

DECRETO # 571



N. LEGISLATURA
DEL ESTADO

LA HONORABLE SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS, EN NOMBRE DEL PUEBLO, DECRETA

RESULTANDOS:

PRIMERO. En sesión ordinaria celebrada el 29 de mayo de 2020, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, presentada por el diputado Eduardo Rodríguez Ferrer, integrante de esta Soberanía Popular.

SEGUNDO. En esa misma fecha, por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada mediante memorándum número 1336 a la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, para su estudio y dictamen correspondiente.

El diputado sustentó su iniciativa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



En sesión ordinaria de pleno celebrada el pasado jueves 30 de abril de este año, el Diputado José Ma. González Nava y copautores, sometieron a la consideración de la Asamblea, una iniciativa con proyecto de Decreto para reformar la Ley Electoral y la Ley Orgánica del Instituto Electoral, ambas del Estado de Zacatecas.

En mi carácter de Presidente de la Mesa Directiva, en su momento procesal oportuno, le concedí el uso de voz al referido legislador para que procediera a dar lectura a la mencionada iniciativa. Hecho lo anterior, el Diputado Jesús Padilla Estrada invocando el artículo 32 del Reglamento General del Poder Legislativo solicitó al suscrito que le concediera el uso de la voz para fijar su postura sobre dicha iniciativa.

Percatándome que el artículo 32 citado, efectivamente establece que “Los Grupos Parlamentarios **podrán fijar su postura respecto de las iniciativas y dictámenes**, siguiendo los cánones del procedimiento legislativo y en el ejercicio de las facultades que me otorga la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento General, procedí a concederle el uso de la voz al diputado petionario, considerando que tiene el carácter de coordinador del Grupo Parlamentario y que por ende, estaba en posibilidades de fijar la postura sobre la iniciativa en cuestión.

Una vez terminada la participación del mencionado Coordinador, dio comienzo a un álgido debate con posturas encontradas. Unos diputados y diputadas afirmando que en mi calidad de Presidente de la Mesa Directiva debí haber denegado la petición del Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional, por no estar ajustada a derecho y, por otra parte, diputadas y diputados aseverando que si el señalado artículo 32 lo establecía, entonces, resultaba apegado a derecho haber obsequiado dicha petición. La Diputada Perla Guadalupe Martínez Delgado con tono enfático resaltó que se estaba sentando un precedente.

Pues bien, el debate surgió en razón de que, al menos en la presente Legislatura, no se había invocado con este carácter el precepto legal en cita y ello, quizá, fue motivo para levantar ámpula, situación que hasta cierto punto es parte



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

de la normalidad en un órgano deliberativo como esta Asamblea Soberana.

De acuerdo a nuestro marco jurídico interno, la conducción de la Legislatura local descansa en cuatro “órganos de gobierno” fundamentales para el desarrollo de su función.

El primero de ellos, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios cuya principal atribución consiste en llevar la conducción política de la Legislatura. El segundo, la Comisión de Planeación, Patrimonio y Finanzas encargada de vigilar el ejercicio, administración y control de los recursos del Poder Legislativo. Asimismo, la Comisión Permanente misma que tiene la obligación de dar trámite a los asuntos pendientes al clausurarse los periodos de sesiones y, por último, la Mesa Directiva, la cual ejerce una función dual, en primer término, tiene a su cargo la representación política de la Legislatura ante los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, así como con los ayuntamientos y demás organismos, órganos y dependencias de los tres órdenes de gobierno y, por la otra, despliega la importante misión de dirigir el funcionamiento del pleno en los periodos de sesiones.

Bajo esta tesitura, el artículo 110 de la referida Ley Orgánica del Poder Legislativo dispone lo siguiente

*Artículo 110. Corresponde a la Mesa Directiva, bajo la autoridad de su Presidente, **preservar la libertad de las deliberaciones en los recintos de la Legislatura, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta Ley, del Reglamento General y los acuerdos que apruebe la Legislatura.***

Entonces, la Mesa Directiva debe actuar en todo momento soportando sus decisiones en tres premisas, a saber:

- a) Preservar la libertad de las deliberaciones,
- b) Cuidar la efectividad del trabajo legislativo, y
- c) Aplicar con imparcialidad las disposiciones legales.

De esa forma, siendo el proceso legislativo la sucesión de fases debidamente concatenadas con un fin último, crear



leyes que tendrán efectos generales en la sociedad, cada fase o etapa debe desarrollarse con minucioso cuidado y sin alejarse del marco jurídico de actuación, para evitar que el producto final (ley) esté afectado de nulidad.

En relación con lo antes aseverado, el artículo 47 de la precitada Ley Orgánica señala que el procedimiento legislativo tiene como objeto

“la creación o supresión de normas jurídicas; será ordinario cuando se refiera a la reforma, adición, derogación, abrogación o creación de una ley, de un decreto o de un acuerdo. Se denomina procedimiento para la reforma constitucional, cuando se trate de reformas a la Constitución federal o a la propia del Estado. La voluntad del Poder Legislativo se manifiesta mediante decreto legalmente aprobado por la Legislatura”.

Sobre este tema en particular, la Dra. Sara Berenice Orta Flores en su obra denominada “Las violaciones al procedimiento legislativo mexicano. Estudios de causas y efectos a través del control abstracto de constitucionalidad”, trabajo ganador del primer lugar en la categoría de Doctorado del Concurso Nacional de Tesis en torno al Futuro de la Administración de Justicia Constitucional en México, con toda puntualidad afirma que

*“El procedimiento legislativo que se sigue en las cámaras de representantes, es, en un gobierno democrático, el mecanismo mediante el cual el poder soberano –el pueblo– traduce su voluntad en normas de carácter general a las que habrá de someterse. **La pureza con que deben manufacturarse esas normas, adquiere una relevancia tal, que ha sido preciso elevar a rango constitucional los parámetros mínimos para que cada norma que emane del Poder Legislativo sea el producto de una deliberación incluyente y equitativa...**”.*

Regresando al centro de la discusión que dio origen a la petición del diputado Jesús Padilla Estrada, consistente en que de acuerdo a lo previsto en el artículo 32 de nuestro Reglamento General, los Grupos Parlamentarios **podrán fijar su postura respecto de las iniciativas**; podemos afirmar sin reservas, que el sentido de la norma es claro y pudiéramos entrar en la disyuntiva que cuando la ley es clara no admite interpretación, siendo que ésta no se agota



en la literalidad del texto. Sin embargo, no podemos soslayar que la Legislatura, como otros órganos deliberativos, tiene al debate como parte de su esencia misma y éste se alimenta de aquellas visiones, principios y plataformas que por una razón natural son divergentes, no tendría razón de ser conformar un cuerpo deliberativo con una visión única, porque simplemente no “deliberaría”.

Por ello, nuestro marco jurídico interno debe tener tal nivel de claridad que no permita dudas, suspicacias o que cualquier resquicio en la norma abra paso a la ilegalidad.

Con toda humildad afirmo que la conducción de las sesiones representa una actividad compleja, porque en el acto o como coloquialmente se dice “a bote pronto”, debes resolver sobre una determinada situación y por la misma dinámica de las sesiones el Presidente, en ocasiones, no cuenta con el tiempo suficiente para analizar con todo detenimiento, si procede a obsequiar o denegar una petición, cuestión que no es solo característica de esta Legislatura, sino de todos los cuerpos deliberativos.

Entonces, si procedemos a hacer un análisis minucioso sobre el artículo 32 del Reglamento General, mismo que dio origen a la discusión en la pasada sesión ordinaria, podemos encontrar que su teleología se refiere a que los Grupos Parlamentarios fijarán su postura respecto de las iniciativas y dictámenes y es que realmente esa es la esencia de dichos grupos, lo anterior como se afirma en el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el cual dispone que *“Los grupos parlamentarios son las formas de organización que deberán adoptar los diputados con igual partido político, a efecto de **garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Legislatura...**”*.

Estos grupos se mueven bajo la misma declaración de principios, plataforma electoral, programa de gobierno, programa de acción, o sea, tienen una misma visión y por ende, es obvio que deben **fijar su postura respecto de las iniciativas y dictámenes**. No obstante ello, dicha postura debe expresarse en el momento procesal oportuno, es decir, en la fase precisa para no trastocar el procedimiento legislativo ordinario, el cual en los términos del artículo 48 de la propia Ley Orgánica del Poder Legislativo se conforma de las siguientes fases:



- I. Iniciativa;
- II. Dictamen de la comisión;
- III. Discusión en el Pleno;
- IV. Votación y aprobación, en su caso, y
- V. Remisión al Poder Ejecutivo.

En ese sentido y de acuerdo con las fases en mención, la postura sobre las iniciativas bien pudiera exteriorizarse en el análisis y discusión ante comisiones; en la discusión y votación ante el pleno, o bien, en la discusión de un voto particular o reserva de determinados preceptos legales y, quizá, ya en un análisis exhaustivo, no debe realizarse en la presentación o lectura de la iniciativa ante pleno, porque se trastoca el derecho de iniciativa del promovente, porque al emitir en esta fase su postura un determinado grupo parlamentario, a priori ya sentenció a favor o en contra, postura que por su naturaleza debe manifestarse en la fase respectiva. No perdamos de vista que la iniciativa solo es el acto que pone en marcha tal procedimiento, propiciando la secuencia de varias etapas, siendo uno de ello, obviamente el debate.

Queda debidamente precisado que cada fase tiene su razón de ser y que el procedimiento ordinario legislativo debe desarrollarse dentro del marco constitucional y legal aplicable, porque como lo señala la propia Dra. Sara Berenice Orta Flores *“Cuando acontecen violaciones al procedimiento legislativo, además de denotar la dispraxis de un pilar fundamental del Estado, como lo es el Poder Legislativo, también se transgreden las reglas básicas de la relación contractual entre representante y representado...”*.

Vuelvo a reiterar que haciendo un análisis a mayor profundidad del numeral que nos ocupa, encontramos que aunado a que la postura de las iniciativas y dictámenes debe esgrimirse en la etapa oportuna, también el hecho de que solo se le otorgue esta potestad a los “Grupos Parlamentarios”, contraviene lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado vigente, ya que a los denominados diputados sin partido y sin representación en la Comisión de Régimen Interno se les deben guardar las mismas



consideraciones para el desempeño de sus funciones y al respecto, la citada Dra. Orta Flores acertadamente señala que “La democracia, cuando se adopta como forma de gobierno, implica para el órgano colegiado que crea leyes, todos **sus actos y normas internas deben respetar la igualdad y participación de sus integrantes...**”.

En ese orden de ideas, se propone reformar el precitado artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en vigor, con la finalidad de precisar que los grupos parlamentarios y los diputados sin partido e independientes, en el momento procesal oportuno, fijen su postura respecto de las iniciativas y dictámenes, con ello evitaremos dejar a la interpretación el sentido del mencionado numeral y al mismo tiempo, evitaremos que dicha postura solo sea manifestada por los grupos parlamentarios, en detrimento de los derechos de los demás diputados y diputadas.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias fue la competente para estudiar y emitir el presente dictamen, de conformidad con lo que establecen los artículos 130, 131 fracción XIII, 132 y 146, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

SEGUNDO. EL PARLAMENTO Y EL DEBATE DEMOCRÁTICO.

El Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación define la voz *Parlamento* de la forma siguiente:

Parlamento

Es una asamblea o sistema de asambleas, de estructura colegiada con una base jerárquica policéntrica e igualitaria, que tiene como principio la representación y, por ello, tiene por objeto intervenir en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas que permitan garantizar el cumplimiento de la voluntad popular. El término



Parlamento se llega a utilizar como sinónimo de Poder Legislativo, Asamblea o Congreso.

Los parlamentos suelen ser monocamerales o bicamerales y su funcionamiento y peso puede diferenciarse en función del número de fuerzas políticas y órganos de gobierno que lo integran.

Los Parlamentos tienen cuatro funciones fundamentales: 1) representación, 2) legislación, 3) control del Ejecutivo y, 4) legitimación.

Los Parlamentos han sido identificados, históricamente, como la sede del Poder Legislativo y, desde su origen, se les identifica como el espacio donde se debaten y resuelven los intereses nacionales.

La Revolución Francesa de 1789 estableció características que, aún hoy, siguen identificando a los parlamentos: la pluralidad política y la independencia respecto del monarca.

En nuestro país, la Constitución de 1917 estableció como uno de sus principios fundamentales la división de poderes, asignando al Poder Legislativo la creación del marco jurídico nacional; dado el contexto histórico en el que se emitió nuestra carta magna, el Poder Ejecutivo asumió un papel esencial en el desarrollo político y jurídico del país y, en los hechos, se arrogó facultades que no se encontraban previstas en la Constitución, el maestro Jorge Carpizo las llamó *facultades metaconstitucionales*, y permitió al Ejecutivo Federal ponerse por encima de los otros poderes públicos y de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.



La evolución de la democracia en nuestro país ha sido un proceso permanente, historiadores y analistas señalan fechas 1968, 1988, 2000- y acontecimientos que fueron determinantes para establecer un sistema en el que la pluralidad política y la participación ciudadana son sus características fundamentales.

Actualmente, en las legislaturas de todas las entidades federativas se encuentran representadas las fuerzas políticas que existen en nuestro país, lo que ha permitido, primero, el debate informado de las iniciativas que se presentan ante ellas, y segundo, la posibilidad de constituirse en un contrapeso efectivo del Poder Ejecutivo.

El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas es un claro ejemplo de las afirmaciones anteriores: la H. Sexagésima Tercera Legislatura está integrada por representantes de ocho expresiones políticas y, además, está conformado de manera paritaria, esto es, 14 mujeres y 16 hombres.

Su integración ha posibilitado el debate intenso e informado de las iniciativas que se han presentado ante esta Asamblea y, a juicio de los integrantes de esta Comisión, se ha constituido como un contrapeso efectivo del Poder Ejecutivo, sin que ello haya implicado una postura de confrontación, pues a través del diálogo y el consenso se han emitido leyes que benefician a la sociedad zacatecana.



En este contexto, debemos expresar que si bien las Legislaturas están integradas por legisladores pertenecientes a los partidos políticos reconocidos por las autoridades electorales, nuestra normatividad prevé la existencia de dos figuras diversas: los diputados independientes y los diputados sin partido.

El sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación define de la forma siguiente al diputado independiente¹:

Diputado independiente

Es la diputada o el diputado que resulte ganador de una contienda electoral donde solicitó su registro ante el INE como candidato independiente, de manera desvinculada a los partidos políticos.

[...]

Por lo que se refiere al diputado sin partido, tal calidad se adquiere cuando, de manera voluntaria, un legislador renuncia al partido político por el cual fue elegido como tal.

En ambos casos, aun cuando su origen sea distinto, tales diputados no forman parte de ningún grupo parlamentario, por lo que pudiera existir la posibilidad, indebida, de limitar sus derechos.

¹<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=273#:~:text=Diputado%20Independiente&text=Es%20la%20diputada%20o%20el,desvinculada%20a%20los%20partidos%20pol%C3%ADticos.&text=35%20de%20la%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20los%20Estados%20Unidos%20Mexicanos.>



Sobre el particular, debemos señalar que nuestra Ley Orgánica establece, en su artículo 30, que todos los diputados que integran la Legislatura tienen los mismos derechos y obligaciones, por lo que no debe existir ninguna limitante para su pleno ejercicio.

Con independencia de lo señalado, se estima pertinente precisar, como lo propone el iniciante, los derechos de los diputados independientes y sin partido, con la finalidad de garantizar el respeto a sus derechos parlamentarios.

Lo anterior, en razón de que, los legisladores que integraron la Comisión estuvieron convencidos de que la libertad de expresión fortalece el debate parlamentario, por lo que consideramos necesario fortalecer y proteger su ejercicio.

Virtud a ello, se propone la adición de un párrafo segundo al artículo 32 del Reglamento General, con la finalidad de dar mayor precisión a la propuesta que se estudia.

Por último, debemos señalar que la gran mayoría de los ordenamientos legales emitidos por esta Legislatura han derivado de un intenso intercambio de opiniones y posturas, tanto en las comisiones legislativas como en el pleno, lo que ha dado muestra de la pluralidad política representada en esa Asamblea.



Conforme a ello, las posturas y opiniones de todos los diputados han sido fundamentales para modernizar el marco jurídico estatal, por lo que, se insiste, debemos garantizar el derecho a la libertad de expresión de los legisladores que integramos esta Representación Popular.

TERCERO. IMPACTO PRESUPUESTARIO. La Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en el segundo párrafo de su artículo 18 establece, textualmente, lo siguiente:

Artículo 18. ...

La Legislatura del Estado, a través de las Comisiones Legislativas, deberán observar que todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno, deberán incluir el dictamen de estimación de impacto presupuestario, sólo en los casos que impliquen repercusiones en las finanzas públicas estatales o municipales, con apoyo de la unidad u órgano especializado de la Legislatura del Estado. Cuando las Comisiones Legislativas lo consideren, solicitarán opinión a la Secretaría, sobre el proyecto de ley o decreto.

[...]

En tal contexto, se estima que el contenido de las iniciativas materia del presente instrumento no implica ni propone crear nuevas estructuras administrativas, ni tampoco se incrementa o disminuye algún capítulo del gasto que no haya sido contemplado con anterioridad, es decir, de acuerdo con el texto vigente del ordenamiento que se reforma, sino que únicamente



se realizan modificaciones para precisar los derechos de los diputados independientes y sin partido de esta Legislatura.

Por lo anteriormente expuesto y fundado y con apoyo además en lo dispuesto en los artículos 152 y 153 del Reglamento General del Poder Legislativo, en nombre del Pueblo es de Decretarse y se

DECRETA

Artículo único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 32 del Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, para quedar como sigue:

Artículo 32. ...

De la misma forma, los diputados sin partido e independientes podrán intervenir en el debate parlamentario y precisar su postura en relación con los temas que se discutan en las sesiones de la Legislatura.

T R A N S I T O R I O S

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

Artículo segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

COMUNÍQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA SU PUBLICACIÓN.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018-2021



COMUNÍQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

H. LEGISLATURA DEL ESTADO

Dado en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Zacatecas, a quince de diciembre del año dos mil veinte.

PRESIDENTA

DIP. CAROLINA DÁVILA RAMÍREZ

SECRETARIA

SECRETARIA



DIP. KARLA DEJANIRA VALDEZ ESPINOZA

DIP. EMMA LISSET LÓPEZ MURILLO

H. LEGISLATURA DEL ESTADO