

DIP. SUSANA ANDREA BARRAGÁN ESPINIOSA
PRESIDENTA
MESA DIRECTIVA
P R E S E N T E

Por este medio remito Dictamen aprobado el día de hoy en la reunión en la Comisión que presido para su agenda y presentación ante en pleno en la próxima Sesión Ordinaria.

Sin más quedo de Usted, enviándole un cordial saludo.

ATENTAMENTE,

DIP. ANA MARÍA ROMO FONSECA
PRESIDENTA

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRÁCTICAS
PARLAMENTARIAS



**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS
LEGISLATIVOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS,
RESPECTO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO
DE DECRETO MEDIANTE LA CUAL SE REFORMA
Y ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DEL PODER
LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS.**

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias le fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, que presentó el Diputado Jesús Padilla Estrada, integrante de la Sexagésima Quinta Legislatura del Estado.

Vista y estudiada que fue la iniciativa en cita, la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias somete a la consideración del Pleno el presente dictamen, con base en los siguientes:

A N T E C E D E N T E S:

PRIMERO. En sesión ordinaria celebrada el 19 de septiembre del presente año, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Zacatecas, que presentó el

Diputado Jesús Padilla Estrada, 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 0030, a esta Comisión legislativa, para su estudio y dictamen correspondiente.

TERCERO. El proponente justificó su iniciativa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El primer párrafo del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que: “La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México”.

Los párrafos primero y tercero del artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, disponen que: “El Estado de Zacatecas es Libre y Soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y, por ser parte integrante de la Federación, tiene como ley suprema la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...” y “Posee, además, el atributo de intervenir, a través de la Legislatura del Estado, en todo proceso de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”, respectivamente.

En este orden de ideas, el artículo 65, fracción II, de nuestra Constitución local, dispone que es facultad y obligación de la Legislatura “promover y aprobar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, en su artículo 52, fracción II, señala que: "se denominará procedimiento para la reforma constitucional, cuando se trate de reformas a la Constitución federal o a la propia del Estado". El artículo 104 de la mencionada Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, a la letra dice:

[...]

De lo anterior, se destaca lo siguiente:

Primero.- Este procedimiento iniciado en el ámbito local, tiene por objeto regular la secuencia concatenada de los actos de los sujetos que por disposición de la Constitución del Estado, tienen derecho a presentar Iniciativas, en este caso de alguna adición, derogación o reforma a la Constitución Federal.

Segundo.- El mencionado procedimiento del actual artículo 104 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, no regulan el proceso relativo a las Minutas de Decreto que el Congreso de la Unión envía a la Legislatura del Estado para que se pronuncie a favor o en contra de alguna modificación a nuestra Constitución Federal, en términos del artículo 135. Y de hecho ninguna disposición normativa de la mencionada Ley lo hace.

Tercero.- Sería equivocado suponer que el procedimiento del aludido artículo 104 de nuestra Ley Orgánica, puede ser aplicado para darle trámite a la Minuta de decreto que envía el Congreso de la Unión, una vez que la Cámara de Origen por mayoría calificada aprobó y, que a su vez, la Cámara revisora también por mayoría calificada aprobó y, por tanto, remite a las Legislaturas locales, pues dicho Documento no puede ser presentado "como una propuesta de iniciativa con proyecto de decreto", como lo dispone el texto actual de la fracción I de este artículo.

Esto no puede ser porque la Iniciativa es el primer acto del procedimiento legislativo, y la Minuta de Reforma Constitucional ya pasó por la Iniciativa, la Dictaminación, la Discusión y la Aprobación. Además, una Iniciativa es una propuesta que puede aprobarse en sus términos o no; porque se le pueden hacer cambios o modificaciones en la

discusión al texto original, en cambio, a una Minuta de Reforma Constitucional no se le puede hacer modificación alguna como Legislatura, sólo se emite el voto del Pleno a favor o en contra del mismo.

Si bien la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas no regula el procedimiento de reforma constitucional de forma directa, dejando esta tarea a la normatividad secundaria, sí hay Estados en los que su Constitución dispone el procedimiento de reforma constitucional y la celeridad, dinamismo y prontitud que se le debe dar al mismo. Así, en materia de derecho comparado tenemos que, por ejemplo, el Estado de Morelos, en el artículo 151 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, dispone:

“Para el ejercicio de la facultad que el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, confiere a la Legislatura local, las minutas correspondientes de reforma o adición aprobadas por el Congreso de la Unión, deberán aprobarse mediante votación nominal de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara presentes”.¹

Por otro lado, se propone adicionar un artículo 104 Bis, con una Sección Segunda, denominada: Procedimiento para la Minuta de Decreto de reforma o adición a la Constitución Federal que envía el Congreso de la Unión, el cual se realizará de acuerdo a lo siguiente:

- Recibida la Minuta, se turnará a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis;
- Una vez analizada la Minuta con proyecto de Decreto que envió el Congreso de la Unión, la Comisión de Puntos Constitucionales emitirá el dictamen, mismo que se someterá a la consideración del Pleno; y
- De ser aprobada la Minuta por la mayoría de los miembros presentes del Pleno, será suscrita por la Presidencia y las Secretarías de la Mesa Directiva, y se remitirá al Congreso de la Unión para los efectos del

¹ <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf> (Consultado: 15 de septiembre de 2024)

artículo 135, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También se adiciona una Sección Tercera, denominada: De la dispensa del trámite a Comisión de la Minuta con proyecto de Decreto que envía el Congreso de la Unión, en cuyo artículo 104 Ter, se señala que: En el caso de urgencia calificada por el voto de la mayoría de las diputadas y los diputados presentes en el Pleno, se dispensará el trámite a la Comisión y la Minuta será sometida a discusión y aprobación. La Minuta se entenderá aprobada cuando así lo manifieste el voto de la mayoría de las diputadas y los diputados presentes en el Pleno, será suscrita por la Presidencia y las Secretarías de la Mesa Directiva, y se remitirá al Congreso de la Unión para los efectos del artículo 135, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

MATERIA DE LA INICIATIVA. Reformar la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, con la finalidad de precisar el proceso legislativo en materia de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VALORACIÓN DE LA INICIATIVA. Para una mayor claridad del presente dictamen, las integrantes de esta Comisión estimamos pertinente dividirlo en los siguientes

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias es competente para estudiar y analizar la presente iniciativa, así como para emitir este dictamen; de conformidad con lo establecido en los

artículos 151, 152, 154 fracción XIII, 155 fracciones IX, y 170 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

SEGUNDO. LA CONSTITUCIÓN Y SU NATURALEZA. La Constitución es la norma que establece un régimen y sistema político, los poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) sus instituciones, las relaciones de estos con los ciudadanos y de estos entre sí, a fin garantizar la convivencia de la sociedad. Esto es, que una Constitución establece:

Los principios básicos del Estado, las estructuras y los procesos gubernamentales y los derechos fundamentales de los ciudadanos dentro de una ley superior que no puede modificarse unilateralmente mediante un acto legislativo ordinario.²

Desde el punto de vista sociológico, Max Weber, nos dice que una Constitución es fruto del proceso de racionalización del derecho, dicha racionalidad se manifiesta como:

- 1) La superación de los rasgos tradicionales y mágicos que dominaban los procedimientos del derecho germánico medieval, para dar lugar a procedimientos de indagación, en los que, a través de pruebas y testimonios, se busca acceder a una descripción verdadera de los hechos, que respalde la sentencia;
- 2) El desarrollo de instituciones especializadas y la formación de un grupo de profesionales (consolidación de un sistema jurídico autónomo);
- 3) La superación de un sistema casuístico, para dar paso a un sistema de normas generales,

² Bulmer Elliot. *¿Qué es una Constitución? Principios y conceptos*. IDEA Internacional, Estocolmo, pag. 5

4) La sistematización del derecho, lo cual implica someterlo a la exigencia de la coherencia y, en general, de la validez lógica.³

La Constitución es el modelo superior de un sistema normativo que determina la configuración del Estado, así como a la producción, modificación y derogación de los marcos normativos. La Constitución configura las potestades para su reforma, siendo: los derechos fundamentales, el principio democrático y la división de poderes. Esto constituye el proceso que debe atender toda reforma constitucional que la misma constitución se establece atendiendo, el modelo Kelseniano en el sentido lógico-jurídico y jurídico positivo.

Esto se traduce que a partir de la conformación de la constitución como conjunto de normas fundamentales del ordenamiento jurídico que no solo define la organización del estado y del poder político, sino que también establece las instituciones, los actores y los procedimientos para crear las normas secundarias.

TERCERO. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN. Como se ha reseñado, son muchos, y diversos, los teóricos que han aventurado un concepto de Constitución y, por supuesto, no hay un acuerdo sobre el tema; virtud a ello, consideramos adecuado partir de una definición sencilla: es la Ley

³ Serrano Gómez Enrique. *Teoría de la Constitución, positivismo y derechos fundamentales*. Revista Andamios. Volumen 9, número 18, enero-abril, 2012, pág. 62

Fundamental de un Estado, la cual contiene las reglas que establecen la estructura orgánica del aparato estatal, así como un catálogo de derechos humanos y sociales.

En ese contexto, destaca el proceso para reformar la constitución, para la teoría constitucional contemporánea de deben de cumplir dos objetivos: dotar de flexibilidad a la norma superior del ordenamiento jurídico para poder adaptar su contenido a la cambiante realidad pero, al mismo tiempo otorgar protección a la norma para sustentar y potencializar su naturaleza diferente y suprema⁴.

Dentro del primer objetivo, se nos remite a concebir un cambio en la norma constitucional dentro de las facultades soberanas del pueblo y el sistema democrático que permite estas funciones, que se materializan a través de los representantes y los órganos especializados. El constitucionalista español Pedro de Vega, nos presenta un marco conceptual para analizar una reforma constitucional:

- a) Debe ser un instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política o (social).
- b) Debe ser un mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado.

⁴ Concha Cantu, Alejandro, *La reforma constitucional en México. ¿flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional?*, en *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*. Volumen V, transversalidad y convencionalidad. Porrúa. 2016, pág. 1135.

- c) Debe constituirse como una institución de garantía frente al resto de los poderes constituidos⁵.

En el caso de nuestra Carta Magna, se ha señalado que se trata de una Constitución rígida, en razón del procedimiento para su reforma, toda vez que se requiere el voto de las dos terceras partes de los legisladores que integran el Congreso de la Unión –Cámara de Diputados y Cámara de Senadores–, así como el de la mayoría de las legislaturas estatales.

Tal procedimiento está previsto en el artículo 135 de la Constitución federal, cuya redacción ha permanecido, prácticamente, inalterada desde el texto original de 1917:

Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Las modificaciones efectuadas al citado numeral han sido para establecer la referencia a la Ciudad de México y para señalar que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión podrá hacer el cómputo de los votos de las legislaturas estatales.

⁵ Concha Cantu, Alejandro. *La reforma constitucional en México. ¿flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional?* Ídem. pág. 1138

En el caso de nuestro estado, la Constitución local no establece un procedimiento específico para la aprobación de las reformas a la Constitución federal, pues en su artículo 164 solo señala reglas para las reformas de carácter estatal.

El procedimiento para las reformas a la Constitución federal se encuentra previsto en el artículo 104 de la ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, donde se previene textualmente lo siguiente:

Procedimiento

Artículo 104. El procedimiento para las reformas a la Constitución federal, así como a leyes aprobadas por el Congreso de la Unión, se realizará de acuerdo a lo siguiente:

I. Serán presentadas como propuesta de iniciativa con proyecto de decreto;

II. Las iniciativas serán turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y viabilidad constitucional correspondiente;

III. Una vez analizada su viabilidad, dicha Comisión emitirá el dictamen que contenga el proyecto de iniciativa, mismo que se someterá a la consideración del Pleno, y

IV. De ser aprobada la iniciativa será suscrita por la Presidencia y las Secretarías de la Mesa Directiva y remitida al Congreso de la Unión para los efectos del artículo 71 fracción III de la Constitución federal.

En relación con el procedimiento de reformas expresado, esta Comisión considera lo siguiente:

1. Las reformas a la Constitución federal tienen, como se ha precisado, un procedimiento específico, en donde su contenido es discutido por las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión –Diputados y Senadores–; en ambos casos, su conformación garantiza la representación de las entidades federativas, pues usualmente se ha asumido que los primeros representan a la población y los segundos al ámbito territorial.

2. La discusión de reformas constitucionales implica un intenso debate parlamentario entre las distintas fracciones partidistas que integran las Cámaras de Diputados y Senadores, en ellas, puede haber modificaciones o adiciones que perfeccionan su contenido.

3. Después de su aprobación por el Congreso de la Unión, la minuta de reformas es remitida a las legislaturas de las entidades federativas donde el debate está limitado a su aprobación o rechazo, es decir, si bien puede ser discutida por los legisladores locales, su contenido no puede ser modificado, toda vez que tal actividad ya fue llevada a cabo por el Congreso de la Unión.

4. El artículo 40 de nuestra Carta Magna establece que nuestro país es una república federal, lo que implica, entre otros aspectos, una limitación a la soberanía de las entidades federativas.

De acuerdo con lo anterior, el procedimiento de reformas a la Constitución federal tiene como sustento, precisamente, el contenido del citado numeral; conforme a ello, los representantes de las entidades federativas en ambas Cámaras ejercen sus atribuciones y discuten las modificaciones a nuestra Carta Magna, las debaten y las aprueban.

5. Con base en lo precisado, las legislaturas de las entidades federativas no están facultadas para modificar las minutas de reforma a la Constitución federal que les remite el Congreso de la Unión, primero, porque, como ya se ha señalado, sus representantes en el Congreso de la Unión han agotado tal atribución, y segundo, porque no hay una etapa posterior prevista en nuestro orden constitucional para las posibles modificaciones por parte de los congresos estatales.

Por las consideraciones expresadas, los legisladores que integramos esta Comisión coincidimos con el iniciante, en el sentido de establecer un procedimiento para el análisis de las reformas constitucionales que sean remitidas por el Congreso de la Unión y que se ajuste, en mayor medida, a las previsiones contenidas en nuestra Carta Magna.

CUARTO. IMPACTO PRESUPUESTAL. De conformidad con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y la Ley de Austeridad, Disciplina y Responsabilidad Financiera del Estado de Zacatecas y sus Municipios, se establece la obligatoriedad de que todo proyecto de iniciativa o decreto que sea sometido a votación en el pleno deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto. La citada Ley en su artículo 28 establece:

Artículo 28. Para los efectos de esta Ley se considera que existe impacto presupuestario cuando con la implementación de una norma de observancia general se generen costos o repercusiones financieras derivados de los siguientes supuestos:

- I.** Por la creación, extinción, modificación o fusión de unidades administrativas y plazas o, en su caso, por la creación de nuevos Entes Públicos, dependencias, entidades o unidades administrativas;
- II.** Por la implementación de programas sociales o de operación;
- III.** Por la determinación de destinos específicos de gasto público o etiquetas, salvo en ordenamientos de naturaleza fiscal;
- IV.** Por el establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar los Entes Públicos, las dependencias y entidades que requieran de mayores asignaciones presupuestarias o nuevas estructuras organizacionales para llevarlas a cabo, y
- V.** Cuando se trate de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria.

El presente instrumento legislativo solo establece un procedimiento específico para la aprobación de reformas a la Constitución Federal, por lo que no implica la creación de órganos administrativos y, tampoco, de nuevas plazas, toda vez que estará a cargo del Pleno de esta Legislatura y de comisiones legislativas ya previstas en la propia Ley Orgánica que se modifica.

QUINTO. IMPACTO REGULATORIO. Igual que el apartado anterior, esta Comisión de dictamen estima que se atiende lo dispuesto en el numeral 31 de la Ley de Austeridad, Disciplina y Responsabilidad Financiera del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en razón de lo siguiente:

Los artículos 66, 67 y correlativos de la Ley General de Mejora Regulatoria, establecen la obligación de los entes públicos de emitir un Análisis de Impacto Regulatorio, con el objeto de garantizar que las leyes o reformas no impacten de forma negativa en las actividades comerciales y que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos; en el caso que nos ocupa, la reforma únicamente precisa el procedimiento para aprobar las reformas a la Constitución Federal remitidas por el Congreso de la Unión, por lo que no existe ningún impacto de la naturaleza referida.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las Diputadas y el Diputado integrante de la Comisión de Estudios legislativos y Prácticas Parlamentarias de la Honorable Sexagésima Quinta Legislatura del Estado, nos permitimos someter a la consideración del Pleno, el presente dictamen.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma la denominación de la Sección Segunda del Capítulo Quinto, correspondiente al Título Quinto, y se adiciona un artículo 104 bis y una Sección Tercera, todos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, para quedar como sigue:

Sección segunda
Reformas a la Constitución Federal remitidas por el
Congreso de la Unión

Procedimiento

Artículo 104 Bis. El procedimiento que deberá seguirse para para la discusión y, en su caso, aprobación de la minuta de decreto de reformas o adiciones a la Constitución Federal remitida por el Congreso de la Unión, se realizará conforme a lo siguiente:

I. Recibida la minuta, se dará lectura en la primera sesión del Pleno inmediata a la de su recepción; si la Legislatura estuviere en receso, será convocada a sesión extraordinaria por la

Comisión Permanente, para los efectos precisados en el presente artículo;

II. Concluida la lectura, el Presidente de la Mesa Directiva someterá a la aprobación del Pleno la dispensa de los trámites legislativos, la que deberá ser aprobada por mayoría simple.

En caso de que no se apruebe la dispensa de trámites, la minuta se turnará a la Comisión de Puntos Constitucionales, la que dictaminará en términos de la presente Ley, y

III. Aprobada la dispensa de los trámites legislativos, la minuta se someterá a discusión del Pleno y se entenderá aprobada cuando así lo manifieste el voto de la mayoría de las diputadas y los diputados presentes en la sesión, en consecuencia, será suscrita por la Presidencia y las Secretarías de la Mesa Directiva, y se remitirá al Congreso de la Unión para los efectos del artículo 135, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Sección **tercera**
Reformas a la Constitución estatal

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

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

Artículo segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan a este Decreto.

Así lo dictaminaron y firman las Diputadas y el Diputado integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, de la Honorable Sexagésima Quinta Legislatura del Estado.

Zacatecas, Zac., 23 de septiembre de 2024

**COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRÁCTICAS
PARLAMENTARIAS**

DIP. ANA MARÍA ROMO FONSECA
Presidenta

**DIP. LYNDIANA ELIZABETH
BUGARÍN CORTES**
Secretaria

**DIP. GUADALUPE ISADORA
SANTIVAÑEZ RÍOS**
Secretaria

**DIP. RENATA LIBERTAD
ÁVILA VALADEZ**
Secretaria

**DIP. MARTÍN ÁLVAREZ
CASIO**
Secretario