COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

DIPUTADOS INTEGRANTES:
BULMARO ANDRÉS PACHECO MORENO
FAUSTINO FÉLIX CHÁVEZ
ROBERTO RUIBAL ASTIAZARÁN
DAMIÁN ZEPEDA VIDALES
JESÚS ALBERTO LÓPEZ QUIROZ
DAVID CUAUHTÉMOC GALINDO DELGADO
OSCAR MANUEL MADERO VALENCIA
JOSÉ GUADALUPE CURIEL
CÉSAR AUGUSTO MARCOR RAMÍREZ

HONORABLE ASAMBLEA:

A los suscritos diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Legislatura, nos fue turnado para estudio y dictamen por la Presidencia de este Poder Legislativo, iniciativa presentada por el diputado Raúl Acosta Tapia, con proyecto de Ley que adiciona los párrafos tercero y cuarto al artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Sonora, con el objeto de establecer un nuevo formato que posibilite a los legisladores realizar preguntas por escrito, donde manifiesten sus dudas o solicitar ampliación sobre información por parte del Ejecutivo, del Procurador o de alguno de los secretarios del ramo, o bien sobre el actuar de las organismos públicos paraestatales dependientes del Ejecutivo, en relación al estado que guarda la administración pública estatal.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de las siguientes:

PARTE EXPOSITIVA:

El legislador Raúl Acosta Tapia sustentó la iniciativa de modificación a la Constitución Política del Estado de Sonora, bajo los siguientes argumentos:

"La división de poderes es un componente dogmatico del Estado constitucional, surge como necesidad para limitar el uso del poder político y es un principio que está incorporado en la mayoría de las constituciones herederas de revoluciones liberales. La división de poderes en un sistema de gobierno como el nuestro, sirve para comprender desde el punto de vista jurídico-constitucional, la responsabilidad política del gobierno (el Ejecutivo) frente al Poder Legislativo; así, en un sistema presidencial como el mexicano existe una marcada división entre ambos y se sustenta en equilibrios, pero también representa una responsabilidad política del Ejecutivo para el Legislativo como mecanismo de rendición de cuentas.

Uno de los mejores ejemplos de esta rendición de cuentas lo encontramos en el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la obligación del Ejecutivo Federal de presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarda la administración pública del país.

Ahora bien, dicho informe presidencial ha sido blanco de una reforma constitucional por parte del Poder Constituyente Permanente, la cual ahora faculta al Poder Legislativo Federal para que, una vez que hubiere realizado el análisis del informe, pueda solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios del Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes deben de comparecer y rendir informes bajo protesta de decir verdad.

Es decir, se introduce a nuestro régimen constitucional, lo que se denomina, la pregunta parlamentaria, la cual, según la doctrina jurídica, es considerada como un medio de información que se utilizan como elementos importantes de las funciones de control y de investigación propios de un parlamento; es empleada para demandar e interrogar a ciertas personas, generalmente funcionarios, para que respondan sobre lo que saben de un negocio u otra cosa; y son dirigidas a miembros del gabinete por los legisladores para obtener información sobre asuntos sucedidos o por suceder en el área bajo su responsabilidad.

Por otra parte, en el Derecho Parlamentario Español, el tratadista Fernando Santaolalla, la ha definido como:

1. Una demanda puntual concreta, particularmente idónea para permitir a los miembros del parlamento informarse u obtener esclarecimiento sobre la actividad de la administración pública.

2. La Pregunta Parlamentaria y las respuestas del Ejecutivo o de sus representantes, varían de país a país. Pueden ser orales, escritas o una combinación de ambas.

3. Aunque la pregunta es consustancial a regímenes parlamentarios, esa práctica ha venido extrapolándose a los presidenciales y semipresidenciales.

4. Igual en países con añeja tradición democrática, pero también a otros con democracias más inestables o recientes, como un medio idóneo de control y evaluación de la acción pública del gobierno, de rendición de cuentas a los ciudadanos.

La teoría señala entonces entre las finalidades de la pregunta parlamentaria, las siguientes:

- *Constituirse como un control e investigación del Congreso sobre el desempeño del Ejecutivo;*

- *Asegurar diálogo político, en los cuerpos colegiados representativos;*

- *Obtención de información por parte del Legislativo sobre asuntos que han sucedido o están por suceder en la esfera del Poder Ejecutivo;*

- *Control y comunicación entre los Poderes de la Unión;*

- *Asegurar transparencia en las actividades de la administración pública y la rendición de cuentas a la ciudadanía; y*

- *Contribuir a un efectivo equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo.*

En este contexto, nuestro marco jurídico constitucional estatal, en su artículo 46, de igual forma establece la obligación del Poder Ejecutivo Estatal de informar cada año sobre el estado que guarda la administración pública estatal en sus diversos ramos. Al efecto, puedo señalar que dicho dispositivo es muy general y no permite la posibilidad de cuestionar al Ejecutivo Estatal sobre temas que pudieren ser de interés general para el Congreso del Estado, motivo por el que considero que esta obligación debe de ser enriquecida con un nuevo formato que posibilite a los legisladores realizar preguntas por escrito, donde manifiesten sus dudas o ampliación sobre información por parte del Ejecutivo, del Procurador o de alguno de los secretarios del ramo, o bien sobre el actuar de las organismos públicos autónomos o paraestatales dependientes del Ejecutivo.

Lo anterior, con el fin de homologar nuestro orden jurídico en materia del informe del Titular del Poder Ejecutivo, al orden federal, donde la práctica de la pregunta parlamentaria ha surgido como parteaguas de una nueva política de rendición de cuentas.

Motivo por el que en este ocurso, me permito plantear se modifique el citado artículo 46 de la Constitución Política Local, para establecer la posibilidad, en primer término, de integrar la pregunta parlamentaria y, en un segundo lugar, abrir la posibilidad de sancionar a los servidores públicos que incumplan con ese mecanismo. En consecuencia, es preciso señalar que como resultado del establecimiento de la pregunta parlamentaria en nuestro Máximo Ordenamiento Constitucional Local, se hacen necesarias una serie de modificaciones a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios y el Código Penal para el Estado de Sonora, pues es de explorado derecho, que una norma sin sanción es una norma imperfecta y no tendría razón el realizar una reforma a la Constitución Local, sin establecer o contemplar las consecuencias que tendrían aquellos servidores públicos obligados que evadieran esa responsabilidad. Asimismo, resultará necesaria una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, con el fin de regular el procedimiento en cuestión y que no se presente la experiencia que resultó en el Congreso de la Unión, donde dicha herramienta parlamentaria se tradujo en acuerdos políticos que a la postre no han redituado en una reforma a su Ley Orgánica.

En este sentido, considero que la posibilidad de cuestionar al Ejecutivo a través de preguntas por escrito, puede llegar a constituirse en un interesante mecanismo de control para la rendición de cuentas, así como para conocer la postura del Gobernador sobre temas fundamentales para la Entidad.

Finalmente, puedo manifestar que la vocación de un Poder Legislativo se funda en la posibilidad de supervisar y controlar el funcionamiento de la administración pública, en algunos casos con cuestionamientos muy concretos, pero en otros expresando posiciones que más que una pregunta, exigen la definición del Ejecutivo sobre asuntos relevantes y prioritarios para la Entidad. Además de ejercer una importante función de educación política, pues sirve de mecanismo de control de posibles arbitrariedades, como freno a actos de corrupción, al constituirse como un instrumento idóneo que permita una autentica modernización de la función legislativa".

Expuesto lo anterior, esta Comisión procede a resolver el fondo de la iniciativa en estudio, para lo cual nos fundamentamos bajo las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- Es facultad constitucional y de orden legal de los diputados al Congreso del Estado, iniciar ante este Órgano Legislativo las leyes, decretos o acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito jurisdiccional del Estado, atento lo dispuesto por los artículos 53, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Sonora y 32, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

SEGUNDA.- Conforme al orden jurídico local, es potestad constitucional exclusiva de este Poder Legislativo discutir, aprobar y expedir toda clase de leyes, decretos y acuerdos de observancia y aplicación en el ámbito territorial del Estado, siendo materia de ley toda resolución que afecte a las personas en general, de decreto la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas, y de acuerdo en los demás casos, según lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

TERCERA.- El artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora previene que para reformar, adicionar o derogar disposiciones de nuestra Ley Fundamental Local, se requiere del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Estatal y el voto aprobatorio de la mitad más uno de los ayuntamientos del Estado.

CUARTA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 39, establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; asimismo, que el pueblo mexicano tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En tal sentido, el constituyente originario de 1917, como verdadera expresión de la voluntad del pueblo mexicano, contempló dentro del artículo 40 de nuestra máxima norma constitucional, el constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de dicha ley fundamental.

En concordancia con lo anterior, el diverso numeral 41 de nuestra Constitución Federal dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Teniendo como fundamento lo antes señalado, la Constitución Política del Estado, en sus artículos 21 y 22, relativos a la Soberanía, señalan que el Estado de Sonora forma parte de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos y que es libre e independiente de los demás Estados de la Federación y soberano en todo lo que se refiere a su administración y régimen interiores, para lo cual, conserva con los demás Estados de la Unión, las relaciones que le impone la Constitución General de la República; asimismo, se estipula que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo sonorense y se ejerce por medio de los poderes públicos del Estado, por lo tanto, el gobierno es emanación genuina del pueblo y se instituye para beneficio del mismo.

Como se observa de las disposiciones constitucionales federales y locales señaladas con antelación, en el Estado de Sonora se adopta la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y organización política y administrativa el Municipio Libre. Lo anterior, en atención a que somos parte de una federación y a que nuestro Gobierno es reflejo de la voluntad del pueblo sonorense, el cual elige a sus gobernantes y representantes mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Asimismo, el diverso artículo 26 de la Constitución Política del Estado de Sonora, dispone que el supremo poder del Estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para lo cual la propia Constitución les establece a cada uno de los poderes sus facultades, destacándose que, en forma general, al Legislativo le compete la emisión de normas jurídicas y la fiscalización de los recursos públicos, al Ejecutivo le corresponde llevar a cabo la administración de los servicios y obras públicas y, el Judicial se encuentra embestido de facultades para la resolución de conflictos entre particulares.

QUINTA.- En el desarrollo de las funciones que a cada poder le corresponde, tanto en nuestra Constitución Federal como la Local y los diversos ordenamientos jurídicos emanados de éstas, se encuentran diversos mecanismos denominados como de vigilancia y control, con lo cual, el sistema de gobierno establece contrapesos para cada poder; así, podemos citar los ejemplos de la Auditoría Superior de la Federación y del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización, los cuales se constituyen como órganos del Poder Legislativo encargado de la revisión y fiscalización de los estados financieros y cuentas públicas federales y estatal y municipales, respectivamente. Lo anterior, en atención a que, históricamente, una de las mayores causas de preocupación de la sociedad es el hecho de tener la certeza de que el recurso que aporta al gobierno, ya sea mediante impuestos, derechos contribuciones especiales por mejoras o aprovechamientos, es decir contribuciones, es utilizado de manera correcta por quienes integran los poderes del Estado.

En ese orden de ideas, el artículo 69 de la Constitución Federal contemplaba la obligación de que el Presidente de la República asistiera al recinto legislativo de San Lázaro, a la apertura del primer periodo del Congreso, a presentar un informe por escrito, en el que manifestara el estado general que guarda la administración pública del país. Dicha obligación de rendir informe ante el Legislativo Federal se constituía como una forma de control o vigilancia respecto a la forma en que se conducían los destinos del país, no obstante, los últimos años de dicho formato, por así decirlo, fueron evidenciando un deterioro en el mismo, convirtiendo un acto eminentemente solemne en un uno más parecido a los que se ven en espectáculos circenses, perdiendo el objeto para el cual estaba destinada dicha obligación presidencial. En tal sentido, el constituyente permanente, mediante reforma constitucional a los artículos 69 y 93, publicada en el Diario

Oficial de la Federación, el 15 de agosto de 2008, modificó la forma en que cada año se debe de presentar el informe de gobierno por parte del Presidente de la República y estableció que cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar, al Presidente de la República, ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. Para lo cual se estipula que la Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de dicha facultad.

En tal sentido, la figura de la "pregunta parlamentaria" se ha venido aplicando en nuestro país en los últimos dos años, por lo que al efecto, el Dr. Francisco Berlín Valenzuela, señala que las preguntas parlamentarias son empleadas para demandar e interrogar a ciertas personas, generalmente funcionarios para que respondan lo que se sabe de un negocio u otra cosa, es decir, el objeto es disipar una duda.

Es importante señalar que dicha figura ha sido utilizada y tiene su origen en regímenes parlamentarios, donde países como España, Francia e Italia hacen regular uso de este medio de control por parte del Legislativo sobre el Ejecutivo; en nuestro país, como se señaló, la utilización de esta figura jurídica tiene poco tiempo, no obstante, ha sido plenamente reconocido el beneficio que ésta ha tenido en la búsqueda de construir un mejor entendimiento entre dichos poderes, en relación a la forma en que se ejecutan las acciones o programas de gobierno en la administración pública federal.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que otras entidades federales han realizado modificaciones a sus constituciones locales con el objeto de establecer dicha

figura, dentro de las cuales podemos citar a los estados de Morelos, Yucatán, Quintana Roo y nuestro vecino estado de Sinaloa.

En ese sentido, hemos de precisar que esta Comisión valora positivamente el establecimiento de tan importante figura dentro de nuestra Constitución Política Local, por lo cual hacemos nuestros los argumentos vertidos por el diputado que inicia y, citando una parte de los argumentos bajo los cuales fue aprobada por los diputados federales en su momento, resaltamos lo siguiente: *"…el informe y la pregunta parlamentaria constituyen mecanismos de control y de diálogo abierto, participativo y transparente, destinados a identificar y apreciar a las dependencias del Ejecutivo en su desempeño, rindiendo cuentas ante el pueblo que lo eligió…"*.

En tal sentido, la integración dentro de nuestro marco constitucional de la figura de la "pregunta parlamentaria", vendría a mejorar la comunicación entre los poderes del Estado, ya que a través de este medio, la información fluye de forma recíproca entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, situación que, a su vez, se convierte en la importante función de control y supervisión que debe de realizar este Poder Legislativo.

En razón de lo anterior, y con apoyo en lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Sonora, sometemos a consideración del pleno el siguiente proyecto de:

LEY

QUE ADICIONA LOS PÁRRAFOS TERCERO Y CUARTO AL ARTÍCULO 46 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA.

ARTÍCULO ÚNICO.- Que adiciona los párrafos tercero y cuarto al artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Sonora, para quedar como sigue:

ARTICULO 46.- …

…

Una vez realizado el análisis del informe, los diputados podrán presentar, ante el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado y dentro de los quince días naturales siguientes a la entrega del informe, solicitud para ampliar la información mediante preguntas por escrito, las cuales deberán ser remitidas por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso al Secretario de Gobierno, para que sean respondidas, invariablemente, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su recepción, por los titulares de las dependencias o entidades que correspondan. Del mismo modo, si se requiere la comparecencia de los Secretarios de Estado, el Procurador General de Justicia o los directores de las entidades paraestatales, éstos deberán comparecer a más tardar dentro de cinco días hábiles siguientes, contado a partir de la fecha en que fue aprobada la solicitud por el Pleno del Congreso del Estado, debiendo especificar si la comparecencia será en reunión pública ante el Pleno del Poder Legislativo o ante sus comisiones, a fin de rendir los informes que les hubieran sido requeridos con motivo de las preguntas realizadas por los diputados, lo anterior, previa protesta de decir verdad.

Bajo ningún motivo, los servidores públicos citados en el párrafo anterior dejarán de asistir a una comparecencia, entregar la información requerida o conducirse con falsedad ante el Congreso del Estado, el incumplimiento de lo anterior será sancionado por la ley.

TRANSITORIO

ARTÍCULO ÚNICO.- La presente ley entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, previo cómputo que se realice de la aprobación o rechazo que emitan los ayuntamientos del Estado, a quienes se les deberá notificar los términos de la presente ley para los efectos dispuestos por el artículo 163 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Se instruye a la Mesa Directiva o a la Diputación Permanente del Congreso del Estado, en su caso, a efecto de que lleve el cómputo respectivo y la remita al Titular del Poder Ejecutivo en caso de resultar aprobada, para su publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

Por estimar que el presente dictamen debe ser considerado como de obvia resolución, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del

Poder Legislativo de Sonora, se solicita la dispensa al trámite de segunda lectura, para que sea discutido y aprobado en esta misma sesión ordinaria.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 07 de septiembre de 2010.

C. DIP. BULMARO ANDRÉS PACHECO MORENO

C. DIP. FAUSTINO FÉLIX CHÁVEZ

C. DIP. ROBERTO RUIBAL ASTIAZARÁN

C. DIP. DAMIÁN ZEPEDA VIDALES

C. DIP. JESÚS ALBERTO LÓPEZ QUIROZ

C. DIP. DAVID CUAUHTÉMOC GALINDO DELGADO

C. DIP. OSCAR MANUEL MADERO VALENCIA

C. DIP. JOSÉ GUADALUPE CURIEL

C. DIP. CÉSAR AUGUSTO MARCOR RAMÍREZ