto a la rendición de cuentas. De tal magnitud es y tan trascendente que se encuentra definida en disposiciones tanto constitucionales federales y locales como en leyes y reglamentos. Como se podrá ver a detalle, la configuración de los entes fiscalizadores en las entidades federativas parten desde el ámbito dogmático (deber ser) hasta su estructura orgánica, en la que se definen funciones específicas de sus partes constitutivas.

La función de fiscalización tiene origen en la división de poderes. Tal como lo refiere el artículo 116²⁷ la definición a nivel local presenta semejanzas con lo que se estipula a nivel federal a través de los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Marca también que la organización de estos será conforme lo dispongan las constituciones locales. La función fiscalizadora la absorbe el Legislativo, al constituirse como aquel cuerpo colegiado que representa a la sociedad en su conjunto. Es decir, es una manera de que se le “rinda cuentas” a la ciudadanía representada en este poder.

En la constitución federal se contempla también la construcción de las bases generales del ente de fiscalización que deberá tener cada entidad que, a su vez, tendrán como principales características: autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y sobre su organización interna conforme sea determinado en la legislación correspondiente. Cuando se habla de autonomía, se debe analizar que rasgos le permiten a dicho ente manejarse como tal, sin depender de otros poderes o condiciones para el ejercicio de sus funciones.

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La autonomía de la Auditoría Superior del Estado se entiende, para efectos de esta investigación como las características que le garantizan a este ente actuar para cumplir su objetivo. Estas condiciones son: la forma de elección del o de la titular de la Auditoría (contemplando los requisitos constitucionales y legales para poder aspirar a dicha encomienda: ser mexicano en pleno ejercicio de derechos; tener 30 años cumplidos al día de su elección); tener buena reputación y no haber sido condenado; no haber sido durante tres años anteriores gobernador o alguna responsabilidad civil; experiencia de 5 años, al menos, en temas de contabilidad; no haber sido inhabilitado); el periodo de ejercicio constitucional mismo que, al ser de 7 años y, tener la posibilidad de una ratificación, puede abarcar hasta dos periodos de gobierno constitucional; y, el constructo orgánico y normativo que le permite desempeñar sus funciones.

La Auditoría tiene principios que deberán caracterizar su actuación; así como sus principales funciones, dentro de las que resaltan: fiscalizar las acciones de los estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Como parte del ejercicio de sus funciones tienen la obligación de emitir informes mismos que deberán ser públicos.

En la misma redacción resaltan los tiempos de fiscalización de la cuenta pública del estado, es decir, existe una periodicidad marcada constitucionalmente en cuanto al ejercicio de la función fiscalizadora.

La Constitución local señala que, el Legislativo deberá ejercer la función de control sobre la Auditoría, tanto en las funciones como en su propio diseño legal²⁸. El Congreso se convierte entonces en la instancia que hace que la auditoría funcione. Cabe señalar que quien le da seguimiento a la función de la Auditoría es la Comisión Inspectora (órgano colegiado contemplado dentro de las Comisiones Generales del Congreso).

La actividad fiscalizadora de la Auditoría también está programada, esto quiere decir que cuenta con plazos para ejercer sus funciones. Esta circunstancia es importante ya que en distintas ocasiones se han presentado casos en que reporta rezago en la calificación de las Cuentas Públicas.

²⁸ Artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

También, dentro de la Constitución viene desarrollada de manera extensa la descripción de la Auditoría así como sus principales atribuciones (sujetos de revisión; tiempos de la fiscalización; actos que impliquen irregularidad). Es importante señalar que estas atribuciones culminan con la facultad de emitir sanciones a los sujetos de revisión que así se determinen o, en su caso, remitir a las instancias competentes sobre aquellos sujetos que pudieran estar cometiendo infracciones o delitos que se califiquen en esas instancias.

Estas atribuciones son la razón de ser, desde mi punto de vista, de la Auditoría, la capacidad que le brinda el Estado a través del Congreso de permitir la rendición de cuentas de los diferentes entes de gobierno que ejercen recursos públicos con el fin de que cumplan sus objetivos a través de un “buen manejo” de los mismos. Es, en palabras llanas, el contrapeso institucional materializado por medio de la revisión de las cuentas públicas. Esta es razón suficiente para poner especial énfasis en su desempeño.

Uno de los rasgos de autonomía es el procedimiento, condiciones, requisitos, remoción; vigencia de la responsabilidad, mediante los que se elige al Auditor Superior del Estado, titular del ente en cuestión. Aquí radica (idealmente) parte de su autonomía de los sujetos a los que estará revisando. El primer requisito es que debe ser producto de una votación de mayoría calificada (dos terceras partes de los diputados presentes) lo cual implica un ejercicio deliberativo profundo, sobre todo, en los contextos de pluralidad que se viven en el Legislativo Poblano luego de la primera alternancia.

Esta parte es de suma importancia porque, para ser auditor debes ser la opción de la mayoría calificada de los integrantes del Congreso. El consenso entre al menos dos fuerzas políticas (en un escenario de partido dominante) es necesario para lograr el nombramiento. Sin embargo, al menos de tres legislaturas a la actual, no hay partidos dominantes y la pluralidad ha sido la característica principal en la integración del Congreso poblano, lo que propicia escenarios de negociación complejos entre diversas fuerzas políticas.

Otro rasgo de autonomía (teóricamente hablando) sería el periodo por el que son designados los auditores (7 años), volviéndose en un cargo transexenal y con

ello desvinculándose a una administración en específico. La posibilidad de ratificación por un periodo similar fortalece esa autonomía.²⁹ Esta condición hace que el auditor no lo sea de un solo periodo constitucional, sino que trascienda y eso le pueda generar cierto grado de independencia con el poder en turno. Habría que evaluar cuales de los últimos auditores han terminado su periodo para ver si la autonomía citada se ha materializado.

A su vez el artículo 114 constitucional también establece los procedimientos de rendición de cuentas, tanto del ejecutivo y sujetos de revisión como los municipios, en los que intervienen el Congreso (por medio de la comisión “respectiva”), la Auditoría y los sujetos de revisión.

En esta articulación del proceso de rendición de cuentas, es la que podría estar arrojando algunos hallazgos importantes. ¿Cuál ha sido el desempeño de la Auditoría en cuanto a la entrega de sus informes ante el Congreso? De no ser satisfactoria, ¿Cuáles han sido las razones expresadas para ello?

En la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla, encontramos puntos importantes como el que concierne a la organización de la Auditoría. Esto nos ayudará a comprender como es que ejerce su facultad fiscalizadora de manera orgánica. ¿Con qué diseño constitucional cuenta para el ejercicio de sus funciones?, ¿existe algún procedimiento para el nombramiento de esta estructura orgánica? ¿Quiénes la conformaron en el periodo estudiado?

Otra cuestión a resaltar dentro de esta Ley es el carácter de publicidad que tienen los informes que se generan, ya que deben ser transparentados en la página de internet institucional.

La Ley también habla sobre partes del procedimiento de fiscalización como: las notificaciones; cómo deberá integrarse la cuenta pública (de acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental el Consejo Nacional de Armonización Contable). En ello hay que resaltar que por rendición de cuentas, la ley solo contempla el modo y la entrega de información a la Auditoría Superior del Estado.

En esta Ley también se establece la forma en la que se debe entregar la información para la sanción de la Cuenta Pública, el tiempo de entrega del informe

²⁹ Artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

de la fiscalización, el intercambio de información que se requiera por parte de la Comisión Inspector, así como la solicitud de prórroga para la entrega de los informes.³⁰

Existe también un título específico para la intervención del Congreso en la fiscalización superior, en la que se definen las atribuciones del cuerpo colegiado creado para ello (Comisión Legislativa).

TRANSPARENCIA

Como parte del desarrollo democrático e institucional de nuestro país y nuestro estado se tiene claro que, la transparencia y el acceso a la información pública en manos del gobierno ha sido una constante en las últimas décadas. El derecho humano que tiene toda persona para acceder a esta información, se ha visto materializado tanto en la construcción de leyes específicas en el tema así como instancias garantes de las mismas. Este avance ha generado que a los “sujetos obligados” hoy se les pueda evaluar en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en la materia, en tanto a la publicación de la información que manejan y que es de “interés general”.

Dentro de la constitución local existen diversas disposiciones que pudieran considerarse propias de un esquema de rendición de cuentas entre los poderes y también como parte de una cultura de la transparencia en el ejercicio de gobierno.

En el artículo 12 donde se establece la finalidad de las leyes en nuestro estado, se garantiza “el acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes”. Al ser una garantía debe contemplarse la vigilancia de la misma a través de un ente especializado: el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla.

Cabe mencionar que el ejercicio del derecho de acceso a la información está regido por principios como el de máxima publicidad, un guió contemporáneo a lo expuesto por Carl Schmitt como vimos en anteriores páginas, así como la condición

³⁰ Artículos 154 y 156 de la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla

de que los sujetos obligados: deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades. Establece también las condiciones en que debe administrarse dicha información y la obligación de publicarla en los medios electrónicos disponibles.³¹

Dentro de la Ley Orgánica del Poder Legislativo encontramos una disposición sobre la transparencia que se debe aplicar en las sesiones del Congreso, debiendo procurarse la difusión por todos los medios posibles, de las actividades del Congreso, incluyendo las características para la difusión de las sesiones.³²

También está contemplado un apartado especial dedicado a la transparencia del Poder, el derecho al acceso a la información pública, teniendo una instancia garante en la figura de la Unidad de Transparencia que depende del órgano de gobierno; así como un órgano legislativo exclusivo para seguimiento del cumplimiento de la normatividad en materia de transparencia:³³ la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información.

Puebla cuenta, como parte de las disposiciones generadas por la Constitución federal y local, con una ley encargada de transparentar el ejercicio de gobierno. Para materializar el derecho al conocimiento de la información pública, primero se establecen aquellos entes que deben rendir dichos datos y se denominan sujetos obligados, dentro de los que se encuentra el Poder Legislativo.

Es importante también recalcar que existen las llamadas: obligaciones de transparencia que, es la información que los sujetos obligados deben difundir, de manera permanente y actualizada, a través de sus sitios web y de la Plataforma Nacional, sin que para ello medie una solicitud de acceso.

En el apartado correspondiente de esta investigación se da cuenta del cumplimiento que en materia de Transparencia tiene la LX Legislatura con las consideraciones antes expuestas.

Una herramienta por demás actual es la existencia de las páginas web de los Congresos Locales, en ellas se puede acceder a la información que en parte está determinada en la normatividad de transparencia así como acciones afirmativas

³¹ Artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

³² Artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla.

³³ Artículo 236 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla

como la denominada: transparencia proactiva. Las condiciones, la amplitud de la información a transparentar así como la manera de presentarla están bien definidas en ese marco normativo que será desarrollado en el apartado correspondiente de esta investigación.

A su vez, resulta importante señalar que existen datos generales y específicos que deben ser públicos en el ámbito de las obligaciones generales para los sujetos obligados, mismos que se encuentran contenidos en la Ley de Transparencia del Estado.

Por transparencia proactiva además se deberá publicar las Agendas Legislativas de los Grupos y Representaciones Legislativas, las versiones estenográficas y los planes de trabajo de las Comisiones Generales, Especiales y Comités; así como el archivo histórico de la actividad legislativa de al menos dos legislaturas anteriores.

CAPÍTULO II. RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA 2018-2021

Conocer el diseño institucional y el marco normativo sobre la rendición de cuentas en el estado de Puebla son la base fundamental sobre la cual se explica, en el presente capítulo, lo que aconteció durante el periodo que duró la LX Legislatura del congreso poblano. Como se verá en el desglose del capítulo, las condiciones legales y las estructuras son unas y la realidad y coyunturas que se fueron presentando son otras.

Precisamente este es el capítulo que nos situará en las circunstancias y condiciones sobre las que debieron actuar los diferentes entes legislativos y fiscalizadores del estado. Se podrá ver también como los fenómenos políticos acontecidos en la etapa de inestabilidad política derivada del conflicto postelectoral, el nombramiento de un gobierno interino, así como el proceso electoral extraordinario, impactaron en la rendición de cuentas a nivel institucional en la Auditoría Superior del Estado y a nivel político en el comportamiento del Pleno de la Legislatura y específicamente en la Comisión Inspectoradora como órgano facultado para la actuación en materia de rendición de cuentas.

Ello nos llevará a evaluar lo que institucionalmente se puede medir en rendición de cuentas y a su vez a ver que existen otros entes fuera de las instituciones formales de gobierno, que están revisando y observando la actuación de los congresos locales, sobre todo, en materia de transparencia y resultados legislativos.

Por último, surge la oportunidad de ejemplificar el uso político de las instituciones encargadas de la rendición de cuentas. El caso BUAP es un botón de muestra de lo acontecido en un momento complejo de la vida política de la entidad donde los nombramientos y el desempeño de los actores institucionales fueron cuestionables y en un sentido catastróficos ya que, como se verá, queda demostrada su actuación parcial y subjetiva. Hoy muchos de esos actores ya no se encuentran vigentes por motivos penales (proceso penal contra el Auditor Francisco Romero Serrano) o fatales (muerte del Gobernador Miguel Barbosa).

II.1 Auditoría Superior del Estado

Como ya se comentó en el primer capítulo, el principal -aunque no el único- instrumento de rendición de cuentas con el que cuenta la entidad es la Auditoría Superior del Estado. Su base normativa y operación institucional generan información sobre el desempeño de los distintos sujetos de revisión, que van desde municipios, organismos públicos descentralizados, el gobierno del estado, así como órganos constitucionalmente autónomos.

Para realizar su objeto, la Auditoría cuenta con características y principios propios. Por citar la más importante, la Auditoría debe ser autónoma, con el objeto de que sus decisiones no se vean comprometidas con intereses ajenos a sus funciones. La autonomía no se puede fincar exclusivamente en el marco que rige su actuación, sino en otros aspectos (regulados a su vez) como: la elección del titular de la Auditoría por parte del Pleno del Congreso; los requisitos para la designación; el periodo de ejercicio; así como la organización (órgano técnico) con la que cuenta.

a) Elección del titular de la Auditoría Superior del Estado 2019

La LX Legislatura del Congreso del Estado, eligió a Francisco Romero Serrano como Auditor Superior del Estado para el periodo comprendido del 29 de noviembre de 2019 al 28 de noviembre de 2026. Tal como consta en el Periódico Oficial del Estado, esta elección se dio tras haberse cumplido las etapas de la convocatoria que emitiera la Junta de Gobierno del Legislativo Local, el 9 de julio del mismo año 2019.

Tal como refiere la convocatoria fue: “dirigida a las Universidades e Instituciones de Educación Superior, Asociaciones, Barras y Colegios de Contadores Públicos, de Abogados, de Licenciados en Derecho (sic), de Economistas, de Administradores Públicos o de Empresas, legalmente constituidos”, a efecto de proponer a ciudadanos para ocupar dicho cargo.

Existen documentos de dominio público que dan cuenta del proceso, siendo estos: la convocatoria; fe de erratas; el acuerdo por el que se establece el listado de

personas que acreditaron y cumplieron con los requisitos para participar en la elección del Auditor Superior del Estado de Puebla; así como el Acuerdo por el que se propone el listado con nombres de los candidatos que cumplen con los requisitos para nombrar al Auditor Superior del Estado y se establece la fecha y hora para el desahogo de sus comparecencias.

De la convocatoria se pueden destacar los siguientes datos:

Primero, la renuncia del Auditor David Villavueva Lomelí, con fecha 30 de abril de 2019, a unos meses de cumplir el periodo para el cual había sido electo. A este hecho sucedió el nombramiento de un encargado de despacho de la Auditoría. Cuestión que, sin duda, podría calificarse de un movimiento “a tiempo” por parte del exauditor, ya que tenía muy pocas probabilidades de continuar en el cargo, luego del cambio del grupo político en el poder local.

Dentro del proceso de la nueva elección, se dio un plazo de cerca de dos meses para que los convocados presentaran sus propuestas ante el Congreso. Las fechas fijadas fueron: del 22 de julio al 17 de septiembre del mismo 2019. Se establecieron los requisitos conforme a la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado. Se precisó que luego de la recepción de los expedientes estos se enviarían de Secretaría General a la Junta de Gobierno y Coordinación Política para su revisión y determinación de aquellos que cumplieran con los requisitos establecidos, delimitando el plazo la mencionada revisión hasta el 4 de octubre.

Versiones extraoficiales (periodísticas)³⁴ apuntan a que hubo una lista de quienes presentaron su postulación, misma que difiere de la lista posterior publicada por el propio Congreso. Esta lista se encuentra integrada por los siguientes 18 nombres: Rolando Adalberto Flores López; José Ricardo Camacho Acevedo; Gilberto Tomás Ricardo Hidalgo; Eduardo Alberto Salazar Vargas; Eligio Sierra Peña; Salvador Sánchez Ruanova; Juan Carlos Moreno Valle Abdala; Rigoberto Cordero y Bernal; Alberto Javier Segovia Blumenkron; Julio César Barbosa Huesca; Julio Cid Moreno; Corina Ramírez Rodríguez; Álvaro Sánchez Jiménez; Jesús

³⁴ <https://mtpnoticias.com/destacadas/notarios-abogados-contadores-y-empresarios-entre-los-18-aspirantes-a-ser-auditor-en-puebla/>

Mayagoitia Bolán; Juan Carlos Díaz Carranza; Francisco José Romero Serrano; María Teresa del Rocío García Pérez y; Rogelio Manuel Marquina Sainz.

En este paso, se podría decir que se encuentra el primer “filtro” ya que quienes deciden sobre el siguiente paso son figuras eminentemente “políticas”, es decir, los coordinadores parlamentarios. No puede señalarse que se dejan criterios técnicos de lado para tomar la decisión de elaborar una lista de aceptados, pero tampoco hay claridad si es que se valieron de asistencia y análisis técnicos, y de qué tipo, para gestionar esta etapa de la convocatoria.

Como resultado de la aplicación de esta etapa, la Junta de Gobierno emitió el “Acuerdo por el que se establece el listado de las personas que acreditaron y cumplieron con los requisitos para participar en la elección del Auditor Superior del Estado de Puebla...”³⁵ Resaltan dos cosas al respecto: la forma en la que serían escuchados en su entrevista a los participantes y; el listado de participantes siendo los nombres enlistados en el Cuadro 5.

Cuadro 5. Aspirantes al cargo de Auditor Superior registrados en el Acuerdo de la Junta de Gobierno	
1	Julio César Barbosa Huesca
2	José Ricardo Camacho Acevedo
3	Juan Carlos Díaz Carranza
4	Gilberto Tomás Ricardo Hidalgo Moreno
5	Juan Carlos Moreno Valle Abdala
6	Francisco José Romero Serrano
7	Salvador Sánchez Ruanova
9	Eligio Sierra Peña
FUENTE: Micrositio de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla	

³⁵ Micrositio de la LX Legislatura del Congreso del Estado
http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/docslx/2019/convocatorias/auditor_superior_del_estado_de_puebla/ACUERDO_POR_EL_QUE_SE_ESTABLECE_EL_LISTADO_DE_LAS_PERSONAS_QUE_ACREDITARON.pdf

Sobre Barbosa Huesca, de acuerdo con información en la red,³⁶ se ha desempeñado como auditor externo en algunos municipios.³⁷ También resalta que en el padrón 2020 de la ASE, aparece como auditor externo y que su dirección corresponde al municipio de Ajalpan. Por su apellido -aunque no existe información pública que lo acredite- es probable que tuviera parentesco familiar con el entonces gobernador Miguel Barbosa.

Sobre el postulante Ricardo Camacho Acevedo de acuerdo a información medios digitales³⁸, fue presidente del Colegio de Contadores Puebla; y exauditor especial de Planeación y Sistemas del entonces Órgano de Fiscalización Superior del Estado de 2008 a 2011.

Respecto a Juan Carlos Díaz Carranza en medios de información³⁹ se señala que fue propuesto para ocupar el cargo tanto por la Universidad Anáhuac como la Universidad Iberoamericana. De acuerdo con dicha publicación, el entonces rector de la Anáhuac lo calificó como el aspirante idóneo por su experiencia en la materia así como su trayectoria en la Auditoría Superior (se infiere que de la Federación).

De Gilberto Tomás Ricardo Hidalgo Moreno, de acuerdo con información de portales digitales⁴⁰ fue uno de los finalistas en el proceso de elección de Auditor en el año 2011, se le ubica también como auditor de ayuntamientos, miembro del Colegio de Contadores Públicos de Puebla;

Juan Carlos Moreno Valle Abdala de acuerdo con fuentes en red⁴¹, fue Auditor Especial de Desempeño del Organismo de Fiscalización Superior del Estado (hoy ASE). A su vez se refiere que en 2011 fue investigado por un presunto conflicto de interés de una cuenta pública de su hermano.

³⁶ https://ayuntamientozoquitlan.gob.mx/transparencia/articulo_77/pdf/A77FXXIV.pdf

³⁷ https://www.municipioquecholac.gob.mx/pdf/transparencia/fraccion77/Contrato_de%20_auditor_externo.pdf

³⁸ <https://www.e-consulta.com/nota/2019-09-15/politica/van-por-la-auditoria-aspirantes-de-2011-y-audidores-municipales>

³⁹ <https://eldiariodefianzas.com/capital-humano/juan-carlos-diaz-carranza-el-perfil-idoneo-para-ser-el-auditor-de-puebla/>

⁴⁰ <https://www.e-consulta.com/nota/2019-09-15/politica/van-por-la-auditoria-aspirantes-de-2011-y-audidores-municipales>

⁴¹ <https://mtpnoticias.com/destacadas/notarios-abogados-contadores-y-empresarios-entre-los-18-aspirantes-a-ser-auditor-en-puebla/>

De Francisco José Romero Serrano se dijo en medios⁴² que, era el favorito a quedarse con la titularidad de la Auditoría. Además, se comentó su exclusión del Colegio de Contadores Públicos y se le ligó directamente con el partido gobernante (MORENA). En otros medios resaltaron⁴³ su trayectoria como Presidente del Consejo de Organismos Empresariales, y Presidente del Sindicato Nacional de Empresarios (sic) delegación ciudad de Puebla.

Sobre Salvador Sánchez Ruanova señalan⁴⁴ que es familiar directo de Víctor Manuel Sánchez Ruiz, contralor estatal en el sexenio de Mario Marín; responsable del despacho SSR; responsable de la auditoría externa contratada por la administración de Claudia Rivera.

A Eligio Sierra Peña lo definieron⁴⁵ como un perfil adecuado; parte del Consejo Nacional de Armonización Contable. Tuvo un cargo en el estado de Quintana Roo; fue Auditor Especial de Desempeño en la etapa de David Villanueva. En lo particular, tuve la oportunidad de conocerlo también como asesor en el Congreso del Estado en la LVIII Legislatura, allegado a la bancada del Partido Revolucionario Institucional.

Todos ellos estarían desahogando su entrevista el 16 de octubre. Se puede deducir que hubo un filtro entre el momento del registro y la publicación de los 9 nombres antes citados. Supuestamente este filtro se caracterizaba por seleccionar a aquellos que cumplieran con lo estipulado en la convocatoria, sin embargo, al momento de la publicación de la lista de los 9, no se encontró mayor explicación de por qué los 9 restantes no pasaron a la siguiente etapa. Considero que 18 es un número considerable de aspirantes, cantidad que representa un reto en cuanto a la revisión de perfiles y la aplicación de las reglas de la convocatoria.

Aplicando un criterio de “selección” del mejor prospecto con base en la experiencia para asumir el cargo, claramente hay algunos perfiles que contaban con mayores elementos que quien al final resultó electo: Ricardo Camacho Acevedo,

⁴² <https://www.elsoldepuebla.com.mx/analisis/quien-para-la-ase-4412390.html>

⁴³ <https://mtpnoticias.com/destacadas/notarios-abogados-contadores-y-empresarios-entre-los-18-aspirantes-a-ser-auditor-en-puebla/>

⁴⁴ <https://www.elsoldepuebla.com.mx/analisis/quien-para-la-ase-4412390.html>

⁴⁵ <https://www.elsoldepuebla.com.mx/analisis/quien-para-la-ase-4412390.html>

Juan Carlos Moreno Valle Abdala, así como Eligio Sierra Peña. No obstante, ese criterio (tal como se vio en la decisión final), no fue el utilizado, por lo cual la Auditoría quedaría en manos de alguien “de confianza” del proyecto político encabezado por el entonces gobernador Barbosa, constituyéndose en un rasgo que le restaría “independencia y objetividad” en sus funciones.

El 7 de octubre, el órgano de gobierno legislativo estaría publicando el listado de aquellos expedientes que habían cumplido con lo establecido en la convocatoria, para convocarlos a su cita para el desahogo de la entrevista establecida en la normatividad legislativa. El periodo de entrevistas se contempló del 8 al 25 de octubre. Respecto al formato de la entrevista se estableció que: sería de 20 minutos máximo por aspirante y que versaría sobre el conocimiento de los mismos respecto de los procesos de fiscalización.

Considero que el formato de la entrevista es acotado y limitado para poder concluir que con ese resultado puedan determinarse a los mejores prospectos para encabezar tan importante instancia de gobierno. Acotado porque, las entrevistas suelen ser en lugares que no permiten un escrutinio público; el tiempo no podría determinar si una persona es idónea o no para el cargo y; porque normalmente, no se encuentran involucrados todos los integrantes de la legislatura por lo que, la toma de decisión en el pleno resulta totalmente sesgada a lo que informen las bancadas involucradas en la entrevista o por lo que consideren los coordinadores parlamentarios.

Luego de esas entrevistas la Junta de Gobierno integraría mediante Acuerdo la terna que, sería sometida al Pleno. En cumplimiento de cada una de las fases de la citada convocatoria, el 25 de noviembre, la Junta de Gobierno aprobó el acuerdo antes referido.

La Junta de Gobierno fungió como el “doble filtro” dentro del proceso ya que, por un lado, promovió la lista de los nueve que pasaron a la etapa de entrevistas. Y de ahí, sus integrantes, acordaron la terna que sería sometida al Pleno para la elección final. Es uno de los procesos que reviste de una trascendencia fundamental a este órgano de gobierno. En los hechos se convierte en el brazo ejecutor de grandes decisiones como es: perfilar e incidir en la elección del titular del órgano

garante de la rendición de cuentas en la entidad. Es importante señalar que, de acuerdo a los antecedentes y al desempeño de los distintos auditores, la posición ha sido aliada del ejecutivo en turno, por lo tanto, el Congreso y sobre todo la Junta de Gobierno se convierten en los grandes operadores de la decisión del ejecutivo.

En términos de Easton, al hablar de la “caja negra”, la Junta de Gobierno se articula como ese espacio donde mediante el ingreso de insumos (emisión de una convocatoria acordada), las decisiones no se procesaron con la transparencia adecuada, dejando un margen de especulación que abonó a la falta de legitimidad en la elección del Auditor. Los criterios de filtración fijados parecían más meros formalismos que, fueron en todo caso sorteados para dar lugar a una concertación política más allá de una selección técnica. Hubo perfiles que cumplían más con los requisitos de la convocatoria, no obstante, el seleccionado tuvo otros atributos que le valieron ser acreedor del cargo.

Esta no fue la excepción, a Romero Serrano se le ubicó desde el inicio del proceso como la apuesta del gobernador en turno y para ello se empleó toda la fuerza política para elegirlo.

Para el día de la votación la terna se compuso de: 1) Juan Carlos Díaz Carranza; 2) Francisco José Romero Serrano y, 3) Salvador Sánchez Ruanova.⁴⁶

La legitimidad fue cuestionada por diferentes circunstancias: 1) el Diputado Alonso refirió que no se había dado aviso sobre las mesas de trabajo para la integración de la terna, incluso se negó la posibilidad de conocer en el pleno las fichas curriculares de las opciones; 2) el Diputado Espinosa Torres señaló que el dictamen carecía de ciertos elementos por lo que habría que reponer el proceso ya que se estaba votando un dictamen incompleto; 3) el diputado Espinosa también cuestionó que las comparecencias se dieron a puerta cerrada; y que el resultado de la evaluación de las mismas nunca fue transparentado; 4) Antes de la votación el Diputado Espinosa previó que el elegido sería Francisco Romero, como parte de una indicación que sobre el legislativo dictara el titular del ejecutivo, dada incluso la presumible “amistad” entre el gobernador y el Contador Romero, vulnerando el

⁴⁶ Diario de debates del 27 de noviembre de 2019

http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=162%3Apublica-ordinaria&limitstart=80

principio de “imparcialidad”, mismo principio que, fue también citado en su intervención por parte de la diputada Mónica Rodríguez Della Vechia del PAN; 5) el diputado Espinosa argumentó que dentro de las cartas de apoyo al aspirante Romero Serrano, se encontraron 3 signadas por diputados (2 de MORENA y 1 del PT, a decir del diputado) por lo que estarían impedidos de votar en el punto sabedores del “conflicto de interés” que representaba el caso. En su oportunidad, la diputada Della Vechia en documento escrito y leído en la sesión dejó asentado que los diputados que apoyaron la postulación (de manera indebida) de Romero Serrano fueron: Estefanía Rodríguez y Fernando Jara de MORENA, así como Guadalupe Muciño del PT.

La votación se dio en tres momentos. Surgió una “Primera Propuesta”⁴⁷ que recaía en el nombre de: Juan Carlos Díaz Carranza (propuesto por la Anáhuac y presumiblemente por el bloque opositor en el Congreso). Esa opción logró: 16 votos a favor, 23 votos en contra y 2 abstenciones. La “Segunda Propuesta” recayó en Francisco Romero Serrano, logrando 27 votos a favor, 10 en contra y 2 abstenciones.

Cabe resaltar que no existen datos fidedignos del sentido del voto de cada diputado puesto que se trató de una votación en la modalidad secreta.

Un dato curioso es que en la votación se cuentan un total de 39 diputados, en tanto que la lista de asistencia de la sesión de la sesión del 27 de noviembre, se cuenta a los 41 legisladores.⁴⁸ En aquel momento los grupos legislativos estaban estructurados como se describe en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Distribución de las fuerzas parlamentarias durante la elección del Auditor	
Grupo o Representación Legislativa	No. de Diputados

⁴⁷Micrositio de la LX Legislatura del Congreso del Estado
[http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&controller=votacion&task=deta ils&cid\[\]=413](http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&controller=votacion&task=deta ils&cid[]=413)

⁴⁸ Micrositio de la LX Legislatura del Congreso del Estado
[http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&controller=asistencia&task=det ailsr&cid\[\]=124&fecha=2019-11-27](http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&controller=asistencia&task=det ailsr&cid[]=124&fecha=2019-11-27)

MORENA	16
CPP	1
SIN PARTIDO	7
MC	1
PVEM	1
PRI	5
PT	5
PRD	1
PAN	4
FUENTE: Micrositio de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla	

De acuerdo con versiones periodísticas⁴⁹, en el debate de la designación se pudo detectar que los Diputados Héctor Alonso y José Juan Espinosa, que fueron parte de los Grupos Legislativos de MORENA y PT, se manifestaron en contra de la designación de Francisco Romero. Este podría ser catalogado como un parteaguas porque, hasta ese momento las posiciones políticas asumidas por estos legisladores en contra del recién electo gobernador Barbosa, habían tenido expresiones que encontraban como límite la retórica parlamentaria. Sin embargo, con esta votación en contra, de una propuesta “avalada” por el ejecutivo, se daba el primer cisma dentro del bloque encabezado por MORENA, dando así inicio a un largo camino de desencuentros que terminarán posteriormente, con la solicitud de licencia del Diputado José Juan Espinosa por un lado y, por el otro, con la salida de Héctor Alonso del Grupo Legislativo de MORENA para después pasar a MC y de ahí a una finalización errática de su encargo público.

No se puede omitir que ambos son personajes “sui géneris” de la clase política poblana, sobre todo de la vida parlamentaria de la entidad en los últimos años. Ambos comparten presencia en las legislaturas LVI, LVIII y LX.

Por su parte José Juan Espinosa fue, en las primeras dos ocasiones, diputado por el Partido Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano), en ambos casos

⁴⁹ <https://www.ultranoticias.com.mx/theme-features/puebla-portada/panorama-general-pue/item/57765-congreso-designa-a-francisco-j-romero-como-titular-de-la-auditoria-superior-del-estado.html>

por la vía de representación proporcional. Luego como parte de una coalición, fue postulado para el periodo 2014-2018, como presidente municipal de San Pedro Cholula, resultando ganador. Al término de ese periodo como munícipe, contendió por la Coalición Juntos Haremos Historia en Puebla para diputado local, consiguiendo el escaño. Fue la primera vez que contendió por un distrito y un partido distinto al que lo había postulado en las tres pasadas ocasiones. Durante la etapa postelectoral fue un férreo defensor de la hipótesis de fraude electoral en el 2018 en la elección para gobernador, apoyando a Miguel Barbosa. Algo sucedió cuando se convocó a elección extraordinaria de gobernador que distanció a esta figura con quien resultaría electo como ejecutivo tiempo después. Ya desde la designación de Guillermo Pacheco Pulido, el diputado Espinosa había expresado su descontento con dicha opción. Puede suponerse que ese escenario lo alejaba del grupo político que habría de competir en la elección extraordinaria. Como se verá más adelante (en el análisis de la Comisión Inspectora), a partir del inicio de la campaña a la gubernatura en el proceso extraordinario, la Comisión Inspectora dejó de sesionar con regularidad y su presidente, el Dip. Espinosa, fue dejando de tener el control de la misma hasta que fue removido por un cambio en la integración de la misma. Cabe señalar que el diputado no terminó su periodo constitucional. En el último año solicitó licencia al cargo, para luego (presuntamente) huir del país. Mención aparte merece el papel que juega políticamente su esposa, la Senadora Nancy de la Sierra Arámburu quien, fue electa en el proceso de 2018 y que luego de haber transcurrido la primera mitad de su gestión, se separó de la coalición parlamentaria oficial para declararse independiente. Estos movimientos hacen pensar en una ruptura tajante con el grupo en el poder tanto a nivel federal como local. En el momento en que se escribe esta investigación, el diputado Espinosa no ha reaparecido en la escena pública.

En el caso de Héctor Alonso, podemos hablar de un político con un perfil ciudadano y que siempre ha contendido por la vía de la mayoría relativa. La primera vez fue en el 2005 con el PRI, la segunda en 2010 con Nueva Alianza (en Coalición electoral) y en 2018 con Juntos Haremos Historia. Ha resultado electo diputado local en esas tres ocasiones e integrado a los bloques mayoritarios de esas legislaturas.

Ha sido muy polémico en su trayectoria, cuestión que le ha significado problemas con sus grupos parlamentarios de origen, tendiendo a separarse de los mismos e incluso integrarse a otros (lo permite la normatividad interna del Congreso). Al igual que lo acontecido con el diputado Espinosa Torres, Alonso Granados se distanció del Gobernador Barbosa luego de la celebración del proceso electoral extraordinario. Estas diferencias fueron notorias cuando, dentro de la sesión del 27 de noviembre en la cual se aprobó la elección del auditor, el diputado se separó de su afiliación al grupo legislativo de MORENA.⁵⁰

Hasta aquí esta acotación sobre dos perfiles que en un futuro habrían de tomar la decisión de la elección del Auditor como un momento para distanciarse del proyecto del gobernador Barbosa.

De la misma manera, los Grupos Legislativos de PAN y PRI expresaron su animadversión al nombramiento. También es oportuno señalar que durante el debate, se señaló que al menos, la diputada Josefina García del PRI había negociado su apoyo a la propuesta de Romero Serrano en contraprestación de la creación del Instituto de los Pueblos Indígenas del Gobierno del Estado.⁵¹ Conforme a esas declaraciones pudieramos inferir que la votación por grupo legislativo pudo ocurrir fue de la forma descrita en el Cuadro 7.

⁵⁰ Diario de debates del 27 de noviembre de 2019.

http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=162%3Apública-ordinaria&limitstart=80

⁵¹ Diario de debates del 27 de noviembre de 2019.

http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=162%3Apública-ordinaria&limitstart=80

Cuadro 7. Inferencia sobre la elección del Auditor			
Grupo o Representación Legislativa	A favor	En contra	Total de diputados
MORENA	15	1	16
CPP	1	0	1
SIN PARTIDO	7	0	7
MC	1	0	1
PVEM	1	0	1
PRI	0	5	5
PT	4	1	5
PRD	1	0	1
PAN	0	4	4
TOTAL	30	11	41
FUENTE: Elaborado con base en información del Portal del Congreso del Estado de Puebla			

No obstante la votación contó con 2 abstenciones y 2 ausencias, por lo que queda la incógnita en caso de querer conocer los integrantes de la legislatura que votaron en un sentido pero que no lo hicieron público.

El 27 de noviembre el Pleno aprobó, por las dos terceras partes de los integrantes presentes, la multicitada elección. Al respecto cabe una acotación ya que, en la misma sesión se puso en duda la legalidad de los porcentajes de la elección. La diputada Della Vechia lo señaló y comentó que 2/3 partes son 28 diputados y no 27 como se atajó por parte de la Mesa Directiva. Si se hubiera dado el caso de que algunos diputados abandonaran la sesión, podría haberse generado un escenario como el descrito en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Número de diputados que conforman mayoría calificada de acuerdo con la asistencia a sesiones		
Total de Diputados presentes	Número de diputados necesarios	Porcentaje
41	28	68.29%
40	27	67.5%
39	26	66.6%
FUENTE: De acuerdo con la CPELSP y la Ley Orgánica del Poder Legislativo		

Si tomáramos la tabla anterior, nos explicaríamos por qué, con 27 diputados habrían sido suficientes para formar la mayoría calificada de un total de 39 presentes en la votación. Pero la realidad partió de la presencia de todos los diputados. Así, el argumento de la oposición se respaldó del razonamiento que a grandes rasgos se establece de la manera expresada en el Cuadro 9.

Cuadro 9. Número de diputados que conforman mayoría calificada con asistencia total de legisladores		
Total de Diputados presentes	Número de diputados necesarios	Porcentaje
41	28	68.3%
41	27	65.8%
		*se ajusta hacia 66.6%
FUENTE: De acuerdo con la CPELSP y la Ley Orgánica del Poder Legislativo		

Sin ser una determinación explícita, el Congreso avaló una mayoría calificada controversial. Se cumplió con el porcentaje requerido pero que ha sido sujeto de múltiples debates sobre los números decimales en cuanto al logro de la mayoría califica en número de votos. A pesar de que no se consigue en números cerrados la votación se ha validado en diversas ocasiones como mayoría calificada en 27 votos. De acuerdo con el Diario de Debates de aquella sesión, el conteo de votos

de la opción encabezada por Romero Serrano quedó de la siguiente manera: 27 votos a favor, 2 en contra (se infiere que de los diputados Alonso Granados y Espinosa Torres) y 2 nulos (probablemente de alguno de los 3 diputados señalados por haber firmado cartas de apoyo para la postulación de Francisco Romero: Guadalupe Muciño, Fernando Jara y Estefanía Rodríguez). Entre la votación captada, publicada y el diario de debates existe esa discrepancia puesto que en el diario de debates existen los dos votos nulos y en el apartado de votaciones de la página institucional no están contados esos votos.

Cabe señalar que la reactivación del nombramiento del Auditor, se da justo un mes luego del resultado de las elecciones extraordinarias para gobernador del estado, donde resultara triunfador el candidato de la coalición encabezada por MORENA. Situación que obliga a inferir que, después de los resultados, comenzó la toma de decisiones respecto del nombramiento de funcionarios que tienen que ver con la rendición de cuentas institucionalizada.

La designación de Francisco Romero Serrano como auditor del estado fue una operación política que, apenas, pudiese calificarse de “suficiente”, dado el resultado de la votación en Pleno. Sin duda alguna fue una decisión apegada a la legalidad pero, la manera de conseguir “de panzaso” el resultado, resta la legitimidad deseable en el nombramiento, dando como resultado un Auditor con una designación cuestionada y con ello con un margen institucional observado desde la desconfianza de una parte considerable del Congreso.

b) Análisis del cumplimiento en la rendición de cuentas de la ASE

La Auditoría Superior del Estado debe cumplir con la revisión de las cuentas públicas de los entes sujetos a revisión. Para materializar esa función, cuenta con procedimientos y plazos específicos. Aquí adelantaría que, ese cumplimiento es deficiente por tres razones: 1) el nombramiento desfasado (políticamente) del auditor; 2) la conducción y supervisión laxa por parte de la Comisión Inspector y, 3) la burda manipulación que el ejecutivo hizo de la ASE.

Esas razonamientos quedarán demostrados con los resultados obtenidos por la ASE en el periodo que va del 15 de septiembre de 2018 al 14 de septiembre de 2021. De manera general cabe recordar que los sujetos de revisión son: los poderes del estado (Congreso del Estado de Puebla; Tribunal Superior de Justicia y Poder Ejecutivo); los 217 municipios; entidades paraestatales (15 universidades, 4 comités, 16 fondos y fideicomisos, 36 colegios e institutos y, 26 consejos); 10 entidades paramunicipales; 4 organismos constitucionalmente autónomos; y, 25 sistemas operadores de agua potable y alcantarillado.

Por lo tanto deben ser revisados anualmente, un total de 356 sujetos. Un reto, puesto que significa un esfuerzo institucional considerable. El titular de la Auditoría cuenta con dos instancias operativas: una secretaría técnica y otra ejecutiva. A su vez, cuenta con 4 auditorías especiales, 2 direcciones generales, 12 direcciones de áreas y 7 unidades.

Tal como lo refiere (por tomar un ejemplo) el Informe General de las Cuentas Públicas de los Municipios⁵², los procesos de la Auditoría incluyen: observaciones preliminares, recomendaciones, solicitudes de aclaración, y pliegos de observaciones. Todo ello a través de: auditorías financieras, de cumplimiento así como desempeño.

Ello sin contar que, en caso de tener dos o más titulares cada una de esas instancias, la cuenta pública se divide en el número de titulares que ostenten durante el año. Por lo cual se torna una tarea que exige puntualidad y dinamismo.

A continuación se presenta la tabla con el concentrado de cuentas públicas fiscalizadas durante la legislatura:

Cuadro 10. Concentrado de cuentas públicas revisadas por la LX		
Legislatura del Congreso de Puebla		
Fecha de sesión de la Comisión Inspectora	Año fiscalizado	No. de cuentas Públicas revisadas

⁵²

https://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/informes_generales/Final_Inf_Gral_Cuenta_Publica_2019_Municipales_Pub.pdf

13 de mayo de 2019	2016	57
6 de septiembre de 2019	---	37 PDR
6 de septiembre de 2019	2017	136
19 de septiembre de 2019	2017	69
19 de septiembre de 2019	-----	22 PADR
31 de octubre de 2019	2017	110
31 de octubre de 2019	-----	3 PADR
11 de marzo de 2020	-----	11 PADR
5 de octubre de 2020	2018	82
10 de diciembre de 2020	-----	10 PADR
2 de julio de 2021	Diversos ejercicios (2008-2015)	49 PADR
2 de julio de 2021	2019	1 ⁵³
FUENTE: Elaborado con base en información del Portal del Congreso del Estado de Puebla		

Establecer un criterio de medición de eficiencia en la revisión de cuentas públicas pasa por proponer un esquema, ya que la productividad de la ASE bien pudiera medirse con sólo el número de cuentas revisadas por año. No obstante la obtención de esa cifra total, sin profundizar en el año de la cuenta pública a revisión, pudiera no brindarnos un dato certero.

Para el caso que nos ocupa (LX Legislatura) aplicando lo señalado en párrafos anteriores, apoyándonos en el contenido del cuadro 10, a efecto de evaluar el desempeño de la Auditoría y el Congreso del Estado sobre la revisión de las cuentas que “correspondían” al ejercicio constitucional de la legislatura, debemos recordar que en la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado se señalan⁵⁴ que la ASE cuenta con 12 meses a partir del plazo del vencimiento de la presentación de las Cuentas para emitir al Congreso el Informe General correspondiente. Siendo así tendríamos que la LX Legislatura, cuyo comienzo de ejercicio data del 15 de septiembre de 2018, debió haber procesado y presentado

⁵³ Cuenta Pública del Ejecutivo

⁵⁴ Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla

los informes relativos a los ejercicios: 2017, 2018 y 2019, al 30 de abril de 2019, 30 de abril de 2020 y 30 de abril de 2021, respectivamente. Se puntualiza esto con el siguiente cuadro:

Cuadro 11. Totalidad de Cuentas Públicas a procesar e informar al Congreso del Estado durante la LX Legislatura		
No de cuentas	Año de revisión	Fecha límite de presentación
356	2017	30 de abril de 2019
356	2018	30 de abril de 2020
356	2019	30 de abril de 2021
TOTAL 1068		

FUENTE: Elaborado con base en información del portal del Congreso del Estado y la Ley de Rendición de Cuentas del Estado

Para establecer una evaluación anual al cumplimiento de la ASE y el Congreso del Estado en cuanto al procesamiento y presentación de las cuentas públicas, propongo que se establezca la siguiente fórmula: cumplimiento de procesamiento y presentación de informes sobre cuentas públicas es igual a número de informes presentados sobre 356, entendiéndose que este último número representa el número total de cuentas a procesar y presentar en un año. De esta manera se podrá calcular el porcentaje de eficiencia de la LX Legislatura en este renglón.

A continuación, con la numeralia del Cuadro 10 y 11 se concluyen los porcentajes de eficiencia por año de la LX legislatura:

Cuadro 12. Evaluación de cumplimiento de procesamiento y presentación de informes de Cuentas Públicas LX Legislatura			
Año de revisión	Informes presentados	Informes a presentar	Porcentaje de cumplimiento
2017	315	356	88.4%
2018	82	356	23%

2019	1	356	0.2%
LX Legislatura	398	1068	37.2%

FUENTE: Cuadro elaborado con información de los cuadros 10 y 11

Del cuadro anterior se pueden desprender algunas conclusiones:

- 1) El único año que la LX Legislatura cumplió cerca del ideal es 2017. Quiere decir que estaba comenzando bien, sin embargo sufrió para el segundo y tercer año una caída considerable en el cumplimiento de sus obligaciones.
- 2) En términos reales la LX legislatura cumplió con la presentación de una cuarta parte de los informes del año 2018 y sólo una cuenta pública procesada (la del Ejecutivo) del año 2019.
- 3) El año 2019 es su peor año al no alcanzar ni siquiera el punto porcentual de eficiencia de el procesamiento y presentación de informes de cuentas públicas.
- 4) La LX Legislatura procesó y presentó 398 de 1068 informes de Cuentas Públicas que le correspondían tan sólo a su ejercicio (no considerando el rezago de ejercicios anteriores)

Como se adelantó párrafos arriba, las causas de este porcentaje muy bajo de procesamiento y presentación de informes se deben a: el ambiente político enrarecido en el conflicto postelectoral de 2018 (mismo que impactó la vida interna del Congreso); el complejo proceso para nombrar al nuevo Auditor Superior del Estado; el arranque tardío y trabajo limitado de la Comisión Inspector de la ASE y; la inestabilidad en la integración de la Comisión Inspector (cambiando incluso de Presidente en el transcurso del ejercicio constitucional de la Legislatura).

c) Comisión Inspector de la Auditoría Superior del Estado

La Comisión Inspector de la Auditoría Superior del Estado reporta 33 sesiones durante la legislatura. Es importante destacar que, tal como se plantea en párrafos anteriores, de acuerdo con lo revisado en el orden del día de las sesiones de dicha

comisión, la misma no comenzó a procesar revisión de cuentas públicas sino hasta el 14 de marzo de 2019. Antes de esa sesión, sólo se habían ocupado de asuntos diversos que no tenían que ver con el informe de cuentas públicas como parte del ejercicio de función de dicho órgano legislativo.

Podemos decir que tardó 6 meses en comenzar a “funcionar” dicha comisión, y el primer asunto de revisión fue el “Dictamen con minuta de Decreto en relación con el Inicio de Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades relativo al año 2015 de ejercicio de José Juan Espinosa Torres como Presidente Municipal de San Pedro Cholula. Cabe señalar que a dicha sesión no acudió el referido diputado, aunque el mismo fuese presidente del órgano colegiado.⁵⁵ Este asunto puede circunscribirse a la ruptura que tuvo dicho diputado con el gobernador del estado y que se encuentra narrada en párrafos anteriores.

Luego de dos meses, el 13 de mayo de 2019 la Comisión abordó el dictamen con los informes individuales de 57 sujetos de revisión (administraciones del año 2016), constituyendo con ello, el primer avance sustancial en el ejercicio de sus funciones.⁵⁶ Esta sería la última sesión que presidiera el Diputado José Juan Espinosa ya que, en la sesión ordinaria del 10 de junio se hicieron cambios a la integración de las comisiones resultando para la inspectora una nueva presidencia en la persona de la Dip. Olga Lucía Romero Garci-Crespo. Aquí finalmente se materializaron las diferencias entre el diputado Espinosa y el grupo mayoritario (presumiblemente con indicaciones del entonces recién ganador de la elección extraordinaria: Miguel Barbosa).

Para la sesión del 6 de septiembre se aprobó el inicio de 37 procedimientos de determinación de responsabilidades propuestos por la ASE en fecha 11 de julio de 2019. De la misma forma se aprobaron 136 informes individuales de cuentas públicas del ejercicio 2017. El 19 de septiembre se abordaron 69 informes

⁵⁵ Ordenes del día de la Comisión Inspectora de la Auditoría Superior del Estado
http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=187%3Ainspectora-de-la-auditor%C3%ADa-superior-del-estado&limitstart=24

⁵⁶ Ordenes del día de la Comisión Inspectora de la Auditoría Superior del Estado
http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=187%3Ainspectora-de-la-auditor%C3%ADa-superior-del-estado&limitstart=24

correspondientes al año 2017 (63 municipales y 6 de OPD); además de 22 procedimientos administrativos de determinación de responsabilidades (en adelante PADR); y 8 recursos de revocación.

En la sesión del 31 de octubre del mismo 2019 se abordaron 110 informes individuales correspondientes a cuentas públicas del año 2017; 3 resoluciones PADR. Luego de la elección del Auditor, en noviembre de 2019, el 4 de diciembre, en sesión de la comisión se le dio la bienvenida.

Ya en el año 2020 la comisión comienza a revisar cuentas hasta el mes de marzo. En la sesión del 11 del referido mes, se procesa la respuesta sobre el proceso de resolución de 19 PADR y 8 recursos de revocación. No vuelven a tocarse casos de revisión hasta el mes de septiembre cuando, en un punto del orden del día de la sesión del día 30, se aprobó un acuerdo por el que se le requiere comparecer a la entonces presidenta municipal de Puebla, por presuntas irregularidades. Esta situación es una muestra más de que la Comisión Inspectoradora estuvo sujeta a su uso político por parte del grupo en el poder (que tuvo durante toda su administración estatal una animadversión con la presidenta municipal Claudia Rivera). Esta comparecencia se desahogaría en la sesión del 5 de octubre tocándose para ello 5 temas por parte de la comisión, misma a la que la presidenta no asistió. A su vez, en la misma sesión se abordó el inicio de la revisión de 82 informes individuales de la cuenta pública 2018.

Para la sesión del 12 de octubre se volvió a acordar la comparecencia de la misma presidenta para el 10 de diciembre. A su vez, se trataron 10 PADR y 4 recursos de revocación.

Para el año 2021, la primera sesión con asuntos sustanciales en materia de revisión de cuentas se dio hasta el mes de julio, con el trámite a diversos PADR de distintos ejercicios (2008 a 2015). De la misma forma se aprobó el informe de la revisión de la cuenta pública del ejecutivo de su ejercicio fiscal 2019. El 7 de septiembre se da la última sesión de la comisión para la LX Legislatura, dejando (en uno de los puntos del orden del día), los asuntos pendientes.

II.1.1 CASO BUAP: Un ejemplo del uso político de la Auditoría Superior del Estado

Uno de los frentes políticos de mayor relevancia (por lo que significa como actor social) abierto durante la era del gobierno de Miguel Barbosa (1 de agosto de 2019 a 13 de diciembre de 2022) fue el que sostuvo por alrededor de 3 años (casi todo su periodo) contra Alfonso Esparza en su carácter de rector de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Buscando el origen de este conflicto se puede inferir como parte de la coyuntura electoral de 2018 que para nuestro estado se procesó en dos momentos: la elección ordinaria y la elección extraordinaria de 2019. Al menos así fue referido en columnas como la de Jorge Rodríguez en El Sol de Puebla⁵⁷.

De la misma forma puede decirse que una probable causa fue el reconocimiento casi inmediato⁵⁸ que el entonces Rector hiciera del fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los primeros días de diciembre de 2018, luego de un periodo de conflicto postelectoral y una decisión polémica (en tanto fue una votación dividida del máximo tribunal en materia electoral en nuestro país) cuando se definió que la ganadora de la elección había sido Martha Érika Alonso.

Una versión más sobre el distanciamiento entre ambos personajes fue plasmada en prensa nacional⁵⁹ señalando que desde el mes de agosto de 2019 el gobernador de manera unilateral decidió atender una manifestación de estudiantes que habrían sido rechazados en el proceso de admisión de la universidad. A la par, el mismo rotativo manejó otra versión que tendría que ver con la venta del equipo de fútbol de Lobos BUAP a Ciudad Juárez y de la cual, el gobernador no habría sido informado de la misma.

La venta del equipo se dio en un contexto un tanto confuso dado que, de acuerdo con medios digitales del ámbito deportivo, el intento de transacción y

⁵⁷ <https://www.elsoldepuebla.com.mx/analisis/y-que-con-el-pleito-de-barbosa-con-esparza-4954473.html>

⁵⁸ <https://www.milenio.com/politica/comunidad/llama-rector-uap-colaborativo-gobierno-martha-erika>

⁵⁹ <https://www.elsoldemexico.com.mx/republica/sociedad/barbosa-y-la-buap-se-declaran-la-guerra-4737522.html>

coparticipación en la administración del equipo (no exclusivamente por parte de la Universidad), se dio en diciembre de 2018, acentuándose la situación en junio de 2019⁶⁰. Esos tiempos coinciden totalmente con el inicio del gobierno de Martha Erika Alonso, así como con la fecha de la elección extraordinaria de 2019, en la que resultaría ganador Miguel Barbosa.

Sin ser un factor estrictamente político, si es un factor que tiene relación con el manejo de recursos (públicos de ser el caso), y que, al ser parte de un fenómeno deportivo de primer orden como lo es el fútbol profesional, haya adquirido bastante notoriedad (el equipo ascendió y formó parte por un corto tiempo del máximo circuito del fútbol profesional), por lo que cualquier movimiento financiero al respecto en las fechas antes mencionadas pudo haberse considerado como un intento de sorprender al poder en turno estando al margen de su ámbito de acción.

De manera paralela y al menos en la forma, todo parecía indicar que, en el caso del desarrollo de la elección extraordinaria, la BUAP ejerció un papel respetuoso de la pluralidad y “neutral” tal como se realizó un encuentro entre la máxima autoridad universitaria (el Consejo Universitario) y los candidatos de todas las opciones políticas en aquel momento.⁶¹ El evento se realizó en los primeros días del mes de mayo de 2019 y, entre otras cosas, en aquel instante, Barbosa se comprometió a gestionar mayores recursos para la Universidad (situación contrastante con lo que se vería años después y que está documentado en este trabajo). Nunca tocó por obvias razones el tema presupuestal en sentido inverso, es decir, la fiscalización.

Todo parece indicar que, en un ejercicio de poder unipersonal y con antecedentes de la coyuntura 2018, en la que no hubo el apoyo político al entonces candidato de MORENA y ya como gobernador electo tampoco hubo una posición de coordinación, fueron las razones suficientes (una especie de falta de alineación al poder en turno) para que el entonces gobernador Barbosa emprendiera una operación de sometimiento por la vía que han usado todos sus antecesores (el uso

⁶⁰ <https://www.mediotiempo.com/futbol/liga-mx/liga-mx-buap-exige-90-millones-pesos-venta-lobos>

⁶¹ <https://www.boletin.buap.mx/node/1090>

político de la Auditoría Superior del Estado) la fiscalización del uso de los recursos públicos.

En este apartado podemos ver con detenimiento como se fue dando esa operación y cómo en ambos frentes se establecieron acciones de ataque y defensa. Hasta aquí se han enumerado las principales causas del origen del conflicto para dar paso a los primeros ataques al rector de la universidad.

Luego del proceso (carente de legitimidad como ya se ha señalado en este trabajo) de la elección del auditor Francisco Romero Serrano por parte del Congreso del Estado, por el periodo que iría del 29 de noviembre de 2019 al 28 de noviembre de 2026⁶², una de las primeras acciones fue la ejecución el 5 de diciembre de una auditoría preventiva a la BUAP.

Resulta, por decir lo menos, un tanto apresurada la decisión de alguien que en menos de una semana resolvió iniciar bajo un esquema un tanto dudoso (auditoría preventiva), la fiscalización de recursos públicos y en tiempo real a la BUAP. Aunque nadie lo pueda asegurar (por la misma imposibilidad de hacerlo), es casi sospechoso que en automático se haya resuelto esa determinación. Parece un tanto además forzado y con un desfase temporal, me explico: ¿para qué hacer una auditoría cuando restaban escasos 25 días para culminar el ejercicio fiscal entonces vigente? ¿No habría sido más eficiente y clara una fiscalización respetando la temporalidad establecida en la constitución y el marco normativo al respecto? ¿Qué tipo de motivaciones tendría el recién nombrado Auditor para tener como primer lugar en su lista una revisión a la BUAP?

De acuerdo con prensa publicada el 9 de enero de 2020⁶³, luego de iniciada la auditoría preventiva, la BUAP convocó a sesión de Consejo Universitario con el fin de establecer una postura al respecto. El órgano universitario la señaló como “violatoria de la autonomía”. Un argumento que, desde mi punto de vista, fue un llamado a la opinión pública, en específico a la comunidad universitaria para establecer una especie de defensa en la narrativa del conflicto.

⁶² <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/4087-acuerdo-del-honorable-congreso-del-estado-por-el-que-nombra-al-ciudadano-francisco-jose-romero-serrano-como-auditor-superior-del-estado-de-puebla>

⁶³ <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2020/1/9/autoridades-de-la-buap-el-congreso-cruzan-acusaciones-por-auditoria-236883.html>

La defensa de la autonomía se convirtió en el mensaje que trató de contrarrestar la ofensiva institucional del gobierno y la ASE. En dicha sesión, de acuerdo con lo difundido en medios, se presentaron pormenores sobre como inició el proceso de auditoría la ASE, mediante una “visita domiciliaria”. El Consejo Universitario se pronunció al respecto calificando el procedimiento como “*inconstitucional, arbitraria y usurpa funciones que sólo le corresponden a la Auditoría Superior de la Federación*”. Se estableció así una primer defensa jurídica ante el proceder de la ASE. El argumento fue en su mayor parte certero, aunque no totalmente ya que, la Auditoría Superior de la Federación tiene competencia para fiscalizar el uso de recursos públicos de origen federal y la Auditoría Superior del Estado lo es con respecto a los recursos locales. La BUAP ha contado para diversos ejercicios fiscales con fondos “mixtos” por así decirlo. Luego entonces la posibilidad de hacer una fiscalización por parte de la ASE podría haberse materializado sólo en el caso de que en ese año hubiese recursos públicos de origen estatal. La primera defensa legal no fue, desde mi punto de vista, totalmente satisfactoria, situación que sería confirmado con la continuación del conflicto posteriormente. De acuerdo con investigaciones de portales de prensa⁶⁴ “*el 62% del presupuesto de la BUAP en el 2019 fue de origen federal; 34% fue subsidio estatal y el 4% restante fue de recursos propios*”

Para el 20 de enero de 2020⁶⁵ como consta en prensa digital, el debate seguía siendo sobre la competencia o no de la ASE para efectuar la revisión. Pero para entonces el conflicto había escalado de intensidad. En lo que inicialmente parecía haber sido una acción unilateral (la decisión de comenzar la auditoría fue del Auditor), ya estaba siendo un asunto en que se involucraría a Miguel Barbosa en su carácter de titular del poder ejecutivo, a Gabriel Biestro como Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado, así como a la Diputada Olga Romero Garci Crespo como presidenta de la Comisión Inspector

⁶⁴ <https://www.ladobe.com.mx/2020/01/el-conflicto-de-la-auditoria-preventiva-de-la-ase-a-la-buap-en-once-puntos/>

⁶⁵ <https://www.ladobe.com.mx/2020/01/el-conflicto-de-la-auditoria-preventiva-de-la-ase-a-la-buap-en-once-puntos/>

de la Auditoría Superior del Estado perteneciente al Congreso. Todos ellos habían emitido para entonces una postura pública acerca de la auditoría.

Entonces lo que pudo haber sido un tema de estricta rendición de cuentas se tornó inmediatamente en un asunto político: *“tiene un interés político para la 4T poblana”*. Se convirtió en una bandera política. Habrá que mencionar que la elección extraordinaria por la que fue electo Miguel Barbosa fue una con bajo porcentaje de participación ciudadana, es decir, con poca legitimidad. Ante ello y con la inercia del discurso presidencial sobre el combate a la corrupción, este caso contaba con las características para ser un activo en la opinión pública favorable al ejecutivo local.

Ante ello la BUAP encontró una área de oportunidad para posicionarse favorablemente en la opinión pública. Para el año 2020 el gobierno del estado reactivó el cobro por concepto de verificación vehicular. Ante esta realidad y el ataque a la universidad el Bufete Jurídico de la casa de estudios ofreció asesorías para interponer recursos jurídicos y ampararse contra la medida⁶⁶. Sin duda era una acción de respuesta ante el embate gubernamental.

Continuando con el análisis de la consistencia jurídica de la revisión preventiva, aparte de señalar la defensa de la BUAP que no era una competencia exclusiva de la ASE, se argumentó que, en todo caso, la solicitud de información con respecto al uso de recursos públicos debí ser *“motivada por alguna denuncia, situación que, si existe, no fue notificada a la BUAP.”* Aquí se puede notar la falta de pericia en la estrategia jurídica que empleó la ASE. Cuestión que terminará por ser una de las causas principales de la que en la actualidad podría llamarse como un intento fallido de sometimiento de la BUAP.

Esa fallida estrategia jurídica generó las primeras reacciones en las siguientes declaraciones del Auditor. El 7 de febrero de 2020⁶⁷ se le notó un cambio en el tono de su postura. Primero, aclaró que no era el único procedimiento abierto (aunque tampoco descartó que no fuese el primero) si no que había 46 más y que uno de ellos también era de interés “común” (el caso del desempeño financiero del

⁶⁶ <https://24horaspuebla.com/2020/01/23/bufete-juridico-de-la-buap-comienza-la-recepcion-de-quejas-de-automovilistas/>

⁶⁷ <https://www.diariocambio.com.mx/2019/zoona-politikon/item/48892-auditoria-vs-buap-no-es-para-fastidiar-pero-se-hara-con-firmeza-romero-serrano>

municipio de Puebla). Señaló que sólo era “*revisiones preliminares, las cuales calificó de ser revisiones ‘suaves’ en comparación con las auditorías de los recursos públicos.*”

Al señalar que era revisiones “suaves” da un paso atrás y deja entrever la solidez de la estrategia jurídica para la fiscalización pretendida. Al afirmar que “*se efectuará con ‘firmeza’ y no ‘mano dura’*”, da a entender que el impacto en la opinión pública no habría sido el esperado y habría que disminuir la intensidad del ataque.

En este testimonio de prensa podemos constatar que al menos dos procesos de revisión de cuentas públicas se comenzaron a través de las “revisiones preliminares”, de forma no casual, los dos sujetos a esa revisión estaban identificados como contrarios al proyecto del gobernador: Claudia Rivera Vivanco y Alfonso Esparza Ortiz.

En el caso de la que fuera presidenta municipal de Puebla incluso la Comisión Inspectoral del Congreso (como está citado en páginas previas), la citó a una especie de comparecencia (esquema que había sido utilizado sólo para ese caso en la LX Legislatura). Con estos ejemplos vemos claramente el uso político de la ASE por parte del Ejecutivo del Estado.

A la postura sobre respeto a la autonomía universitaria y la endeble solidez jurídica de la revisión “preliminar” hay que agregarle un elemento sustancial. Antes de comenzar la pandemia en nuestro país, estalló uno de los mayores movimientos estudiantiles de los últimos años. En Puebla fue sorprendente constatar el nivel de legitimidad y apoyo que logró por parte de la ciudadanía.

Tal vez fueron (los estudiantes y su movimiento) esa válvula de escape del descontento y animadversión en una entidad que había experimentado al menos 2 años de crisis político-electoral. El hartazgo social derivada por episodios de inseguridad, encontró en los estudiantes poblanos a ese vehículo para exponer ante el gobierno su posición frente a la ola de asesinatos contra universitarios. A este evento se sumaron rectores, entre ellos Alfonso Esparza.

El 6 de marzo de 2020⁶⁸ se dieron cita miles de jóvenes (150 mil manejan las fuentes) en una marcha con objetivo de criticar al gobernador Barbosa y exigirle mayor seguridad derivado de tres asesinatos ocurridos días antes. La presencia del rector Esparza junto con la de los demás rectores “*Emilio José Baños Ardavin (UPAEP), Alfonso Esparza Ortiz (BUAP), Mario Patrón Sánchez (IBERO), José Mata (Anáhuac), César Romero Reyes (UMAD) y Luis Ernesto Derbez Bautista (UDLAP)*” todos de universidades privadas se pudo haber interpretado como una afrenta contra el ejecutivo (todo ello en el contexto de la “revisión preliminar” de la cuenta pública). Es decir, Esparza habría aprovechado la coyuntura para sacar ventaja política de la misma. Con ello, daba un paso más en la imagen de sí mismo ante la opinión pública.

Con una diferencia de apenas dos semanas, nuestro país entraría en una etapa crítica a raíz de la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19. Esta emergencia demandó de actores políticos y económicos de nivel nacional e internacional acciones determinantes y excepcionales casi nunca vistas como el caso del resguardo en casa y otras medidas de naturaleza similar. Sin duda eso mantuvo con un ritmo de exigencia pocas veces visto a los gobiernos en turno. Esta situación pudo ser utilizada también dentro de la disputa que mantenían el gobernador y el rector. En una nueva sesión de Consejo Universitario tal como se reporta el 27 de mayo de 2020⁶⁹, el rector criticó que el gobierno continuara con su intento de sometimiento en lugar de resolver las cuestiones urgentes que demandaba el estado.

Sobre la citada nota periodística podría resaltar dos puntos: por un lado, el uso del Consejo Universitario para interactuar en la opinión pública como una estrategia de defensa y, por otro lado, su postura trata de eludir las presiones políticas del gobernador tratando de mover el foco de atención hacia la pandemia (dentro de su priorización de las acciones de gobierno estimó mejor atender la emergencia que tratar de aclarar los señalamientos del gobierno del estado). No me parece del todo genuina su postura y podría incluso calificarse de oportunista ante

⁶⁸ <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/historico-150-mil-universitarios-cimbran-puebla-para-exigir-seguridad-buap-upaep-ibero-udlap-unam-colombia-barbosa-4932311.html>

⁶⁹ <https://www.eluniversal.com.mx/estados/rector-de-la-buap-arremete-contragobernador-miguel-barbosa/>

la opinión pública (una especie de escudo momentáneo) Con esto se entiende que intentó postergar su turno en el debate público y generar una especie de sentimiento de victimización.

En octubre de 2020⁷⁰ La Auditoría denunció al rector por irregularidades de 264 millones de pesos. Los presuntos delitos fueron: por operaciones simuladas; abuso de autoridad y, por tráfico de influencias.

Tal como sucedió con los anteriores episodios del conflicto, este no fue la excepción y el 29 de octubre de 2020⁷¹ tuvo lugar un pronunciamiento del Consejo Universitario “*en contra de la **persecución política** por parte del gobierno del estado hacia el rector **Alfonso Esparza Ortiz**”.*

En su posicionamiento “*El funcionario universitario retó al gobierno del estado a presentar las **supuestas pruebas** de su mal manejo de recursos, para que sean valoradas por instancias imparciales y cese el acoso en contra de él y de sus familiares, en especial su hija que participó en el equipo **Lobos BUAP**.”*

En el contexto de la sesión de uno de los órganos de gobierno más importante de la BUAP, se trató un punto que tenía que ver con la postura ante el asedio del gobierno del estado al rector. Éste último hizo uso de su liderazgo político-universitario (una especie de trinchera) para continuar con su estrategia de defensa. Es de resaltar la capacidad de mantener unido en torno a su postura a un ente plural y diverso como lo es el Consejo Universitario de la máxima casa de estudios del estado.

Agregó el Dr. Esparza que: "Como rector de la universidad he sido objeto de **amenazas** y de diversas, varias **denuncias**, sin fundamentos contra mi persona y contra mi familia, todo como resultado de mi postura de no querer **renunciar al cargo...**". De esta manera fue la primera ocasión en la que aceptó que el intercambio para que cesaran los ataques era entregar la rectoría. Un dato que por su propia naturaleza es muy difícil de confirmar.

⁷⁰ <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/auditoria-superior-de-puebla-denuncia-a-rector-de-la-buap-por-irregularidades-de-264-mdp/#:~:text=La%20Auditor%C3%ADa%20Superior%20del%20Estado,de%20pesos%2C%20entre%20otras%20anomal%C3%ADas.>

⁷¹ <https://www.m.e-consulta.com/nota/2020-10-29/universidades/exige-consejo-universitario-alto-persecucion-de-barbosa-la-buap>

Otro dato relevante es que la ASE revocó su propia orden de auditar a la máxima casa de estudios del estado, al tiempo en que se recurrió a un discurso basado en que la BUAP se había negado a la revisión de los recursos. Lo cual quiere decir que en primera instancia la solidez jurídica de la revisión fue dudosa y ello obligó a la ASE a dar un paso atrás.

El gobierno estatal también volvió a responder, a través de un comunicado de cinco puntos, en el que rechazó perseguir de forma política a alguien en particular, sin embargo refirió que el rector Alfonso Esparza es investigado por dañar el patrimonio de la universidad y pidió que no se ocupe la autonomía para defenderse.

Al día de hoy, no se tiene una resolución con respecto al status jurídico que guarda el exrector. Sin algún otro contratiempo pudo gestionar su sucesión. A diferencia de él, el Auditor tuvo su propio enfrentamiento con el entonces Gobernador Barbosa. El haberle obsequiado una orden de aprehensión culminó con la etapa del Auditor en la ASE el pasado 31 de marzo de 2022.

Sobre la relación de cercanía y apoyo brindado por el exauditor al gobernador existe una referencia en prensa⁷². La razón ahí manejada sobre la ruptura es que la filtración de investigaciones de la ASE emprendida contra algunos sujetos a revisión, no era consultada con el titular del Ejecutivo. Situación que llegó a ser calificada de "búsqueda de protagonismo". Además de usar a la institución en beneficio propio y señalado de diversos actos de corrupción. Se maneja también en dicha nota que uno de sus errores "políticos" fue el haber aceptado una resolución de la Comisión de Derechos Humanos en favor de Jorge Aguilar Chedraui con respecto a un procedimiento mal instrumentado. Es así que en diciembre de 2021 (ya en funciones la LXI Legislatura), los diputados locales comenzaron el procedimiento para sustituirlo. Dicha situación se materializaría en marzo de 2022.

a) Información de la Auditoría Superior del Estado

⁷² <https://www.e-consulta.com/nota/2022-03-31/politica/barbosa-y-el-auditor-pasaron-del-amor-al-odio-en-2-anos>

Al buscar en la página oficial de la Auditoría Superior del Estado, específicamente en el apartado de informes individuales de la BUAP, no aparece el informe individual correspondiente al ejercicio 2019. Por el contrario, si aparecen los años 2016, 2017, 2018, 2020 y 2021.⁷³

En el apartado denominado “histórico de cuentas públicas” se encuentra la aprobación de las cuentas desde el año de 2001 al año 2015, de los rectores Enrique Doger Guerrero, Enrique Agüera Ibañez y Alfonso Esparza Ortiz.⁷⁴

Resulta por demás interesante que, de acuerdo con el informe individual de la BUAP para el ejercicio fiscal 2020, no fue posible a la Auditoría practicar fiscalización alguna puesto que la BUAP para ese año no recibió ningún recurso de carácter estatal.⁷⁵ Lo anterior resulta de llamar la atención, porque al menos fueron presupuestados como ingresos de origen estatal más de 2 mil millones de pesos.⁷⁶ Siendo que el presupuesto ronda los 6 mil millones de pesos, el monto estatal representa una tercera parte del mismo. Partiendo del informe individual donde se establece que la BUAP no recibió recursos estatales la pregunta son ¿la BUAP funcionó en 2020 con 2/3 partes de su presupuesto original?, ¿Obtuvo el recurso faltante por otra vía (federal)? Sin duda queda un rastro de incongruencia en esta cuenta pública.

Es contrastante la realidad de la auditoría 2018 que fue informada al Congreso en 2021 y signada por el exauditor Romero Serrano. De la misma se desprendieron más de 81 observaciones, derivando en 23 solicitudes de aclaración y 58 pliegos de observaciones.⁷⁷ Estas observaciones constituyen un monto de millones de pesos.

⁷³ <https://www.auditoriapuebla.gob.mx/sujetos-de-revision/informes/informes-individuales/itemlist/category/202-benemerita-universidad-autonoma-de-puebla>

⁷⁴ <https://www.auditoriapuebla.gob.mx/sujetos-de-revision-2/cuentas-publicas/entidades-paraestatales/item/benemerita-universidad-autonoma-de-puebla>

⁷⁵ <https://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/Informesind2020/17nov22/Benemérita%20Universidad%20Autónoma%20de%20Puebla..pdf>

⁷⁶ http://www.tesoreria.buap.mx/sites/default/files/Presupuesto_2020_Autorizado_HCU.pdf

⁷⁷ https://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/2018/informe_2018/2018_9049_Benemrita%20Universidad%20Autónoma%20de%20Puebla.pdf

b) Congreso del Estado

Durante el debate en el que se dio la aprobación de la Ley de Egresos del Estado para el año 2020, el diputado José Juan Espinosa hizo énfasis en que la BUAP no estaba recibiendo un incremento con base en el índice inflacionario si no que, por el contrario, detectó una disminución en los recursos etiquetados para la misma.⁷⁸ Este situación se refleja incluso en la votación en lo particular del dictamen, al registrarse dos votos en contra de lo que se presupuestó para la universidad. De esta forma se puede asegurar que en términos presupuestales la BUAP no pudo mantener finanzas de acuerdo a la inflación lo que puede calificarse como falta de interés del ejecutivo y de la gran mayoría del legislativo para la comunidad universitaria de la BUAP.

Luego de ese episodio otro hallazgo fue que el pasado 1 de diciembre de 2022, en sesión del Pleno del Congreso se aprobaron los informes individuales de las cuentas públicas del año 2018 y 2019 de diversos entes sujetos de revisión.⁷⁹ Dentro de estas cuentas se incluyó la de la BUAP correspondiente al año 2018. Como se ha señalado párrafos arriba, fue la que resultó con múltiples observaciones de cantidades de millones de pesos.

El 7 de diciembre de 2022, la Comisión de Control, Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior del Estado, aprobó los informes individuales del año 2020, incluido el de la BUAP. Recordemos que la ASE justificó en ese informe una ausencia de fiscalización debido a que la BUAP no habría recibido para ese año subsidios del gobierno del estado. Es de llamar la atención como en la página de la Auditoría aparece el informe con fecha anticipada (22 de noviembre del mismo año) cuando ese informe aún no había sido aprobado por el órgano legislativo competente.

Cabe aclarar que no está disponible en la página de la Auditoría el informe individual del año 2019.

⁷⁸http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=167%3Apublica-ordinaria&limitstart=70

⁷⁹ <https://www.eluniversalpuebla.com.mx/politica/diputados-aprueban-auditorias-de-2018-y-2019>

El informe de resultados sobre la cuenta pública del año 2021 está disponible en el portal de la Auditoría.⁸⁰ Destaca del mismo que, de las 6 observaciones hechas, las 6 fueron solventadas. No se ha hallado que este informe haya sido tratado en comisión y mucho menos en Pleno.

c) Hallazgos

Por lo tanto tenemos un ejercicio de calificación de rendición de cuentas que llama mucho la atención, a partir de la llegada del Auditor Romero Serrano a sus funciones se dio una persecución política de fiscalización en contra del rector y la universidad. A los cinco días de haber tomado posesión del encargo habría determinado hacer una revisión “preventiva” o “en tiempo real” del ejercicio fiscal de 2019. Entonces comenzó la estrategia de defensa del rector desde los ámbitos: jurídico, mediático y político. Desde mi punto de vista el rector aprovechó bien las coyunturas (como la manifestación de estudiantes y la pandemia por COVID) para dilatar el ataque y ganar tiempo. La endeble confianza del entonces gobernador para con no pocos integrantes de su círculo cercano aplicó con el auditor quien, sin poder finiquitar el procedimiento contra la BUAP fue destituido por la vía penal (por asuntos de carácter privado), dejando inconcluso este asunto. Días antes se había producido ya el reelevo en la rectoría de la BUAP asumiendo la Dra. Lilia Cedillo. Habrá que agregar que a la elección de la nueva rectoría le sucederían el encarcelamiento y destitución de Romero Serrano como Auditor Superior del Estado y en diciembre de 2022 la muerte del Gobernador Miguel Barbosa.

Por lo tanto, se puede hablar de un uso político del principal ente público de rendición de cuentas, además de un intento fallido de sometimiento que al día de hoy tiene los siguientes resultados: la cuenta pública 2018 con observaciones por centenas de millones de pesos; el informe individual de la cuenta pública del año 2019 sin ser publicado; la cuenta pública de 2020 sin observaciones porque “no hubo ejercicio de recursos públicos estatales”; y, la cuenta pública de 2021 con 6

⁸⁰<https://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/InformesInd2021/9049%20Benemérita%20Universidad%20Autónoma%20de%20Puebla%20%20--%20Versión%20Pública.pdf>

observaciones solventadas publicada en la página oficial de la Auditoría pero aún sin comunicarse a la Comisión de Vigilancia de la ASE ni mucho menos al Congreso.

II.2 Transparencia

- d) Análisis del cumplimiento del Congreso del Estado, respecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla (evaluación del ITAIP)

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información local establece las figuras de “sujetos obligados” que son los entes de gobierno que deben observar lo establecido en el marco normativo de referencia. Se debe cumplir con el acceso a la información de las obligaciones generales y específicas de transparencia.

La forma en la que se puede conocer sobre el cumplimiento al marco normativo por cada uno de los entes es recurriendo a los informes anuales de labores del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado (ITAIP por sus siglas) a través de una “verificación vinculante”.

La verificación del año 2019 en cuanto hace al cumplimiento por parte del Poder Legislativo dio como resultado 100%.⁸¹ En este sentido se puede decir que existió un resultado satisfactorio aplicable a la evaluación que del Congreso realizara el ITAIPUE.

Para el año 2020 la verificación en su primera y segunda fases arrojó un 96.25%; en una tercera fase logró cumplir con el 100% de las obligaciones de transparencia por parte del Congreso.⁸²

Para el año 2021 el ITAIP modificó la revisión a los sujetos obligados⁸³ ya que “el Pleno aprobó que la verificación para el ejercicio 2021 se realizara de forma muestral” con ello quedó fuera el Congreso de dicho ejercicio.

Dos de los tres años del ejercicio constitucional de la LX Legislatura fueron evaluados, el año 2021 por una cuestión propia de la metodología utilizada por el

⁸¹ <https://itaipue.org.mx/portal/informes/itaipue/2019-informe-03-01.pdf>

⁸² <https://itaipue.org.mx/portal/informes/itaipue/2020-informe-04-3.pdf>

⁸³ <https://itaipue.org.mx/portal/informes/itaipue/2021-informe-16-02-2022.pdf>

ITAIP, dejó fuera de la revisión el Poder Legislativo. La primera conclusión de estos datos es que el Congreso a grandes rasgos cumple con la normatividad de transparencia.

En el anexo 3 se encuentra un cuadro con la información que nos pueda ofrecer mayor detalle sobre las características de los datos más relevantes que presenta el Congreso del Estado en su micrositio de Transparencia, considerando las obligaciones generales y específicas.

La información contenida en el portal es acorde a lo señalado en la normatividad en materia de transparencia. Más allá de decir si es suficiente o no, en muchas de las ocasiones no se presenta en un formato asequible y claro. Quien quiera hacer uso de esos datos, debe ser alguien con experiencia en su tratamiento. Es decir, la utilidad ciudadana es limitada. Más bien sirve solo a veces para cumplir normativamente más no en esencia.

a) Página de internet del Congreso del Estado de Puebla y otras páginas de congresos locales (Ciudad de México, Nuevo León, Jalisco)

En este apartado, a efecto de constatar la rendición de cuentas a través del internet, se revisarán los contenidos de páginas de congresos locales que, por su importancia demográfica se sostiene son los casos en los que pudiera haber mayores adelantos o no. Estos casos serán: Veracruz, Coahuila y Campeche.

Resulta pertinente señalar que la rendición de cuentas a describir no obedece estrictamente al marco normativo de cada entidad (en cuyo caso se tendría que abundar en un estudio jurídico comparativo), sino a la información que contiene cada portal a efecto de comparar, en la medida de lo posible, de manera cuantitativa y cualitativa con el caso del Congreso de Puebla.

La limitante con la que se cuenta en esta investigación es encontrar Congresos que se puedan comparar de forma retrospectiva ya que, se parte del hecho de que el Congreso de Puebla cuenta con un apartado con el que no cuentan todos los Congresos “Micrositios de Legislaturas Anteriores”. Esa será la característica con la que deberán contar los congresos a comparar. En ese sentido

se encontró con un apartado denominado “Legislaturas Anteriores” en la página del Congreso de Veracruz; a su vez se encontró una pestaña llamada “ Sitio Anterior” en la página del Congreso del Estado de Coahuila.

- 1) **Congreso de Puebla.** Cuenta la página con 6 pestañas en el encabezado de la misma, que se denominan: Institución, Legislación, Ciudadanos, Transparencia Noticias y Congreso de la Niñez. En la primera pestaña (institución) se cuenta con 5 apartados: Conoce el Congreso (con una serie de servicios que presta el ente legislativo); Control (con apartados relevantes como: Auditorías; Micrositios de Legislaturas anteriores; Órgano Interno de Control; Formato de Quejas y Denuncias; Declaraciones Patrimoniales y de Intereses; así como los Programas Anuales de Trabajo); Marco Jurídico; Vinculación Institucional; y, Administración (Estructura y Organigrama; Directorio de Servidores Públicos; Manual de Organización; Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas. En la segunda pestaña denominada Legislación encontramos: Conoce el Congreso (Directorio de los integrantes de la LX Legislatura; Remuneración Mensual; Distribución de Curules, entre otros.); Legislación (Constituciones, Códigos, Reglamentos, etc); Sesiones (Actas, Votaciones, Asistencias, Orden del Día y Total de Sesiones; Versiones Estenográficas; Diario de Debates y Gaceta Legislativa); Órganos Legislativos (Mesa Directiva, Comisión Permanente, Junta de Gobierno y Coordinación Política, Comisiones y Comités); y , Trabajo Legislativo (Agenda Legislativa, Informes, Periodos Constitucionales, Calendario, Iniciativas, Puntos de Acuerdo y Transmisión en Vivo). En la tercera pestaña, denominada Ciudadanos se contempla: Servicios (Archivo Histórico y Biblioteca); Comunicación (Redes Sociales; Comunicados de Prensa, Calendario, Videoteca, Fototeca); Atención Ciudadana; Publicaciones; Proveedores; y, Proceso Legislativo. En la cuarta pestaña “Transparencia”, se enlistan: Información Pública de Oficio (Obligaciones de Transparencia, Denuncias

Ciudadana); Solicitud de Información; Convocatorias; Contabilidad Gubernamental; Proveedores; y, Datos Abiertos. En la pestaña Noticias se contempla: Prensa Institucional y Redes Sociales.⁸⁴

2) **Congreso del Estado de Veracruz:** Cuenta con 10 pestañas de información: Diputados, Sesiones, Comunicados, Comparecencias, Diario de Debates, Compendio; Estadísticas Legislativas; Sumario; Parlamento Abierto y, Entrevistas. En la primera pestaña (Diputados) se encuentra la información de cada legislador (comisiones a las que pertenece, asistencias a Pleno, votaciones en pleno, asistencias a comisiones, votaciones en comisiones). En la segunda pestaña (Sesiones) se encuentran desglosados los asuntos que se abordaron en cada sesión no importando la naturaleza de la misma (ordinaria, extraordinaria, Comisión Permanente, solemne, instalación). En la tercera pestaña se encuentran ordenados cronológicamente los comunicados de prensa. En la cuarta pestaña se encuentran ordenadas de forma cronológica las comparecencias realizadas dentro de esa Legislatura. En la quinta pestaña se encuentran los diarios de debates de todo el ejercicio constitucional de la Legislatura. En la sexta pestaña (Compendio) están las iniciativas presentadas durante dicha Legislatura. En la séptima pestaña, un conjunto de estadísticas sobre la actividad legislativa de la Legislatura. En la octava pestaña (sumario) se puede consultar una especie de resumen legislativo por año. En la novena pestaña se enlistan una serie de comisiones donde se aplicó el Modelo de Parlamento Abierto. Por último, en la décima pestaña contiene las entrevistas realizadas con motivo del nombramiento de diversos cargos como parte del ejercicio de las facultades del Congreso de ese estado.⁸⁵

3) **Congreso del Estado de Coahuila.** Cuenta con 5 pestañas en el encabezado y 5 pestañas secundarias, ambas con información: Congreso Local, Integración de la Legislatura, Trabajo Legislativo, En Vivo,

⁸⁴ <http://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx>

⁸⁵ <https://www.legisver.gob.mx/Inicio.php?p=histLeg&leg=65&ej=1&n=1&año=2018>

Calendario, Transparencia, Leyes Estatales, Gaceta Parlamentaria, Galería Multimedia y, Biblioteca, En la primera pestaña (Congreso Local) se define al poder legislativo, su historia, áreas y funciones. En la segunda pestaña (Integración de la Legislatura) se da cuenta de las diputadas y diputados, así como de todos los órganos legislativos. En la tercera pestaña (Trabajo Legislativo) se contemplan: Diario de debates, acuerdos, decretos, iniciativas, dictámenes, puntos de acuerdo, boletines y votaciones. En la cuarta pestaña (En Vivo) se consideran apartados como: sesiones en vivo, entrevistas, comparecencias y eventos. La quinta pestaña corresponde al calendario de la Legislatura. La sexta pestaña (Transparencia) contiene: las obligaciones, solicitudes de acceso a la información y la armonización contable. La séptima pestaña versa sobre la Leyes Estatales. La octava pestaña (Gaceta Parlamentaria) contiene las gacetas de 5 legislaturas anteriores. La novena pestaña es la relativa a la Galería Multimedia. La décima pestaña corresponde a Biblioteca.⁸⁶

4) Congreso del Estado de Campeche. En esta página sólo se pudo encontrar información relativa a los perfiles de los diputados de la anterior legislatura.⁸⁷

De inicio para esta investigación se planteó investigar en Congresos Locales con mayor población e importancia demográfica como Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León, sin embargo, no se encontraron sitios de internet relativos a legislaturas anteriores en las páginas institucionales de dichas entidades. Ahí se puede establecer una categorización entre los Congresos Locales que ponen a disposición pública la información de sus legislaturas anteriores y los que no.

Los Congresos de Puebla, Veracruz y Coahuila resultaron contar con niveles similares de información sobre legislaturas anteriores y el Congreso de Campeche con información más limitada. Cabe hacer mención que en una revisión en internet no se encontró esa especificidad de información al menos en los que se planteaba originalmente investigar. Con ello se puede decir que existen dos tipos de

⁸⁶ <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/>

⁸⁷ <https://www.congresocam.gob.mx/estructura-diputados-legislatura-lxiii/>

congresos: los que si cuentan con información asequible sobre sus legislaturas pasadas y los que no. Puebla entonces en ese renglón podría ser considerado como un Congreso con información histórica disponible.

b) Organismos civiles que vigilan la transparencia en el Congreso del Estado de Puebla

La rendición de cuentas del Congreso del Estado no se agota en el papel de la Auditoría Superior y de su órgano vigilante (Comisión Inspector de la ASE), tampoco en lo que se publica en su portal de internet. Una vertiente más en la que se pueden verificar los resultados que brindan los legislativos a la ciudadanía parte de lo que esta última construye, desde la sociedad civil, por medio de organizaciones que, con financiamiento privado, hacen investigaciones con diferentes fines.

No obstante lo diversidad de objetivos que podemos encontrar en esas organizaciones, todas ejercen una especie de vigilancia sobre el poder legislativo. Esta vigilancia impacta en dos sentidos: el primero, haciendo pública la información que de otra manera es difícil o poco asequible para la ciudadanía, el segundo, una actitud a la defensiva del ente político observado (al tratar de elaborar esquemas más sofisticados de opacidad en la información).

Al margen de este impacto, lo cierto es que se construye una opinión pública con información que se genera y difunde sin necesidad de la comunicación social oficial. Lo reconocible también es que a partir de esta “observación civil”, se han ido construyendo y generando “indicadores independientes” sobre el rendimiento del legislativo.

Dentro de estas instancias podemos encontrar casos como: Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO); Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY); Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), a través de su Observatorio; e, Integralia, que es una consultora especializada en el ámbito legislativo.

En este apartado se abordará como cada una de estas instancias ha evaluado al Congreso del Estado en el periodo de la LX Legislatura (2018-2021) a efecto de conocer desde un punto de vista externo al Congreso en sí, el estado que guardó la rendición de cuentas del mismo.

a. IMCO

Como su nombre lo indica, el objetivo del IMCO es medir diversos indicadores en distintos sectores de la vida social, política y económica de nuestro país a efecto de describir sus principales características con el objeto de lograr condiciones para la competencia económica.

En la introducción del estudio “Informe Legislativo” se le da relevancia a los Congresos estatales ya que: “tienen la responsabilidad de aprobar el presupuesto y vigilar que el destino de los recursos públicos sea usado en beneficio de la población”. Resaltan en esta introducción que “En la última década hemos logrado (sic) Congresos estatales con mayor competencia, paridad y alternancia, sin embargo todavía existen retos en su eficiencia presupuestal, la autonomía de sus auditorías y la paridad sustantiva dentro del Congreso.”⁸⁸

Es de resaltar que consideran como reto la “autonomía de las auditorías” cuestión que coincide con una parte sustancial de los planteamiento de esta investigación. Con ello se puede aseverar que el fenómeno de la ausencia de autonomía por parte de los entes fiscalizadores locales no es una característica exclusiva de nuestra entidad si no que es, al parecer, una asignatura pendiente en diversas latitudes de nuestra nación.

En el “Informe Legislativo 2019”, resalta que el Congreso de Puebla es el número 30 de 32 estados, en recursos asignados en su presupuesto, es decir, es un Congreso considerablemente de bajo costo para las finanzas locales en comparación con otros estados de la república.⁸⁹ También resultó ser el segundo

⁸⁸ <https://imco.org.mx/finanzaspublicas/informe-legislativo>

⁸⁹ <https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Finanzas%20públicas/Informe%20Legislativo/Informe%20de%20Congresos%20Legislativos%20Estatales%202019/Documentos%20de%20resultados/IL%202019%20Presentación.pdf>

congreso estatal que cuesta menos por diputado. La proporción fue llamativa ya que incluso en el IMCO compararon que 8 diputados de Puebla equivalían a 1 de la Ciudad de México en presupuesto asignado.

Para el IMCO, en su informe 2019 el Congreso de Puebla fue calificado como “funcional”. Al ser comparado con el de la ciudad de México, resultó haber procesado más dictámenes, iniciativas discutidas, leyes aprobadas, iniciativas presentadas (esto se puede deber a que tan sólo en leyes de ingresos municipales, Puebla, de entrada debe aprobar 217). Sólo en el número de sesiones fue superado por el Congreso de la Ciudad de México. Habrá que decir que ello se desprende de una comparación estrictamente cuantitativa por lo que tiene sus propias limitaciones para un análisis de fondo.

En cuanto a la eficiencia presupuestal, se hace constar que el Congreso gastó 17% más en el ejercicio anualizado de lo presupuestado originalmente. Es decir, aunque es un Congreso austero, no se respeta lo presupuestado.

El “Informe Legislativo 2021” se compone de tres aspectos: representación, disponibilidad de recursos y auditorías estatales (presupuesto asignado).

El dato relevante que se debe rescatar es que el presupuesto aprobado para el ejercicio del año 2019 para la Auditoría Superior del Estado fue de \$154,376,219.00, cerca de 5 millones de pesos más de lo que recibió para el mismo fin el Congreso del Estado. Es decir, la Auditoría tiene mayor peso presupuestal que el propio Congreso. No obstante ello, como hemos visto en otros apartados de esta misma investigación, la Auditoría tuvo una productividad limitada en cuanto a sus propias metas.

A pesar de que en el cuerpo del informe público (en la página de internet) habla sobre autonomía de los entes fiscalizadores locales, de fondo no se da mayor información al respecto en el informe.

b. CIMTRA

Su denominación es “Ciudadanos por Municipios Transparentes”, son un grupo de organizaciones civiles en alianzas voluntarias que han establecido

indicadores y realizan evaluaciones tanto a alcaldes como a los poderes legislativos locales. Como objetivo general de la evaluación señalan que es: *“Dar a conocer a la opinión pública, expertos, académicos, líderes de opinión y particularmente a los legisladores locales y a las Unidades de Transparencia de los Congresos, el nivel de transparencia proactiva de los 32 Congresos del país bajo los nuevos parámetros y obligaciones de éstos de acuerdo con la LGTAIP y desde un enfoque de **Parlamento Abierto** cuyo principios básicos son: transparencia, participación ciudadana, innovación e integridad y responsabilidad parlamentaria.”*

Dentro de su diseño de método para la evaluación se toman 45 aspectos a evaluar, así como 237 indicadores, constituyendo la “Herramienta Cimtra Legislativo”. Contemplan para ello 2 bloques de trabajo conteniendo entre otros: integración y estructura; desempeño legislativo; gastos; vinculación ciudadana y acceso a la información pública. Derivado de la aplicación de la herramienta para el año 2020, Puebla ostenta el 4º lugar a nivel nacional con un porcentaje de cumplimiento de transparencia proactiva del 67.9% a julio de 2020.

Destaca por ejemplo que de la evaluación previa (entre 2017 y 2019) haya mejorado en más de 20 puntos, consiguiendo así una mejora sustancial en el indicador de CIMTRA. De la misma manera el rubro en el que obtiene la más baja calificación el Congreso de Puebla es en “Vinculación Ciudadana” con un 26.1% de cumplimiento.

La información se encuentra desglosada en el Informe de “Resultados de Evaluación Congresos 2020”.⁹⁰ No obstante tiene la limitante de tender a generalizar todo el informe en el afán de abarcar todo el país. Ello no arroja información específica sobre Puebla y mantiene la referencia sólo en los diversos ranking aplicados.

c. ESPINOSA YGLESIAS-UPAEP

La vocación del “Informe del Observatorio Legislativo del Congreso de Puebla”, es “contribuir al mejoramiento del desempeño del Poder Legislativo y colaborar con la

⁹⁰ https://drive.google.com/file/d/12Ug3FFGOgfY_PddVcBcuBb9EGCtvIjr9/view?pli=1

garantía constitucional del derecho a la información”.⁹¹ Por tal motivo tiene una relevancia central para este trabajo de investigación. Cabe resaltar que, el “Reporte Legislativo sobre la actividad del Congreso de Puebla” es una iniciativa que nació en convenio con Integralia Pública A. C.

En el caso específico de este reporte, se circunscribe al último año de la LX Legislatura, por lo que sus conclusiones no son de todo el periodo constitucional. A continuación cito los hallazgos del Observatorio que, para efectos de rendición de cuentas, pudieran tener mayor relevancia: 1) Morena (El grupo legislativo) fue el mayor proponente de iniciativas en el tercer año (154) dejando 68.8% de ellas pendientes (sic), el segundo gran legislador del Congreso fue el Ejecutivo local con la mayor tasa de aprobación (86.1%); 2) Incumplimiento de la mayoría de las comisiones al no sesionar al menos una vez al mes; 3) acerca del presupuesto 2021 señala “la información sobre los ingresos y egresos para los años 2020 y 2021 no se encuentran disponibles”; 4) el presupuesto asignado al Congreso tiene un crecimiento considerable a partir de 2019, considerando que, con respecto al año 2018, creció en cerca de 50% (pasó de ser 149 mdp a 224 mdp), manteniéndose similar durante toda la legislatura; 5) el reporte detectó una reforma a la Ley de Rendición de cuentas y Fiscalización Superior, respecto a la implementación de laboratorios de obra pública como atribución de la Auditoría Superior; 6) en el capítulo IV “Observaciones”, se detallan algunos errores sobre la información publicada en diversos números de la Gaceta Legislativa, actas y versiones estenográficas, falta de actualización del sitio de internet, portal de internet poco amigable para la búsqueda de iniciativas y puntos de acuerdo.

Dentro de las conclusiones del Reporte es pertinente retomar una referente a la información disponible en el portal: “Al buscar la información se dedicó demasiado tiempo a cotejar las diversas fuentes de un mismo tema (actas, versiones estenográficas, listas de votaciones y asistencias); precisamente porque los errores presentados no dieron la certeza y confianza necesarios.

⁹¹ https://upaep.mx/biencomun/observatorio/PDF/Informe_2019_2020%20.pdf

CONCLUSIONES

Desagrego mi primera conclusión, partiendo de lo que sostuve en la introducción de esta investigación, “las instituciones políticas de un pueblo como una especie de producción orgánica de su naturaleza y de su vida: son el producto de sus costumbres, de su instinto, de sus necesidades y de sus deseos inconscientes y apenas el fruto de su intencion deliberada”.⁹² El comportamiento del Congreso del Estado y su apéndice conforme a la rendición de cuentas hablaría de lo que nuestra sociedad espera del mismo. Entonces tuvimos un limitado ejercicio de rendición de cuentas, manipulado y orientado a los fines de quienes detentaron el poder. Podríamos llamarlo “rendición de cuentas a modo”.

Tuvimos así una rendición de cuentas ausente en una gran parte de la LX Legislatura, principalmente por factores exógenos a la misma (el conflicto post-electoral de 2018, el periodo corto de la gubernatura de Martha Érika Alonso, la crisis para nombrar al gobierno interino, el proceso electoral extraordinario, el proceso de elección del Auditor, etc.), para luego pasar a un ejercicio de rendición de cuentas más político que institucional (caso BUAP y municipio de Puebla como ejemplos). Es decir, un ejercicio limitado y manipulado. Muy lejos tanto en el aspecto cuantitativo (menos de la mitad de las cuentas públicas correspondientes al ejercicio revisadas), como en lo cualitativo (desde el origen con poca legitimidad) al abordar sus principales acciones con una estrategia carente de solidez jurídica.

Estas primeras conclusiones no son restrictivas o inherentes a un periodo de ejercicio constitucional de las autoridades competentes (Congreso del Estado y ASE), son características estructurales del desempeño de las mismas desde que se concibieron. Lo anterior obliga a decir que, en esencia, no cambiaron sino que sólo lo hicieron los actores que las administran. El llamado “garrote político” no es característica entonces de algún gobierno o partido político en particular, sino que es un sello distintivo de la práctica y la cultura política del uso de las instituciones para el grupo en el poder en turno, al menos en cuanto a Puebla se refiere.

⁹² John Stuart Mill. El gobierno representativo.

El aparato de la rendición de cuentas en el estado no ha sido garante del balance en la concentración del poder. Por el contrario, ha sido una herramienta para concentrar aún más el poder del partido político y/o grupo político dominante en turno. Su fachada “democrática” es eso, sólo se queda expresada en un marco normativo y en la acción ha servido en sentido contrario. “Sin escrutinio tenemos pocos balances de poder y concentración en manos del ejecutivo”.⁹³ Es tal cual la descripción del escenario poblano en el periodo estudiado.

Se sostiene que, en el periodo estudiado, el Congreso por momentos renunció parcialmente a asumir su papel preponderante de garantizar la rendición de cuentas de representantes a representados. “Cedió”, por así decir, ese papel a la Auditoría que, actuaba de manera “independiente” ante situaciones tan complejas que se generaron con la “revisión preventiva a la BUAP”. En este sentido el Auditor Romero Serrano sostuvo un intercambio mediático con el entonces rector, situación a todas luces anómala y con un sesgo de escándalo. El Congreso se sumó, en su momento, a los señalamientos en contra de la BUAP pero no actuó más allá dejando todo en el ámbito de la Auditoría. En ese sentido y desde un análisis institucional asumió una mayor presencia la Auditoría que el Congreso tergiversando la jerarquía política entre ambos entes.

Continuando con el caso BUAP se entrelaza con lo planteado en el texto introductorio de esta investigación cuando Schmit sugiere que, en la formalidad del ejercicio de los diputados, existen carencias que demeritan y debilitan al poder en sí. La principal carencia de la LX Legislatura fue, desde mi punto de vista, la falta de oficio político, liderazgo y compromiso de sus integrantes. Al no establecer, en el caso de la BUAP una estrategia jurídica robusta y no acreditar todas las acciones y omisiones de la que se les acusó, sometió al Congreso a un desgaste de manera innecesaria que si se le ve al paso del tiempo no fue más que una batalla perdida de la ASE.

En materia de transparencia existe una doble percepción desde mi perspectiva. Por un lado, el Congreso ha sido evaluado de manera satisfactoria tanto por instancias del Estado como por organizaciones de la sociedad civil. Las

⁹³ Ibid

calificaciones obtenidas han sido parcialmente satisfactorias. Pero no necesariamente reflejan claridad en los procesos legislativos que siguen siendo un tanto opacos. Se evalúa más la presentación de los resultados legislativos pero se obvia la parte del proceso para llegar a los mismos.

Como parte de otra conclusión se puede afirmar que el Congreso no sólo obtuvo resultados limitados al momento de actuar como garante de la rendición de cuentas sino que tampoco pudo asumir a cabalidad su posición como un ente que también le rinde directamente cuentas a la población. Para tal efecto existen elementos para poder evaluar pero el impacto es a nivel de la vida interna del Congreso (informes, gaceta legislativa, diario de debates, etc). Además, el Congreso no fijó una agenda legislativa clara y precisa, factor primordial que le impidió cumplir con compromisos susceptibles de ser comprobables y medibles.

ANEXOS

ANEXO 1. Integración de la LX Legislatura al inicio de su periodo constitucional

Distrito	Nombre	Grupo o Representación Legislativa
1 Xicotepec de Juárez	Alejandra Guadalupe Esquitín Lastiri	MC
2 Huachinango de Degollado	Liliana Luna Aguirre	PRD
3 Zacatlán	Raúl Espinosa Martínez	PAN
4 Zacapoaxtla	Hugo Alejo Domínguez	PAN
5 Tlatlauquitepec	Nancy Jiménez Morales	PAN
6 Teziutlán	María del Carmen Saavedra Fernández	PAN
7 San Martín Texmelucan de Labastida	Bárbara Dimpna Morán Añorve	MORENA
8 Huejotzingo	Rafaela Vianey García Romero	MORENA
9 Puebla de Zaragoza	Delfina Leonor Vargas Gallegos	MORENA
10 Puebla de Zaragoza	Nora Yessica Merino Escamilla	PES
11 Puebla de Zaragoza	Emilio Ernesto Maurer Espinosa	MORENA
12 Amozoc de Mota	José Miguel Trujillo de Ita	PES
13 Tepeaca	Raymundo Atanacio Luna	PT
14 Ciudad Serdán	Uruviel González Vieyra	CPP
15 Tecamachalco	Arturo de Rosas Cuevas	MORENA
16 Puebla de Zaragoza	Yadira Lira Navarro	MORENA
17 Puebla de Zaragoza	Mónica Lara Chávez	PES
18 Cholula de Rivadavia	Tonantzin Fernández Díaz	MORENA
19 Puebla de Zaragoza	Héctor Eduardo Alonso Granados	MORENA

20 Puebla de Zaragoza	José Juan Espinosa Torres	PT
21 Atlixco	Guadalupe Muciño Muñoz	PT
22 Izúcar de Matamoros	Ángel Gerardo Islas Maldonado	PNA
23 Acatlán de Osorio	Nibardo Hernández Sánchez	PRI
24 Tehuacán	Fernando Sánchez Sasía	MORENA
25 Tehuacán	Olga Lucía Romero Garci Crespo	MORENA
26 Ajalpan	José Armando García Avendaño	PRD
Representación Proporcional	Gabriel Juan Manuel Biestro Medinilla	MORENA
Representación Proporcional	Estefanía Rodríguez Sandoval	MORENA
Representación Proporcional	Luis Fernando Jara Vargas	MORENA
Representación Proporcional	Cristina Tello Rosas	MORENA
Representación Proporcional	María del Carmen Cabrera Camacho	PT
Representación Proporcional	Valentín Medel Hernández	PT
Representación Proporcional	Javier Casique Zárate	PRI
Representación Proporcional	Josefina García Hernández	PRI
Representación Proporcional	María del Rocío García Olmedo	PRI
Representación Proporcional	Mónica Rodríguez Della Vechia	PAN
Representación Proporcional	Gabriel Oswaldo Jiménez López	PAN
Representación Proporcional	Carlos Alberto Morales Álvarez	MC
Representación Proporcional	Juan Pablo Kuri Carballo	PVEM
Representación Proporcional	Iván Jonathan Collantes Cabañas	PNA
Representación Proporcional	Marcelo Eugenio García Almaguer	PAN
FUENTE: Micrositios de legislaturas anteriores: www.congresopuebla.gob.mx		

Anexo 2. Integración de la LX Legislatura al final de su periodo constitucional

Distrito	Nombre	Grupo o Representación Legislativa
1 Xicotepec de Juárez	Alejandra Guadalupe Esquitín Lastiri	MC
2 Huachinango de Degollado	Liliana Luna Aguirre	Sin Partido
3 Zacatlán	Raúl Espinosa Martínez	PAN
4 Zacapoaxtla	Hugo Alejo Domínguez	Sin Partido
5 Tlatlauquitepec	Nancy Jiménez Morales	PAN
6 Teziutlán	María del Carmen Saavedra Fernández	MORENA
7 San Martín Texmelucan de Labastida	Bárbara Dimpna Morán Añorve	MORENA
8 Huejotzingo	Rafaela Vianey García Romero	MORENA
9 Puebla de Zaragoza	Guadalupe Tlaque Cuazitl	MORENA
10 Puebla de Zaragoza	Nora Yessica Merino Escamilla	MORENA
11 Puebla de Zaragoza	Emilio Ernesto Maurer Espinosa	MORENA
12 Amozoc de Mota	José Miguel Trujillo de Ita	MORENA
13 Tepeaca	Gustavo Adolfo Huerta Gamboa	PT
14 Ciudad Serdán	José Antonio Zacaula Martínez	CPP
15 Tecamachalco	Arturo de Rosas Cuevas	MORENA
16 Puebla de Zaragoza	Iliana Paola Ruíz García	MORENA
17 Puebla de Zaragoza	Mónica Lara Chávez	PT
18 Cholula de Rivadavia	Tonantzin Fernández Díaz	MORENA
19 Puebla de Zaragoza	Héctor Eduardo Alonso Granados	Sin Partido
20 Puebla de Zaragoza	José Juan Espinosa Torres	Sin Partido
21 Atlixco	Guadalupe Muciño Muñoz	PT

22 Izúcar de Matamoros	Ángel Gerardo Islas Maldonado	Sin Partido
23 Acatlán de Osorio	Nibardo Hernández Sánchez	PRI
24 Tehuacán	Fernando Sánchez Sasia	MORENA
25 Tehuacán	Olga Lucía Romero Garci Crespo	MORENA
26 Ajalpan	José Armando García Avendaño	PRD
Representación Proporcional	Eduardo Elías Gandur Islas	MORENA
Representación Proporcional	Estefanía Rodríguez Sandoval	MORENA
Representación Proporcional	Luis Fernando Jara Vargas	MORENA
Representación Proporcional	Cristina Tello Rosas	MORENA
Representación Proporcional	María del Carmen Cabrera Camacho	PT
Representación Proporcional	Valentín Medel Hernández	PT
Representación Proporcional	Javier Casique Zárate	PRI
Representación Proporcional	Josefina García Hernández	PRI
Representación Proporcional	María del Rocío García Olmedo	PRI
Representación Proporcional	Mónica Rodríguez Della Vechia	PAN
Representación Proporcional	Gabriel Oswaldo Jiménez López	PAN
Representación Proporcional	Abundio Sandre Popoca	PRD
Representación Proporcional	Juan Pablo Kuri Carballo	PVEM
Representación Proporcional	Iván Jonathan Collantes Cabañas	PRI
Representación Proporcional	Marcelo Eugenio García Almaguer	Sin Partido
FUENTE: Micrositios de legislaturas anteriores: www.congresopuebla.gob.mx		

Anexo 3 Ejemplificación de datos ofrecidos por el Congreso del Estado en cumplimiento a la publicación de obligaciones generales y específicas en materia de transparencia

OBLIGACIONES GENERALES

OBLIGACIÓN	FORMATO PUBLICADO
Indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados	(2020) Juicios de amparo en tiempo y forma, solventados Estudios técnicos en apego a las características propias del proceso legislativo de la materia específica que abarcan, emitidos Dictámenes en tiempo y forma en comités, comisiones y secretaría general, emitidos ⁹⁴
Información en versión pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que así lo determinen	19 links a versiones públicas de declaraciones patrimoniales ⁹⁵
Convocatorias a concursos a ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos	Documento que enlista 21 cargos de confianza del Congreso que conforman su estructura en los que se señala que son concursos abiertos al público en general ⁹⁶
Información financiera sobre presupuesto asignado así como los informes del ejercicio trimestral del gasto.	Hipervínculo a la Ley de Egresos del año correspondiente ⁹⁷ 2019, 2020 y 2021 No se encuentran disponibles los informes trimestrales de gasto)

⁹⁴ https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=11696

⁹⁵ https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=11696

⁹⁶ https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=11696

⁹⁷ https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=11696

	Hipervínculo a las Cuentas Públicas 2019, 2020 y 2021 ⁹⁸
Montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, etc.	Se presenta link que lleva al Plan de Trabajo de la Dirección de Comunicación Social de la LIX Legislatura (irregularidad) ⁹⁹ Un listado con los números de los 24 contratos en materia de comunicación social del año 2020. ¹⁰⁰
Informes que por disposición oficial genere el sujeto obligado	Memoria de las acciones realizadas durante las visitas a los distritos del Estado, periodo 16 de diciembre de 2020 al 14 de enero de 2021 Informe Anual de Actividades Legislativas Memoria de las acciones realizadas durante las visitas a los distritos del Estado, periodo 16 de julio al 14 de septiembre de 2020 Informe de los Trabajos realizados en el Comité Memoria de las acciones realizadas durante las visitas a los distritos del Estado, periodo 16 de marzo al 14 de mayo de 2020 Memoria de las acciones realizadas durante las visitas a los distritos del

⁹⁸ <https://cuentapublica.puebla.gob.mx/2020/2020-tomo-iv>

⁹⁹ http://www.congresopuebla.gob.mx/docs/transparencia/2017/articulo77/fraccion_xxiii/a/plan_comunicacion.pdf

¹⁰⁰ <https://drive.google.com/file/d/1VaAuYbrZHJXF5SUiX9msW3ztY3vsAo0A/view>

	Estado, periodo 16 de diciembre de 2019 al 14 de enero de 2020 ¹⁰¹
Mecanismos de participación ciudadana	Link a archivo que no contiene ninguna información relevante respecto de los mecanismos de participación ciudadana
OBLIGACIONES ESPECÍFICAS	
OBLIGACIÓN	FORMATO PUBLICADO
Agenda Legislativa	De acuerdo a la información obtenida en el Portal del Congreso ¹⁰² , no se presentó en ningún momento la Agenda Legislativa
Gaceta Parlamentaria	Se presentan 13 números de la Gaceta Parlamentaria correspondiente a los años 2019 y 2020 ¹⁰³
Leyes, Decretos y Acuerdos aprobados por el Pleno del Congreso	Tabla con 313 instrumentos legislativos aprobados por el Pleno del Congreso de los años 2020 y 2021 ¹⁰⁴
Versiones públicas de información entregada en audiencias públicas, comparecencias y otros procesos de designación, ratificación, elección o cualquier otro;	Tabla que contiene documentos sobre comparecencias para diferentes cargos: Consejo Consultivo de Derechos Humanos; Comisionado del ITAIP; así como los links a las comparecencias con motivo de la glosa del informe anual de gobierno del Ejecutivo. ¹⁰⁵

¹⁰¹ https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=11696

¹⁰² https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=11696

¹⁰³ https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=11696

¹⁰⁴ https://drive.google.com/file/d/1-pdfbkSMiTALXWH7hICTWa_AkR2z_Bup/view

¹⁰⁵ https://drive.google.com/file/d/1C-2YBTp97bJteH92RYo_nEfBmvRFols3/view

Informe semestral del ejercicio presupuestal de uso y destino de recursos financieros de órganos de gobierno, comisiones, comités, grupos legislativos; etc.	Tabla con los informes trimestrales de gastos de los grupos y representaciones legislativos 2020 ¹⁰⁶ . Link al Estado Analítico del Ejercicio de Presupuesto de Egresos 2020 ¹⁰⁷
Resultados de estudios o investigaciones de los centros de estudio e investigaciones legislativas	Tabla con 2 estudios cuyo link no funciona y que se hacen denominar ¹⁰⁸ : Evolución Legislativa del Concepto de Autonomía Universitaria. Creación de Políticas Públicas para la implementación de la agrogesología en el campo poblano

¹⁰⁶ https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=11696

¹⁰⁷ http://www.congresopuebla.gob.mx/docs/dgaf/contabilidad/platNac/2020/Formato%2077/Fraccion_XXI_A_Y_B/EAPE_clasif_admva_funcional_objeto_gasto_economica_4to_trimestre.pdf

¹⁰⁸ https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=11696

BIBLIOGRAFÍA

Adam Przeworsky, Susan C. Stokes, Bernard Manin. *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, 1999

Khemvirg Puente. *Participación ciudadana en la actividad parlamentaria*, Instituto Electoral de la Ciudad de México, Ciudad de México, 2018.

Carl Schmit, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, 1990

John Stuart Mill. *El gobierno representativo*, Imprenta y Librería de Mercurio de S. Tornero e hijos, Valparaíso, 1865

FUENTES LEGISLATIVAS

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en Orden Jurídico Poblano (página web)

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, en Orden Jurídico Poblano (página web)

Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, en Orden Jurídico Poblano (página web)

Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla, en Orden Jurídico Poblano (página web)

Plan de Trabajo de la Comisión Inspectora de la ASE. (página web del Congreso del Estado de Puebla)

Micrositio de la LX Legislatura del Congreso del Estado

Ayuntamiento de Zoquitlán, Página web

Municipio de Quecholac, Página web

Diario de Debates, Micrositio de la LX Legislatura (página web del Congreso del Estado de Puebla)

Portal web de la Auditoría Superior del Estado

www.boletin.buap.mx/

Tesorería BUAP (página web)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Puebla (página web)
Congreso del Estado de Coahuila (página web)
Congreso del Estado de Campeche (página web)
Congreso del Estado de Veracruz (página web)
Instituto Mexicano para la Competitividad (página web)
CIMTRA (Página web)
UPAEP (Página web)

PRENSA

Portal MTP Noticias
Portal E-Consulta
Portal El Sol de Puebla
Portal de Ultranoticias
Portal Milenio
Portal El Sol de México
Portal Medio Tiempo
Portal del semanario Pocesó
Portal Ladobe
Portal 24 horas
Portal Diario Cambio
Portal El Universal
Portal El Financiero
Portal El Universal Puebla