

LX



LEGISLATURA

ZACATECAS

7. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

## **LA HONORABLE SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS.**

**RESULTANDO PRIMERO.-** En Sesión Ordinaria del Pleno, correspondiente al día 3 de marzo de 2011, se dio lectura a una iniciativa que, en ejercicio de las facultades que les confieren los artículos 60 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; 46 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; 95 fracción I, 96, 97, 98 y demás relativos del Reglamento General del Poder Legislativo, presentaron los diputados José Xerardo Ramírez Muñoz y Jorge Álvarez Máynez, por la que proponen se reforme el artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas y otras disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento General, ambos del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

**RESULTANDO SEGUNDO.-** Por acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, la Iniciativa de referencia fue turnada, en la misma fecha, a la Comisión de Puntos Constitucionales, a través del memorándum 0249, para su estudio y dictamen correspondiente.

**CONSIDERANDO ÚNICO.-** Esta Asamblea Popular, no comparte la inquietud y preocupación que expresaron los representantes populares iniciantes en los argumentos vertidos en el cuerpo de su propuesta legislativa. Por las consideraciones siguientes:



# LX

LEGISLATURA

ZACATECAS

LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Con objeto de tener una idea meridiana de la institución que pretende reformarse mediante esta propuesta, estimamos conveniente que se conozcan los antecedentes históricos de la misma a nivel nacional y del Estado y, de igual manera, acudiendo al derecho comparado, que conozcamos la forma en que se encuentra regulada, en la actualidad, en otras entidades federativas del País.

En ese tenor, es oportuno señalar que la regulación de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión, ha sido un tema constante en las Constituciones que han regido a nuestro País. La estudiosa del derecho parlamentario en México, Susana Thalía Pedroza de la Llave, expresa que "...las Constituciones mexicanas del siglo XIX, en general, se inclinaron por establecer dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso General..." (Véase Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión; Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, Tomo VII, Pags. 423 y 424).

El artículo 67 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, establecía que el Congreso General se reuniría todos los años el día 1° de enero en el lugar que fuera designado por una ley. Por su parte, el artículo 71, de ese mismo ordenamiento, indicaba que las sesiones debían cerrarse el 15 de abril, aunque preveía la posibilidad de que las sesiones pudieran ampliarse, hasta por treinta días útiles más, cuando lo juzgara necesario el propio Congreso o lo pidiera el Presidente de la Federación.

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, expedidas el 30 de diciembre de 1836, en el artículo 14 de su Tercera Ley, ordenaba: "Las sesiones del congreso general se abrirán en 1° de enero y en 1° de julio de cada año. Las del primer periodo se podrán cerrar en 31 de marzo, y las del segundo durarán hasta que se concluyan los asuntos a que

# LX



LEGISLATURA

ZACATECAS

**VI. LEGISLATURA  
DEL ESTADO**

exclusivamente se dedican. El objeto exclusivo de dicho periodo de sesiones, será el examen y aprobación del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del ministerio de hacienda respectiva al año penúltimo”.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en su artículo 62, establecía que el Congreso tendría, cada año, dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzaría el 16 de septiembre y terminaría el 15 de diciembre; y el segundo, improrrogable, comenzaría el 1º de abril y terminaría el último de mayo.

Nuestra Carta Fundamental vigente, en su artículo 65, literalmente ordena: “El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias”.

El artículo 66 complementa la disposición anterior al establecer que cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, destacando que el primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año y que el segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

En nuestro Estado, la Constitución Política de 1918 en su artículo 26, ordenaba que el Congreso tendría cada año tres periodos de sesiones ordinarias: el primero empezaría el dieciséis de septiembre y terminaría el primero de diciembre, prorrogable hasta el treinta y uno del mismo mes; el segundo daría principio el quince de marzo y terminaría el treinta y uno de mayo, pudiendo prorrogarse hasta por quince días más; y, por último, tendría un periodo de sesiones del



# LX

LEGISLATURA

ZACATECAS

**LEGISLATURA  
DEL ESTADO**

primero al quince de septiembre, cuando fuera el caso, para el sólo efecto de erigirse en Colegio electoral; revisar los expedientes electorales y hacer la declaración respectiva de diputados y Gobernador.

La Constitución de 1921 establecía, en su artículo 28, que el Congreso de nuestro Estado tendría cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero empezaría el dieciséis de septiembre y terminaría el primero de diciembre, prorrogable hasta el treinta y uno de igual mes, y el segundo daría principio el quince de marzo y terminaría el treinta y uno de mayo, pudiendo prorrogarse hasta quince días.

Por su parte, nuestra Constitución Local de 1964, en su artículo 37 indicaba que el Congreso tendría, cada año, un periodo ordinario de sesiones, que principiaría el día 15 de septiembre y terminaría el 15 de enero siguiente. La Carta Magna Local de 1980 estableció, igualmente, sólo un periodo ordinario de sesiones que iniciaría el 8 de septiembre y terminaría el 15 de enero siguiente. Esta disposición fue íntegramente adoptada en el artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas de 1984.

Finalmente, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas de 1998, en su artículo 57, establece que la Legislatura del Estado se instalará el siete de septiembre del año de su elección y tendrá, durante cada año de ejercicio, dos periodos ordinarios de sesiones. El primero iniciará el ocho de septiembre y concluirá el quince de diciembre, pudiéndose prorrogar hasta el día treinta del mismo mes; el segundo comenzará el primero de febrero y terminará el treinta de junio.

Ahora bien, realizado el estudio relativo de derecho comparado, advertimos que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 46, a la letra ordena: "La Legislatura del Estado de México se reunirá en sesiones ordinarias tres veces al año, iniciando el primer periodo el 5 de septiembre y concluyendo, a más tardar el 18



# LX

LEGISLATURA

ZACATECAS

**VI. LEGISLATURA  
DEL ESTADO**

de diciembre; el segundo iniciará el 1° de marzo y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril; y el tercero iniciará el 20 de julio, sin que pueda prolongarse más allá del 15 de agosto". De la disposición jurídica antes transcrita advertimos que los periodos ordinarios de la Legislatura Mexiquense, en su conjunto, suman aproximadamente 28 semanas.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su artículo 39 indica: "La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año, y a partir del 15 de marzo de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año". Lo anterior nos permite observar que dicho Cuerpo Colegiado de Representación Popular sesiona, de manera ordinaria, por aproximadamente 22 semanas.

En el artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, literalmente se lee: "El Congreso se reunirá a partir del 5 de noviembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, el cual concluirá el día último del mes de enero del año siguiente; y a partir del 2 de mayo de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias que terminará, el día último del mes de julio". Atendiendo a lo anterior podemos observar que esa Soberanía Popular, de manera ordinaria, sesiona por aproximadamente 26 semanas.

En el Estado de Jalisco, su Constitución Política prevé, en su artículo 25 que "El Congreso sesionará por lo menos cuatro veces al mes durante los períodos comprendidos del primero de febrero al treinta y uno de marzo y del primero de octubre al treinta y uno de diciembre de cada año, fuera de los cuales sesionará al menos una vez al mes". Este enunciado normativo nos permite saber que en aquella Entidad Federativa, su Congreso, de manera ordinaria, sesiona por aproximadamente 22 semanas.

# LX

LEGISLATURA

ZACATECAS



LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Para finalizar los referentes que tomamos para hacer el comparativo correspondiente, es oportuno mencionar que la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla, en un amplio artículo 50, del que sólo tomamos las partes relativas, ordena: "El Congreso tendrá cada año tres períodos de sesiones, en la forma siguiente:

- I. El primero comenzará el día quince de enero, terminará el quince de marzo ...
- II. El segundo comenzará el primero de junio y terminará el treinta y uno de julio ...
- III. El tercero comenzará el día quince de octubre y terminará el quince de diciembre ...

En relación a esta Entidad integrante del Pacto Federal, observamos que su Congreso sesiona, de manera ordinaria, durante aproximadamente 26 semanas.

Una vez que hemos analizado los periodos durante los cuales, de manera ordinaria, sesionan las Legislaturas o Congresos de las Entidades Federativas más grandes del País, atendiendo a su respectiva población, tenemos que el promedio es de 25 semanas, contra las 35 semanas en que lo hace la Legislatura del Estado de Zacatecas. De lo anterior, fácilmente observamos que la Representación Popular del Estado de Zacatecas sesiona, ordinariamente, un 40% de tiempo más en comparación con sus similares antes referidas.

En lo que concierne al argumento de la denominada "productividad legislativa", consideramos procedente referir el trabajo publicado por el ahora integrante del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Benito Nacif, autor que en el documento denominado ¿Qué hay de malo con la parálisis?

# LX



LEGISLATURA

ZACATECAS

**VI. LEGISLATURA  
DEL ESTADO**

Democracia y gobierno dividido en México, en la parte que nos interesa advierte:

“Se ha generalizado una visión pesimista según la cual la naciente democracia mexicana no es capaz de producir los cambios que la sociedad demanda, pues se ve afectada recurrentemente por el problema de la parálisis legislativa. De acuerdo con esta visión, el estancamiento de algunas iniciativas importantes del presidente Fox, como las reformas fiscal, energética, laboral y del Estado, es un síntoma claro de que el nuevo régimen padece el grave mal de la parálisis. La enfermedad, argumentan los analistas, tiene una causa estructural y sin una profunda revisión a nuestra Carta Magna no es posible hacerle frente.

Sin embargo, dado que se propone el equivalente a una cirugía mayor, vale la pena asegurarse que el diagnóstico sea correcto y la gravedad del padecimiento lo amerite. Antes de discutir acerca del remedio ideal y especular sobre el modelo constitucional más adecuado, convendría aclarar si la parálisis efectivamente representa una amenaza seria para la democracia mexicana. Después de todo, los remedios constitucionales suelen tener costos y efectos no anticipados, en ocasiones más graves de los que se proponían resolver.

Parte del problema con el diagnóstico es la definición misma del término parálisis. Mucho de lo que pasa como parálisis, tras una inspección cuidadosa, puede resultar que realmente no lo es. En una democracia, el respaldo de una mayoría es una condición necesaria para el cambio en las políticas del gobierno. La parálisis



sólo ocurre cuando, a pesar de que la mayoría prefiere claramente un cambio, el statu quo prevalece.

### ***La estimación de la parálisis***

La preocupación por la parálisis ha llevado a la búsqueda de indicadores que midan la capacidad del sistema político de producir los cambios que el electorado demanda. Los indicadores a los que usualmente se hace referencia son el volumen de legislación producida, la “productividad” legislativa y la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el presidente de la República. Se asume que si estos indicadores muestran una caída significativa con la llegada del gobierno dividido, entonces se estaría confirmando la hipótesis de que la naciente democracia mexicana padece un problema estructural de parálisis. Sin embargo, la revisión de los datos del proceso legislativo durante las últimas cuatro legislaturas (1991-2003) muestra que las variaciones en el volumen, la productividad y la tasa de aprobación del ejecutivo no son consistentes con la hipótesis de la parálisis. Pero incluso si lo fueran, no habría por qué alarmarse. Una caída en el volumen de legislación, la productividad legislativa o en la tasa de aprobación del ejecutivo no estaría reflejando necesariamente anomalías en el funcionamiento de la democracia presidencial mexicana.

El volumen de legislación aprobada indica la cantidad de cambios legislativos realizados. Los cambios legislativos son a menudo una condición necesaria para llevar a cabo cambios en las



# LX

LEGISLATURA

ZACATECAS

LEGISLATURA  
DEL ESTADO

políticas del gobierno. Un ejemplo de ello es la política energética del gobierno federal que no ha podido cambiar durante la administración del presidente Fox debido a que el Congreso ha rechazado las propuestas para reformar la Constitución y las leyes secundarias que regulan el sector. Dado que los cambios legislativos y los cambios en las políticas públicas van de la mano, es muy tentador pensar que si del volumen de legislación aprobada se viniera abajo algo andaría mal con la democracia mexicana.

## CUADRO 1

### PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1991-2003)

#### INICIATIVAS DE LEY PROCESADAS\*

LEGISLATURA	PRESENTADAS	APROBADAS	APROBADAS/PRESENTADAS
LV (1991-1994)	243	149	61.3
LVI (1994-1997)	251	108	43.0
LVII (1997-2000)	606	137	22.6
LVIII (2000-2003)	1207	275	22.8

Fuente: Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados hasta la LVII Legislatura y la Gaceta Parlamentaria (<http://gaceta.cd.org.mx>) para la LVIII Legislatura.

\*Las cifras corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. Se excluyen los permisos, las condecoraciones y las minutas del Senado.

El indicador que usualmente se utiliza para medir el volumen de legislación producida es el número de iniciativas aprobadas por legislatura.



Se trata de un indicador imperfecto pues las iniciativas no tienen la misma importancia; sus consecuencias para la sociedad en términos de costos y beneficios pueden ser muy diferentes. Sin embargo, es una de las formas más sencillas de medir lo que el sistema político "produce". ¿Significa esto que, contrario a lo esperado por los analistas, el sistema presidencial mexicano funciona mejor bajo gobiernos divididos que bajo gobiernos unificados? La respuesta es no. Un mayor número de cambios legislativos no es igual a un mejor funcionamiento del sistema político. Tampoco se puede afirmar lo contrario. Los cambios legislativos no son *bienes* como los que se intercambian en el mercado. Una nueva legislación puede generar beneficios sociales netos al reducir costos de transacción o proporcionar bienes públicos. Sin embargo, también es posible que un cambio legislativo deje a la sociedad en su conjunto peor de lo que estaba antes de su promulgación.

El segundo indicador que suele utilizarse para medir la parálisis es la productividad legislativa, entendida como el porcentaje de los proyectos presentados que se convierte en cambios legislativos. Se asume que un alto porcentaje representa una mayor capacidad de procesar proyectos de cambio legislativo. Asimismo, una baja productividad legislativa sugiere que la legislatura deja sin respuesta a una proporción significativa de las propuestas de cambio.

### *Conclusiones*



# LX

LEGISLATURA

ZACATECAS

LEGISLATURA  
DEL ESTADO

La parálisis es un término del que se ha abusado mucho. Los indicadores de parálisis que usualmente se presentan, como el volumen de producción legislativa, la productividad del Congreso y la tasa de aprobación del ejecutivo, no miden la parálisis” (Véase NACIF, Benito; ¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México; Colección Documentos de Trabajo del CIDE; Centro de Investigación y Docencia Económica; México; 2006).

Cabe señalar que la calidad en la producción legislativa deriva de iniciativas de ley, de Decreto o de Acuerdo que contengan argumentos políticos, sociales, económicos, culturales que sustenten y justifiquen claramente la aprobación de una ley o reforma propuesta; asimismo que tal ley o reforma sean compatibles con la Constitución General de la República y la propia del Estado, y que tal iniciativa posea una estructura lógico-jurídica, es decir, que se integre adecuadamente con libros, títulos, capítulos o secciones según sea el caso, así como una apropiada técnica legislativa. Y no por el contrario de ocurrencias.

Así entonces, el trabajo legislativo y su productividad legislativa no debe medirse en la cantidad de iniciativas dictaminadas sino en la calidad de su contenido. Es decir, pudiera alguna cámara de diputados local o federal aprobar cientos de leyes, pero si las mismas son inconstitucionales o, bien, son sólo superficiales, entonces tal productividad será ficticia y engañosa.

Por lo tanto, la producción legislativa es un proceso que contiene una interrelación de varios elementos, como los emisores, que engloban aspectos lingüísticos para transmitir con fluidez el mensaje jurídico, sus fines y valores; los destinatarios y la ubicación de la producción legislativa en el



# LX

LEGISLATURA

ZACATECAS

LEGISLATURA  
DEL ESTADO

sistema jurídico; el concepto, evolución y análisis comparado de la normatividad jurídica.

Expresado lo anterior, estimamos procedente realizar las siguientes consideraciones:

Queda debidamente acreditado que la Legislatura del Estado de Zacatecas, de manera ordinaria, sesiona hasta un 40% por ciento más del tiempo, en comparación con las del Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla por lo que en atención a este referente resulta no procedente la propuesta que presentaron los diputados iniciantes.

Por las razones antes expuestas, discrepamos con los diputados promoventes, respecto a la necesidad de que la Legislatura permanezca en funciones ordinarias el mayor tiempo posible para atender, con mayor atingencia, los asuntos en trámite, toda vez que en virtud de los razonamientos expuestos en párrafos anteriores y de acuerdo, además a diversos estudios realizados por organismos no gubernamentales, se deduce que algunas de las entidades federativas que cuentan con los periodos de sesiones más amplios, son Tabasco; Oaxaca y, por supuesto, Zacatecas cuya Legislatura sesiona ordinariamente, como antes los dijimos aproximadamente 32 semanas, o sea, 221 días al año.

Lo anterior, demuestra que nos situamos dentro de las entidades que cuentan con los periodos de sesiones más prolongados; entonces resulta inconcuso que la reforma planteada por los Diputados proponentes no puede ser aprobada en sus términos, ya que es sabido que en los periodos de receso es el tiempo en el que, principalmente, se formulan los dictámenes de las iniciativas y puntos de acuerdo que con posterioridad serán sometidos a la consideración del Pleno, precisamente, durante los periodos de sesiones.



# LX

LEGISLATURA

ZACATECAS

LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Respecto del argumento relativo a la productividad legislativa, con la transcripción que se hizo del trabajo del investigador Benito Nacif, con cuya tesis coincidimos, pretendemos reiterar que este indicador no es un parámetro idóneo para medir la efectividad con la que las representaciones populares atienden, de manera eficaz, las necesidades y demandas de sus representados.

Lo anterior es así porque, como se señaló líneas arriba, en el caso que estudió el investigador citado, se incrementó considerablemente el número de iniciativas presentadas contra una constante en la aprobación de dictámenes, lo que, a simple vista, pudiera reflejar una baja en la referida productividad legislativa, realidad que, incluso matemáticamente, refleja un error en su concepción; por lo que igualmente no debe atenderse este indicador para evaluar la mencionada productividad legislativa.

En relación con el argumento de que se deben ampliar los periodos ordinarios con objeto de dedicar mayor tiempo para que las diputadas y diputados atiendan, de manera oportuna, y con la mayor rapidez posible los asuntos que requieran de su trabajo, consideramos que no es atendible toda vez que, como es del conocimiento de los integrantes de esta Soberanía Popular, el trabajo en Pleno tiene como necesario referente el trabajo que se realiza en comisiones y las actividades que se realizan en dichos Cuerpos Legislativos de Dictamen, en manera alguna, depende de que la Legislatura se encuentre en periodo ordinario de sesiones.

Como es conocido por los integrantes de esta Asamblea Soberana, las Comisiones, según lo establece la legislación relativa, son órganos internos de la Legislatura, que tienen como facultades el conocimiento, estudio, análisis y dictamen de las iniciativas, acuerdos y demás asuntos presentados a la Asamblea y turnados por el Presidente de la Mesa Directiva

# LX

LEGISLATURA

ZACATECAS



VI. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

y/o el Secretario General.

En relación con lo señalado en el párrafo anterior, como también lo sabemos, para llevar a cabo el trabajo en dichos Órganos Colegiados de Dictamen, requerimos organizar foros, conferencias, consultas, encuestas e investigaciones que tengan por objeto ampliar la información necesaria para la elaboración de los dictámenes correspondientes. De ahí la necesidad de que sea precisamente en las comisiones, donde desarrollemos la mayor parte de nuestras actividades legislativas.

Aunado a lo anterior, debe observarse que la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas ordena, en su artículo 66 fracción II que es deber de los diputados velar por el buen funcionamiento de las instituciones públicas del Estado y fungir como gestores de las demandas y peticiones de los habitantes de la Entidad.

El cumplimiento de la anterior obligación implica, necesariamente, que como representantes populares acudamos ante nuestros electores para conocer sus demandas y peticiones, mismas que podamos traducir en las iniciativas correspondientes, o bien, en la gestión que realicemos ante la instancia competente.

La actividad reseñada en el párrafo anterior, pudiera resultar relativamente sencilla para las diputadas y diputados cuyos distritos se encuentran cerca de la sede de este Poder Legislativo, sin embargo, debe realizarse la justa valoración respecto de las compañeras y compañeros que representan la población de municipios como Pinos, Mazapil, El Salvador, Jiménez del Teul, Trinidad García de la Cadena, Mezquital del Oro, Nochistlán o Apulco.

LX



LEGISLATURA  
ZACATECAS

1. LEGISLATURA  
DEL ESTADO

Si consideramos que algunas ellas y ellos deben desplazarse hasta cinco o más horas para visitar las comunidades más remotas de esos municipios, podremos percibir que deben contar con el tiempo suficiente para estar, físicamente, en esos lugares con la finalidad de poder cumplir con su mandato constitucional. Ante esta realidad, igualmente consideramos que no debe ser procedente la propuesta planteada en la iniciativa de mérito.

**Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, y con apoyo además en lo dispuesto por los artículos 94, 97 y relativos del Reglamento General del Poder Legislativo, es de resolverse y se resuelve:**

**Primero.-** Se declara improcedente la iniciativa que dio materia al presente instrumento legislativo.

**Segundo.-** Se archiva el expediente como asunto totalmente concluido.

**Dada en la Sala de Sesiones de la Sexagésima Legislatura del Estado, a los treinta días del mes de junio del año dos mil once.**

PRESIDENTE

DIP. PABLO RODRÍGUEZ RODARTE

SECRETARIO

SECRETARIO

DIP. JOSÉ RODRÍGUEZ ELÍAS ACEVEDO

DIP. JORGE LUIS GARCÍA VERA

LEGISLATURA  
DEL ESTADO