

Juan Paulo Guillén Martínez
Instituto de Investigaciones Legislativas
H. LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas

NUEVAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA Y REGLAMENTO GENERAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS

La legitimidad de los gobiernos en el mundo ha sufrido cuestionamientos que históricamente podemos ubicar a través de fenómenos sociales de diferentes magnitudes; desde transformaciones políticas propiciadas por la desigualdad y soportadas por procesos democráticos como los que hoy se viven en México, hasta pugnas sociales que llegan a límites insostenibles como los experimentados en Centro y Sur América, que aunque también tienen su origen en marcadas desigualdades y falta de oportunidades, han resuelto acciones opuestas a las democráticas y han propiciado el trance migratorio que hoy involucra directamente a medio Continente Americano.

La evolución de lo anterior, ha sido observado en distintos momentos del desarrollo de la historia mundial y atendida con distintas perspectivas; particularmente en México, la falta de legitimidad ha venido en ascenso –paradójicamente–, con la evolución democrática del país; puntualmente en el México post democrático ubicado en 1998 y en el desarrollo de los siguientes tres sexenios.

Sin embargo, las acciones del gobierno para frenar la ruptura social con sus representantes se ha percibido insuficiente; con transparentar la función pública, señalar el uso y destino de los recursos, además de promover y fortalecer la participación ciudadana, aunado a la creación de más y mejores herramientas legales para garantizar la rendición de cuentas, no ha logrado atraer el interés de los ciudadanos. A decir de los legisladores zacatecanos en las iniciativas que mencionaremos en el desarrollo del presente estudio, los zacatecanos opinan que es complicado incidir en el rumbo de las acciones del Gobierno.

En este sentido, la posibilidad de simplificar el trámite de consulta y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de sus representantes, ha cobrado una relevancia significativa para frenar este fenómeno de desconfianza que no deja de evolucionar, por lo tanto la determinación del legislativo mexicano para asumir compromisos que fortalezcan el poder social de decidir y orientar las acciones de sus representantes con fundamentos informados, es una oportunidad inigualable que debe de ser tomada con seriedad; así se entendió en el Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, por tanto; Derivado de las nuevas disposiciones en la Ley Orgánica y Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, en el marco de Parlamento Abierto, así como de las facultades y obligaciones del Instituto de Investigaciones Legislativas, es pertinente subrayar que;

El martes 29 de agosto de 2017, el diputado de representación proporcional y Coordinador del Grupo Parlamentario del Movimiento Regeneración Nacional (Morena), José Luis Medina Lizalde, presentó

a la Comisión Permanente de la LXII Legislatura del Estado de Zacatecas, iniciativa de punto de acuerdo con la finalidad de dar cumplimiento al mandato constitucional de MÁXIMA PUBLICIDAD,

a través de la construcción de una Plataforma Digital del Congreso que tendría por nombre Parlamento Abierto, mediante la cual, se publicaría la información generada por las actividades propias de la legislatura, así como detalles correspondientes al manejo y aplicación de los recursos que ejerce este Poder, así como la información que se encuentre bajo su resguardo; dicha plataforma –se precisa– debería comenzar a elaborarse de manera inmediata.

Para lo anterior, la referida iniciativa solicitó que se instruyera directamente a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRlyCP), para que a su vez iniciara los trabajos reformas necesarias en la Ley Orgánica y el Reglamento General del Poder Legislativo, para construir el marco jurídico necesario para realizar las tareas propuestas.

Vale la pena resaltar que el principio de máxima publicidad citado en la iniciativa de punto de acuerdo, se encuentra contenido en el Artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señala entre otras cosas que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.¹ En su inciso A, precisa que “para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por ocho principios y bases, de las cuales destaca el numeral VIII, el cual prevé la creación de un organismo autónomo garante de dicho mandato constitucional.

Posteriormente, en el párrafo octavo de la exposición de motivos, el diputado Medina Lizalde, señala que; el acceso a la información generada y la que se encuentra en resguardo de este Congreso, no se encuentra al alcance general y no es de fácil acceso para toda la ciudadanía.²

Al respecto, se pueden consultar los datos contenidos en los Informes Legislativos 2015, 2016, 2017 y 2018 realizados por el Instituto Mexicano para la Competitividad IMCO³, así como en los diagnósticos de Parlamento Abierto en México⁴, publicados en 2015 y 2017, con señalamientos puntuales a los 32 Legislativos estatales.

El padrón de proveedores del Congreso, la facturación que presentan los diputados para comprobar las herramientas legislativas, incluidos los nombres de beneficiarios en el caso de apoyos entregados, detalles del gasto en viáticos y gasolina, entre otros, son fundamentalmente los datos que la iniciativa pretendió poner a disposición de la ciudadanía a través de un formato simplificado de consulta. Lo anterior, evidentemente es una iniciativa a favor del Parlamento Abierto en Zacatecas, sin embargo, a pesar de reconocer que la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana están previstos en la legislación vigente, la propuesta no detalló los mecanismos para la simplificación de los trámites a los que refiere.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma DOF27-08-18, p.9

² Pág. 16 del Tomo IV / No. 0125 / Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

³ [imco.org.mx/finanzas públicas](http://imco.org.mx/finanzas_publicas)

⁴ parlamentoabierto.mx/

Posteriormente, con fecha de 26 de septiembre de 2017, el Diputado Medina Lizalde, presentó una nueva iniciativa con el objeto de dotar al legislativo zacatecano de un marco jurídico que sustente la Transparencia en el marco del Parlamento Abierto, para lo que propuso en primer término; el registro exhaustivo del desempeño y la total transparencia.⁵

En este sentido, propuso para la Ley Orgánica:

- Incorporar el principio de máxima publicidad.
- La creación de una plataforma virtual de transparencia, que se denominará Parlamento Abierto Zacatecas.
- La obligación de establecer indicadores de desempeño legislativo para evaluar los avances en esta materia, los cuales deberán de estar disponibles y ser de fácil acceso a la ciudadanía a través de la plataforma Parlamento Abierto Zacatecas.⁶

En coincidencia con la anterior solicitud de reformas, el 11 de abril de 2018, la Iniciativa suscrita por los legisladores Gustavo Uribe Góngora, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), José Luis Medina Lizalde (MORENA), María Elena Ortega Cortés, del Partido de la Revolución Democrática (PRD); Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, del Partido del Trabajo (PT), Julia Arcelia Olguín Serna, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Carlos Alberto Sandoval Cardona y Lorena Esperanza Oropeza Muñoz, estos dos integrantes del Partido Acción Nacional (PAN), Rogelio González Álvarez del Partido Nueva Alianza (PANAL), e Iris Aguirre Borrego del Partido Encuentro Social (PES), plantea una mayor la participación ciudadana en la actividad legislativa a través de nueve principios básicos, de los cuales, en materia de Parlamento Abierto se destacan las fracciones:

I. Rendición de Cuentas.
II. Número de Comisiones.

VII. Participación Ciudadana.
IX. Parlamento Abierto.

Este señalamiento es reforzado en posteriores líneas de la misma exposición de motivos, particularmente en los numerales dos, tres, cinco y diez de sus hipótesis normativas, donde se recupera nuevamente del artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el principio de máxima publicidad, la obligatoriedad de documentar y poner a disposición de la ciudadanía los soportes financieros, información generada y bajo resguardo, proponiendo además el establecimiento de indicadores de desempeño legislativo para evaluar los avances en esta materia; propuesta consistente con las iniciativas anteriormente referidas en este documento.

⁵ Periódico Oficial / Tomo CXXVIII / Núm. 54 / Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas p. 11

⁶ Periódico Oficial / Tomo CXXVIII / Núm. 54 / Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas pp 12-13

En el mismo sentido, la iniciativa suscrita por la diputada Guadalupe Celia Flores Escobedo (PRI), el día 7 de mayo de 2018, resalta que las reformas implementadas en materia de transparencia demandan la formulación de un Parlamento Abierto que conjugue la actividad legislativa con la rendición de cuentas, la sociedad civil y las políticas públicas de vanguardia.⁷

El objetivo fundamental de la iniciativa presentada por la diputada Flores Escobedo, fue nuevamente el fortalecimiento al principio constitucional de máxima publicidad en todas las actividades del Congreso, además de proporcionar a los ciudadanos las herramientas necesarias para conocer de primera mano la productividad legislativa, así como la consolidación de un sistema de evaluación de los legisladores.

Otros retos planteados por la diputada Flores Escobedo, fueron el abatimiento del desconocimiento que la sociedad mantiene sobre las funciones legislativas, así como mejorar la percepción del trabajo legislativo, mismo que según su estudio para la presentación de la iniciativa, está situado en apenas un 4.4 de aceptación de un 10 posible, de acuerdo a la última encuesta nacional publicada por la casa de medición Consulta Mitofsky, para conocer los niveles de confianza que otorga la población a distintas instituciones públicas; los legisladores, según el instrumento en cita, fueron los que menor confianza generan. En el mismo sentido, el diputado Samuel Reveles Carrillo (PT), en su iniciativa presentada el 14 de junio de 2018, señala datos estadísticos rescatados del Informe Legislativo 2017, realizado por el IMCO, producto de la evaluación de 32 legislativos mexicanos.⁸

Lo destacado de lo anterior, además de la riqueza de análisis y fidelidad de los datos arrojados por el IMCO, es que esta organización civil tomada como referencia, es una de las 10 agrupaciones firmantes de la Alianza para el Parlamento Abierto en México (APA), colectivo que engloba los principios emanados de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, enriquecida por los aportes de 76 organizaciones procedentes de 53 países y la Unión europea, en la conferencia celebrada con este fin, durante los meses de abril y mayo de 2012. En el mismo sentido, la iniciativa presentada por el diputado Reveles Carrillo, cita a Latinobarómetro, además de Transparencia Internacional, éste último, órgano civil global también firmante de la APA, a través de Transparencia Mexicana, capítulo de Transparencia Internacional en México.

Los cuestionamientos ciudadanos respecto a la opacidad del trabajo legislativo y la creciente demanda para el surgimiento de una nueva etapa de transparencia y rendición de cuentas en todas las instancias del país que ejerzan recursos públicos, son resaltados por el diputado Reveles Carrillo.

Derivado de todo lo anterior, el siete de julio de 2018, fue publicado en el Tomo CXXVIII, Núm. 54 del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, el DECRETO 448, el contiene los tres considerandos siguientes; 1ro., ANTECEDENTES, 2do., NUEVA LEY ORGÁNICA y 3ro., ASPECTOS RELEVANTES DE LA NUEVA LEY ORGÁNICA; siendo estos los que dieron forma a las nuevas disposiciones contenidas en la Nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

⁷ Pág. 27 / Periódico Oficial / Tomo CXXVIII / Núm. 54 / Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas

⁸ Finanzas Públicas / Informe Legislativo 2017 / Instituto Mexicano para la Competitividad.

Del PRIMER CONSIDERANDO del DECRETO 448, se desprende el estudio histórico de la integración del Poder Legislativo, la constitución de las comisiones legislativas, el procedimiento previsto para su funcionamiento, el establecimiento de los órganos técnicos y administrativos para el apoyo de las labores legislativas de los diputados, la conformación del servicio profesional legislativo, así como el reconocimiento de la responsabilidad social de las legislaturas para la creación de los ordenamientos que conforman el sistema jurídico de la entidad y la necesidad de contar con una nueva Ley que dote de eficiencia y eficacia el trabajo legislativo, a través de reglas claras y precisas que permitan el cumplimiento de las atribuciones a cargo de esta Soberanía.⁹

Del SEGUNDO CONSIDERANDO, derivado de los diversos planteamientos contenidos en las iniciativas referidas, las cuales fundamentaron y propusieron reformas trascendentales que implicaron modificaciones al texto entonces vigente, principalmente en materia de transparencia y rendición de cuentas, se destaca la pertinencia de emitir una nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

Respecto al TERCER CONSIDERANDO, se destacan los cambios a la denominación, adecuación de atribuciones e incorporación de nuevas comisiones legislativas, con los objetivos de armonizar su contenido con las reformas constitucionales y legales que han transformado la configuración del sistema jurídico mexicano, además de evitar la duplicidad de funciones y sobrecarga de trabajo que se presenta en algunas comisiones¹⁰.

COMISIONES LEGISLATIVAS

NUEVA DENOMINACIÓN, ADECUACIÓN E INCORPORACIÓN

Comisiones Legislativas LXIII

Comisiones Legislativas LXII Legislatura

I. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural Sustentable;	I. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural Sustentable;
II. Agua, <i>Ecología, Medio Ambiente y Cambio Climático</i>; (Queda unificada la comisión de Agua y Saneamiento con Ecología y Medio Ambiente).	II. Agua y Saneamiento;

⁹ Pág. 41 / Periódico Oficial / Tomo CXXVIII / Núm. 54 / Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

¹⁰ Pág. 45 / Periódico Oficial / Tomo CXXVIII / Núm. 54 / Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

III.Asuntos Electorales y Participación Ciudadana; (Queda unificada la comisión de Asuntos Electorales con Participación Ciudadana; este último eje fue separado de Desarrollo Social).	III.Asuntos Electorales;
IV.Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad;	IV.Atención a Grupos Vulnerables;
V.Atención a Migrantes;	V.Atención a Migrantes;
VI.Comunicaciones y Transportes;	VI.Comunicaciones y transportes;
VII.Cultura Física y Deporte;	VII.Cultura Física y Deporte;
VIII.Derechos Humanos;	VIII.Derechos Humanos;
IX.Desarrollo Cultural; (Nueva comisión).	
X.Desarrollo Económico, Industria y Minería;	IX.Desarrollo Económico, Industria y Minería;
XI.Desarrollo Social;	X.Desarrollo Social y Participación Ciudadana; (Participación Ciudadana pasa a numeral III de la Nueva Ley Orgánica, complementando la Comisión de Asuntos Electorales)
XII.Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación;	XI.Educación;



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

(Queda unificada la Comisión de Educación con Ciencia y Tecnología).	
XIII. Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias;	XII. Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias;
XIV. Función Pública y Planeación Democrática del Desarrollo;	XIII. Función Pública;
XV. Gobernación;	XIV. Gobernación;
XVI. Hacienda y Fortalecimiento Municipal; (Queda unificada la Comisión de Hacienda con Fortalecimiento Municipal).	XV. Hacienda Municipal;
XVII. Igualdad de Género;	XVI. Equidad entre los Géneros;
XVIII. Jurisdiccional;	XVII. Jurisdiccional;
XIX. Justicia; (Se separan los ejes de Seguridad Pública y Justicia para convertirse en dos comisiones independientes).	XVIII. Seguridad Pública y Justicia;
XX. Niñez, Juventud y Familias;	XIX. De la Niñez, Juventud y la Familia;
XXI. Obras Públicas y Desarrollo Urbano;	XX. Obras Públicas y Desarrollo Urbano;



LXIII LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2018 • 2021

XXII. Parlamento Abierto; (Nueva comisión).	
XXIII. Presupuesto y Cuenta Pública;	XXI. Presupuesto y Cuenta Pública;
XXIV. Puntos Constitucionales;	XXII. Puntos Constitucionales;
XXV. Salud;	XXIII. Salud;
XXVI. Seguridad Pública;	
XXVII. Sistema Estatal Anticorrupción; (Nueva comisión).	
XXVIII. Transparencia y Protección de Datos Personales;	XXIV. Transparencia y Acceso a la Información Pública;
XXIX. Turismo, y	XXV. Turismo;
XXX. Vigilancia.	XXVI. Vigilancia.;
	XXVII. Fortalecimiento Municipal (Se unificó en numeral XVI de la Nueva Ley Orgánica, complementando la Comisión de Hacienda).
	XXVIII. Ciencia Tecnología e Innovación (Se unificó en numeral XII de la Nueva Ley Orgánica, complementando la Comisión de Educación).

	<p>XXIX. <i>Ecología y Medio Ambiente</i> (Se unificó en numeral II de la Nueva Ley Orgánica, complementando la Comisión de Agua).</p>
	<p>XXX. <i>Cultura Editorial y Difusión</i> (Desaparece y se atiende a través de diversas comisiones de la Nueva Ley Orgánica).</p>

En resumen, de lo anterior destaca la unión de las comisiones de Agua y Saneamiento con Ecología, Medio Ambiente y Cambio Climático; Asuntos Electorales con Participación Ciudadana; Educación con Ciencia, Tecnología e Innovación; Hacienda con Fortalecimiento Municipal; la separación de Seguridad Pública y Justicia; la adición de Planeación Democrática del Desarrollo a la Comisión de Función Pública; el cambio del concepto Equidad, para dar forma a la Comisión de Igualdad de Género; y en este mismo sentido la comisión de Atención a Grupos Vulnerables tomó el nombre de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad; desapareció la Comisión de Cultura Editorial y Difusión; y aparecieron las Comisiones de Desarrollo Cultural, Sistema Estatal Anticorrupción y **PARLAMENTO ABIERTO**.

El CUARTO NUMERAL del TERCER CONSIDERANDO en cita, se destacan los antecedentes del Parlamento Abierto, observado desde una estructura piramidal integrada al concepto de Gobierno Abierto promovido por el “Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto” emitido en 2009 por el presidente estadounidense Barak Obama; el instrumento al que se hace referencia pretendía fortalecer un sistema de transparencia, participación y colaboración ciudadana, para comprometer a los miembros del gabinete norteamericano para que actuaran bajo plena apertura gubernamental.

Las referencias publicadas en el Diario Oficial que nos ocupa, esbozan también la voluntad y papel central de México en materia de Gobierno Abierto, siendo esta figura prevista en el artículo 59 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; artículo replicado en el numeral 166 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.

En este sentido, los Diputados de la LXII Legislatura del Estado, conforme a lo expuesto en la nueva Ley Orgánica, precisan la obligación de conducirse conforme a los principios del Parlamento Abierto, además como ya hemos mencionado, se determinó la creación de la nueva comisión legislativa de Parlamento Abierto, sin embargo:

¿Cómo se reflejaron los cambios promovidos por los Diputados, en la Nueva Ley Orgánica y Reglamento General, en materia de Parlamento Abierto?

<p>TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>Capítulo Primero Disposiciones Preliminares</p>	<p>Artículo 3 El Poder Legislativo del Estado, en el ejercicio de su función, es soberano e independiente ...</p> <p><i>Los recursos se ejercerán con base en los principios de disciplina, honradez, honestidad, integridad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad.</i></p>
<p>Capítulo Segundo Parlamento Abierto</p>	<p>Artículo 11 La Legislatura promoverá la implementación del Parlamento Abierto, <i>basado en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.</i></p> <p>Impulsará a través de Lineamientos la implementación de mejores prácticas de transparencia <i>para alcanzar dichos principios y promoverá una agenda de parlamento abierto.</i></p> <p>Artículo 12 El Parlamento Abierto promoverá el derecho a la información de los ciudadanos; la participación ciudadana y la rendición de cuentas; la difusión proactiva de la información parlamentaria con la mayor cantidad de información relevante, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, incluyendo la información presupuestal y administrativa; la información procedente sobre los diputados y servidores públicos de la Legislatura, incluidas las declaraciones a que se refiere la Ley General, cuya información será resguardada de acuerdo con la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales; la información histórica con datos abiertos; sesiones accesibles y abiertas al público.</p>

<p>Capítulo Quinto De las atribuciones con relación a la ciudadanía</p>	<p>Artículo 25 Las atribuciones de la Legislatura con relación a la ciudadanía son:</p> <p>VII. Incluir a la ciudadanía en las políticas de Parlamento Abierto, promoviendo el derecho a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana;</p>
<p>Capítulo Tercero Comisión de Régimen Interno y Concertación Política</p>	<p>Artículo 120 Son atribuciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que se ejercerán a través del presidente en turno:</p> <p>XVII. Coadyuvar en las acciones en materia de Parlamento Abierto, así como dar a conocer a los representantes de cada grupo parlamentario, los compromisos que se establezcan, para su cumplimiento;</p>
<p>TÍTULO SÉPTIMO ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LA LEGISLATURA</p> <p>Capítulo Sexto Comisiones Legislativas</p>	<p>Artículo 131 Las Comisiones Legislativas se constituyen...</p> <p>(Párrafo segundo)</p> <p>Se procurará que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, que sean en número impar, y que cada uno de los diputados que integren la Legislatura, presida una comisión y sea secretario, por lo menos, en dos comisiones, y son las siguientes:</p> <p>XXII. Parlamento Abierto;</p>
	<p>Artículo 155 PARLAMENTO ABIERTO Corresponde a la Comisión de Parlamento Abierto el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:</p>

I. Los que se refieran a las iniciativas de ley, reformas, adiciones o puntos de acuerdo r elacionados con los mecanismos de Parlamento Abierto;

II. Elaborar el proyecto de lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto en la Legislatura y someterlos, por conducto de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, a la aprobación del Pleno;

III. Vigilar que se cumplan los principios de Parlamento Abierto en la Legislatura;

IV. Organizar foros de consulta a efecto de captar y realizar propuestas que tiendan a mejorar la aplicación o, en su caso, adecuación de la legislación en materia de Parlamento Abierto, y

V. Representar a la Legislatura del Estado, a través de su Presidente, ante organismos gubernamentales del sector público, privado y de la sociedad civil, cuando se aborden temas en materia de Parlamento Abierto.

Lo anterior es de subrayarse en congruencia con el Reglamento General para este Poder Legislativo, publicado el 5 de septiembre de 2018, en el Tomo CXXVIII, Núm. 71 del Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, contenido en el decreto 455, mismo que se fundó en las exposiciones de motivos presentadas al Pleno, los días 5 de diciembre, 16 de marzo, 6 de junio, 26 de septiembre y 24 de octubre del año 2017, así como el 11 de abril de 2018, por los Diputados; Omar Carrera Pérez, José Luis Medina Lizalde, Samuel Reveles Carrillo, Arturo López de Lara Díaz, Gustavo Uribe Góngora, María Elena Ortega Cortés, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, Lorena Esperanza Oropeza Muñoz, Rogelio González Álvarez e Iris Aguirre Borrego, donde se precisan entre otras, las **nuevas disposiciones para la Secretaría General, contenidas en los artículos 246 fracción XLIII, además de las facultades señaladas en el artículo 252 fracción XXIII, relativas al Instituto de Investigaciones Legislativas, las cuales son fundamentalmente; monitorear y dar seguimiento a las acciones implementadas en materia de Parlamento Abierto.**

A consecuencia de las citadas disposiciones, el Instituto de Investigaciones Legislativas ha quedado relacionado de manera estrecha con la Unidad de Transparencia, la Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos, Dirección de Apoyo Parlamentario, Dirección de Administración y Finanzas, además de la propia Comisión de Parlamento Abierto, para la cual, en el Artículo 278, se prevé que;

La Secretaría General deberá establecer, por conducto del Instituto de Investigaciones Legislativas, un programa de monitoreo permanente que permita dar seguimiento a la aplicación de los principios, indicadores y variables implementadas, a efecto de conocer y medir los resultados obtenidos en materia de Parlamento Abierto.

Lo anterior se puede constatar en la redacción del;

**NUEVO REGLAMENTO GENERAL DEL PODER LEGISLATIVO
EN EL MARCO DE PARLAMENTO ABIERTO**

<p>TÍTULO TERCERO DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS DIPUTADOS</p> <p>Capítulo II Responsabilidades y disciplina</p>	<p>Artículo 12 Los diputados, en el ejercicio de sus funciones, deberán conducirse bajo los principios de disciplina, honradez, honestidad, integridad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, <i>transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad.</i></p>
<p>TÍTULO DÉCIMO ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA LEGISLATURA</p> <p>Capítulo II Secretaría General</p>	<p>Artículo 246 Corresponde al Secretario General:</p> <p><i>XLIII. A través del Instituto de Investigaciones Legislativas, monitorear y dar seguimiento a las acciones implementadas en materia de Parlamento Abierto, y ...</i></p>
<p>Capítulo III Unidades de apoyo de la Secretaría General</p>	<p>Artículo 252 El Instituto de Investigaciones Legislativas, tendrá las siguientes facultades:</p> <p><i>XXIII. Monitorear y dar seguimiento a las acciones implementadas en materia de Parlamento Abierto, y;</i></p>

	<p>Artículo 255 La Unidad de Transparencia tendrá las siguientes facultades:</p> <p>VII. Coadyuvar en los trabajos que la Legislatura realice en materia de Parlamento Abierto;</p> <p>VIII. Apoyar en los trabajos de las Comisiones Legislativas de Transparencia y Protección de Datos Personales, y de Parlamento Abierto, y...</p>
<p>Capítulo IV Direcciones</p> <p>Sección tercera Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos</p>	<p>Artículo 263 La Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes facultades:</p> <p>XIX. Participar, en el ámbito de su competencia, en el Parlamento Abierto, y;</p>
<p>Sección cuarta Dirección de Apoyo Parlamentario</p>	<p>Artículo 265 La Dirección de Apoyo Parlamentario tendrá las siguientes facultades:</p> <p>XIV. Participar, en el ámbito de su competencia, en el Parlamento Abierto, y;</p>
<p>Sección quinta Dirección de Administración y Finanzas</p>	<p>Artículo 267 La Dirección de Administración y Finanzas tendrá las siguientes facultades:</p> <p>XXVI. Participar en el ámbito de su competencia en el Parlamento Abierto;</p>
<p>TÍTULO DÉCIMO TERCERO PARLAMENTO ABIERTO</p> <p>Capítulo Único</p>	<p>Artículo 276 Para el cumplimiento de las acciones en materia de Parlamento Abierto se promoverá el derecho a la información de los ciudadanos; la participación ciudadana y la rendición de cuentas; la difusión proactiva de la información parlamentaria con la mayor cantidad de información relevante, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en</p>

línea con actualización periódica, incluyendo la información presupuestal y administrativa; la información que sea procedente sobre los diputados y servidores públicos de la Legislatura, incluidas las declaraciones a que se refiere la Ley General, cuya información será resguardada de acuerdo con la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales; la información histórica con datos abiertos; sesiones accesibles y abiertas al público.

Artículo 277

En la implementación del Parlamento Abierto, se hará uso eficaz y eficiente de las tecnologías de la información y comunicación.

Los sistemas informáticos que se utilicen deberán atender a **los principios de accesibilidad de la información, certeza, concentración, confiabilidad, conservación de datos, clasificación, funcionalidad, homologación de contenidos y procesos, integralidad, interconectividad, orden, organización, sencillez y sustentabilidad.**

Artículo 278

La Secretaría General deberá establecer, por conducto del Instituto de Investigaciones Legislativas, un programa de monitoreo permanente que permita dar seguimiento a la aplicación de los principios, indicadores y variables implementadas, a efecto de conocer y medir los resultados obtenidos en materia de Parlamento Abierto.

Artículo 279

Los compromisos que se establezcan en materia de Parlamento Abierto deberán ser aprobados por el Pleno o, en su caso, por la Comisión de Régimen Interno, con la finalidad de garantizar su cumplimiento.

Artículo 280

Los Lineamientos precisarán los mecanismos para la implementación de mejores prácticas de transparencia, así como una agenda de Parlamento Abierto.

Con todo lo anterior, el terreno parece estar dispuesto para implementar el Parlamento Abierto en Zacatecas, sin embargo es importante señalar que para alcanzar la meta de un nuevo modelo de rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y uso de tecnologías de la información, los esfuerzos deben pasar con objetividad, del papel a la acción.

Igualmente importante es considerar que además de simplificar para los ciudadanos las previsiones de Ley en materia de transparencia, participación y evaluación de los servidores públicos, la tarea de **LEGITIMAR** las decisiones de los representantes populares, está implícitamente plasmada en cada objetivo del modelo de Gobierno Abierto, lo cual convierte a esta meta, posiblemente, en el **GRAN OBJETIVO GENERAL** de este paso hacia la **NUEVA TRANSPARENCIA**.

En este sentido, hay que reconocer que revertir la falta de legitimidad en las decisiones del Gobierno se presentan como el principal reto; esto no es nuevo, el 2 de julio de 2015, el Gobierno encabezado por Miguel Alejandro Alonso Reyes, suscribió conjuntamente con Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), La Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública, ahora (IZAI) y un representante de la Sociedad Civil, la Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno Abierto en Zacatecas.

Dicha declaratoria emitida en el **CONTEXTO** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Transparencia vigente en ese momento y los postulados de la APA, contiene los considerandos, reconocimientos y compromisos generales, para convenir los trabajos necesarios para alcanzar las metas de este modelo de evaluación y mejora continua.¹¹

El citado esfuerzo, permitió que el 25 de septiembre del mismo 2015, se instalara el Secretariado Técnico del Estado de Zacatecas, para el Despliegue del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto que implementaría además, las disposiciones generales para coordinar, incorporar y dar cauce a los intereses de todos los actores que participarían en el ejercicio de Gobierno Abierto del Estado de Zacatecas.¹²

Fundamentalmente tres capítulos que contienen 11 artículos y dos transitorios¹³ fueron previstos para alcanzar la meta de este modelo, sin embargo es importante señalar que los trabajos se hicieron en el contexto de Gobierno Abierto, pero no asumiendo un compromiso directo con la APA, o con alguna de las entonces 12 organizaciones civiles firmantes de la alianza; es decir, fue una extraordinaria muestra de voluntad, que no se capitalizó con la firma de un convenio.

De lo anterior, se desprenden las previsiones del propuesto artículo 5to de los citados lineamientos para alcanzar un Gobierno Abierto, en él se establece la renovación anual del Secretariado Técnico, sin embargo no se tiene registro de dicha renovación, o de la entrega de los informes anuales a los que se refiere este mismo artículo.

¹¹ Declaración Conjunta para la Implementación de Acciones para un Gobierno Abierto

¹² Acta de Instalación del Secretariado Técnico del Estado de Zacatecas para el Despliegue del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto.

¹³ Lineamientos del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto del Estado de Zacatecas.

La búsqueda de un modelo de Gobierno Abierto en Zacatecas, además tuvo importantes fundamentos legales, comencemos por señalar que el Gobierno Mexicano, asumió un papel central en la firma de la Iniciativa Internacional *Open Government Partnership* (OGP), lanzada en 2011, con el objeto de comprometer a los gobiernos firmantes a rendir cuentas, ser más abiertos y mejorar su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos.¹⁴

El resultado del proyecto al que México se adhirió ese mismo año, es fundamentalmente el compromiso institucional para promover la cultura de la transparencia, el acceso a la información parlamentaria, así como el establecimiento de procesos que permitan la interacción entre la sociedad y el parlamento a partir de un lenguaje y métodos universales a los tradicionalmente utilizados para la colaboración entre gobierno y sociedad.

Sin embargo, fue el legislativo mexicano a través del Senado de la República, quien dio un paso definitivo para alcanzar estas metas, pues el 22 de septiembre de 2014, a través de las firmas de los entonces Sen. Luis Miguel Gerónimo Barboza Huerta, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, la Dra. Ximena Puente de la Mora, Comisionada Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), el Mtro. Eduardo Bohorquez López y la Lic. Melissa Ortiz Massó, ambos representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil promotoras de la APA en México¹⁵, se asumió el compromiso de formar parte de la alianza, adoptando para esto, los siguientes principios promovidos por el colectivo:

<ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho a la información. 2. Participación ciudadana y rendición de cuentas. 3. Información parlamentaria. 4. Información presupuestal y administrativa. 5. Información sobre legisladores y servidores públicos. 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Información histórica. 7. Datos abiertos y no propietarios. 8. Accesibilidad y difusión. 9. Conflictos de interés. 10. Legislan a favor del gobierno abierto.
--	--

(Desarrollo de los principios)¹⁶

La incorporación de estos principios al legislativo zacatecano, además del cumplimiento al nuevo marco jurídico, implica entre otros; actualizar los diagnósticos económicos, sociales y tecnológicos, así como detectar puntualmente las brechas sociales ante la relación institucional con este Poder, con el objeto de establecer con pertinencia **EL TAMAÑO DE LOS RETOS** para la construcción de esta nueva forma de comunicación participativa que supone también, una nueva relación entre representantes y representados.

¹⁴ Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México. www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/eventos/docs/Declaracion_220914, p.1

¹⁵ Declaración de Lanzamiento de la Alianza para el Parlamento Abierto en México.

¹⁶ www.parlamentoabierto.mx/principios

Si bien existen mecanismos institucionales de transparencia y comunicación social que han demostrado su eficacia y que se mantienen en constante evaluación y mejora, las brechas tecnológicas, culturales y educativas, han congestionado el tránsito de la información, sobre todo en torno a las estrategias de mejora implementadas por los legisladores para resolver los problemas de desarrollo económico e inseguridad, en general, de la percepción e indicadores de bienestar –entendiendo que estos dos conceptos no son lo mismo–.

En sintonía con lo anterior, se debe considerar que existen más de 97 variables¹⁷ para evaluar los 10 principios de Parlamento Abierto propuestos por la APA, por lo que uno de los principales retos para el legislativo zacatecano será la simplificación de los métodos para lograr una verdadera evaluación, que posteriormente, deberá traducirse a un lenguaje cotidiano y universal para poner la información a disposición de la sociedad.

Hasta este punto del compromiso institucional del legislativo zacatecano, las implicaciones ya son evidentes, hay un pleno reconocimiento respecto a la necesidad de buscar un cambio urgente en la relación con la sociedad y de que el mecanismo seleccionado para lograrlo es el Parlamento Abierto; por supuesto, con la inclusión de este término, se entiende invariablemente que para alcanzar la eficiencia exigida por la Nueva Ley Orgánica y el Nuevo Reglamento General, los trabajos girarán entorno los 10 principios propuestos por la APA.

Lo anterior, se muestra como una gran oportunidad de fortalecer el compromiso de representación de las causas ciudadanas en el Poder Legislativo de Zacatecas, elevando más allá de los resultados electorales, una representatividad más clara, evaluable, sancionable socialmente, con bases y antecedentes; se trata de un mecanismo que ofrece resultados probados en el mundo y otros legislativos mexicanos, y que hoy, gracias a la normatividad vigente, constituye un paso firme y sin precedentes para Zacatecas.

Para analizar resultados de la aplicación de esta nueva relación institucional con la sociedad, ya podemos observar a varios legislativos mexicanos que aplican el modelo y que han firmado compromisos vinculantes; Guanajuato, Coahuila y Aguascalientes, además del Senado, son un claro ejemplo, siendo este último –como se ha mencionado– el que asumió desde la firma de su Declaratoria de Lanzamiento, la necesidad de instalar de acuerdo a la normatividad y requisitos legales aplicables, un Secretariado Técnico –en su caso– Tripartita, con representación de cada una de las partes de la APA, que tendría como objetivos iniciales:

- a) Establecer las normas internas de participación de sus integrantes y el funcionamiento interno de la Alianza.
- b) Convenir la política de comunicación e identidad de la APA.
- c) Generar la metodología para la elaboración de los Planes de Acción correspondientes con la implementación progresiva de los compromisos enmarcados en los Principios de Parlamento Abierto y sus variables generados por el grupo de las organizaciones de la sociedad civil impulsoras de la APA y así como otros documentos de referencia en la materia.

¹⁷ Diagnósticos de Parlamento Abierto en México 2016, 2017, 2018, realizados por la APA

- d) Establecer entre las partes un cronograma de trabajo para el cumplimiento de los objetivos de esta Alianza.
- e) Acordar el posicionamiento conjunto y la participación de la APA en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto en México y a nivel internacional.

El Senado, en el documento en cita, hizo patente su intención de convocar a los Congresos de las Entidades Federativas, a los organismos garantes del derecho de acceso a la información y a la sociedad de todo el país a sumarse a la Alianza de acuerdo a los lineamientos, metodología y procedimientos de participación previamente acordados por las partes, lo cual explica el camino a seguir del proyecto de Gobierno Abierto que experimentó la administración encabezada por el ex gobernador Miguel Alonso Reyes.

En el caso del legislativo zacatecano el paso está dado con la incorporación del concepto de Parlamento Abierto, del principio de máxima publicidad, con la instrucción para la creación de la plataforma virtual que albergará los resultados de la evaluación y sobre todo, con la fortaleza de un marco jurídico que permite avanzar con firmeza hacia el mejoramiento continuo de las prácticas parlamentarias y la legitimidad del trabajo legislativo; la experiencia consultable nos indica que hay camino por recorrer para alcanzar el objetivo;

¿CUÁL ES EL SIGUIENTE PASO?

En materia de Parlamento Abierto, el artículo segundo de los transitorios de los Decretos de Reformas, correspondientes al Periódico Oficial, Órgano de Gobierno, publicado el sábado 7 de julio del presente 2018, otorga a través del Decreto No. 420, un año a la Legislatura del Estado para establecer dicho Parlamento Abierto y aplicar el principio de máxima publicidad en todas las actividades desarrolladas en este Poder.

En este sentido, hay que insistir que las modificaciones al marco jurídico del Poder Legislativo, para dar lugar al Parlamento Abierto, es ya un paso dado; con la instalación de la Comisión en esta materia el avance se consolidó, sin embargo una vez definidos los objetivos de mejorar las prácticas de transparencia, falta definir el **METODO** para **ALCANZAR** dichos **PRINCIPIOS** y **ESTABLECER** la **AGENDA** para elegir la manera correcta de promoverla, según lo establecido en el artículo 11 y 276 de la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento General, respectivamente.

Asimismo, es crucial determinar **CÓMO**, a través de este modelo, se promoverá el derecho a la información de los ciudadanos; la participación ciudadana y la rendición de cuentas; se difundirá proactivamente la información parlamentaria y **CUÁLES SERÁN** los formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, incluyendo la información presupuestal y administrativa, a la que se refiere el mismo artículo 11 de la citada Ley Orgánica.

Igualmente crucial será definir el acompañamiento estratégico –complementario- para la aplicación definitiva de las tecnologías de la información a las que se refiere el artículo 277 del Reglamento General, mismo que se ha considerado como pieza clave para la entrega de resultados y evaluación de todo el Parlamento Abierto.

Con el tiempo corriendo –dos meses a partir de la publicación del decreto 420–, resulta pertinente recordar que la fracción II del artículo 155 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, otorga a la Comisión de Parlamento Abierto, la obligación de elaborar el proyecto de lineamientos para la implementación del Parlamento Abierto, para enseguida, a través de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRIyCP), someterlo a la aprobación del Pleno.

Para alcanzar el paso anterior, el cual sería definitorio para la aplicación del nuevo marco jurídico en torno a la figura del Parlamento Abierto, es necesario priorizar la elaboración o definición de los lineamientos a los que se refiere el artículo 280 de la Ley Orgánica, así como estudiar sus alcances administrativos y sociales en el **CONTEXTO ZACATECANO**.

La experiencia de otros legislativos que ya evalúan su trabajo a través de este modelo, es fundamental; en Guanajuato el tema es ejemplar, sus artículos 63 fracción I de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, último párrafo del 12 y el cuarto transitorio de la Ley Orgánica de su Poder Legislativo, soportan ya los Lineamientos de Parlamento Abierto; fundamentalmente 12 artículos que contienen;

- Naturaleza y Objeto.
- Glosario
- Impulso y promoción del Parlamento Abierto (principios orientadores).
- Interpretación.
- Indicadores.
- Variables.
- Método de Difusión.
- Implementación de Mejores Prácticas de Transparencia y Participación Ciudadana.
- Forma de Consulta y participación en iniciativas y proposiciones.
- Uso de las tecnologías de la información.
- Seguimiento y;
- Sanciones.

Lo anterior, es también resultado de una nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato; la Sexagésima Tercera Legislatura de ese estado, incorporó los principios del Parlamento Abierto, según consta en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 13 de mayo de 2016.

A través del Centro de Estudios Parlamentarios, el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, publicó en julio de 2018, el Libro Parlamento Abierto en Guanajuato, en él se puede constatar la experiencia del legislativo ante los retos para construir y aplicar este modelo de nueva transparencia, así como su impacto en diferentes áreas de la administración interna, además de las implicaciones de los órganos de Control y su vigilancia.

Asumir compromisos adicionales como una misión y visión enfocados al fortalecimiento del Parlamento Abierto, parecería incrementar las tareas que faltan por atender por parte del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, sin embargo, este tipo de medidas afirmativas del compromiso institucional, además de generar certezas, impulsa de origen el espíritu de cambiar una identidad institucional golpeada por la percepción de falta de representatividad de causas ciudadanas en las instituciones públicas.

El tamaño del reto para el Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, va más allá de un marco normativo novedoso y la incorporación de un concepto; no se trata de un rediseño institucional de imagen pública, sino de la construcción de una nueva relación institucional con la sociedad, del fortalecimiento constante a la legislación vigente y del mantenimiento responsable de una nueva herramienta que promete facilitar la participación ciudadana a través del uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, para que todo mexicano interesado, dotando además de legitimidad a la representatividad política, incida en la toma de decisiones.

Para la construcción de los lineamientos que soportarán el Parlamento Abierto en el legislativo zacatecano, es indispensable determinar el contexto, estudiar el perfil de los zacatecanos y medir el tamaño del déficit institucional de representatividad de causas sociales.

Del año 2006 al 2018, los presidentes de la República Mexicana, Vicente Fox Quezada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, recibieron un 63.2, 51.8 y 21.7 por ciento, respectivamente de aceptación de los mexicanos entorno a la toma de decisiones, según el Análisis del Votante 2000 - 2018, realizado por Consulta Mitofsky, *The Poll Reference*, a través de encuestas de salida en las elecciones federales de los mencionados años;¹⁸ Vicente Fox, pasó de “panzazo” y sus sucesores aunque con amplia diferencia, reprobados.

El caso del legislativo mexicano no es muy distinto al del ejecutivo, según el Ranking de Calificación para las Instituciones Públicas realizado por la misma casa encuestadora, los diputados están reprobados por la ciudadanía, la cual, les otorga apenas un 4.8 por ciento de confianza. Los diputados comparten la deshonrosa posición con los cuerpos policiacos; para los mexicanos, ambas instituciones ocupan el tercer lugar de desconfianza en México.

En el caso de Zacatecas las evaluaciones más puntuales son los Informes Legislativos 2016, 2017 y 2018 realizados por el IMCO, en ellos podemos encontrar calificaciones de 100 respecto a información histórica, promedios bajos en información financiera, y entorno al Parlamento Abierto un contundente **“MUY INSATISFACTORIO”** de calificación en 2017, este último indicador, derivado de los cambios normativos que nos ocupan, deberá mejorar automáticamente para bien en 2018, sin embargo a partir de la instalación de la Comisión Legislativa de Parlamento Abierto, comienza la verdadera medición.

Paradójicamente los procesos democráticos del país han mermado la relación institucional con la sociedad, esto nos obliga al estudio evolutivo del fenómeno y la aplicación de las herramientas para primero; detener la ruptura, y enseguida reconstruir la relación.

¹⁸ <http://www.consulta.mx> / Encuestas de Salida 4 Elecciones Presidenciales 2000 - 2018