



SOMOS
ARTE, CIENCIA Y
DESARROLLO
CULTURAL

DEC
DOCTORADO EN ESTUDIOS CONTEMPORÁNEOS
POLÍTICA, TERRITORIO Y SOCIEDAD

Universidad Autónoma de Zacatecas

“Francisco García Salinas”

Unidad Académica de Historia

**Doctorado en Estudios Contemporáneos: Política,
Territorio y Sociedad**

Tesis:

**“Institucionalidad, crisis y fortalecimiento. Un
estudio sobre el congreso del estado de Zacatecas,
1998-2024”.**

Presenta: Mtro. Miguel Ángel Ovalle Flores

**Asesoras: Dra. Mariana Terán Fuentes y Dra.
Miriam Moreno Chávez**

Zacatecas, Zacatecas., marzo 2025.

Agradecimientos

El largo trayecto que significó este trabajo académico lo transité siempre tomado de la mano de mi compañera de viaje en esta vida y de mi amada hija. Rosy y Ángela, les agradezco su acompañamiento y sobre todo su comprensión por todas las horas que por más de tres años estuve absorto detrás de esta computadora; ustedes son mi sostén, mi elemento vital.

A mi padre y a mi madre. Su amor y orientación creo que han dado frutos, no sólo porque lograron fomentar en mí el deseo de superarme y de crecer cada día en el ámbito laboral y académico, sino porque con sus enseñanzas forjaron un hombre de bien. Infinitas gracias por siempre estar.

A mis hermanos Manuel y Alejandro, quienes han sido un ejemplo de tenacidad y esfuerzo constante. Además de la sangre, nos une un fuerte lazo de amistad que nada podrá cortar. Valoro y agradezco su invaluable apoyo en cada paso de mi existencia.

A mis asesoras, las doctoras Miriam y Mariana. Esto no hubiera sido posible sin su soporte y guía. Cuando mis ánimos disminuían y entre libros y documentos me sentí perdido, siempre aparecieron con las palabras precisas para animarme a no decaer. Ser testigo de su conocimiento, pero más aún de su vocación y entrega, me dieron bríos para llevar este proyecto a buen puerto. ¡Gracias por tanto!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1	
LA CASA DEL PUEBLO: UNA DESCRIPCIÓN GENERAL DEL CONGRESO DE ZACATECAS.....	28
1.- ORGANIZACIÓN Y FACULTADES DEL CONGRESO ZACATECANO	30
1.2.- EL ENTE FISCALIZADOR Y LAS DESIGNACIONES LEGISLATIVAS.....	35
1.3 LA GLOSA, UN PRETENDIDO EJERCICIO DE RENDICIÓN DE CUENTAS.....	40
1.4.- LA PROTESTA DEL GOBERNANTE Y LA LLEGADA DE LA PLURALIDAD A LA CÁMARA.....	45
2.- LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO ZACATECANO Y SU GEOGRAFÍA ELECTORAL.....	65
2.1 UN CONGRESO MIGRANTE	72
2.2 UNA ASAMBLEA PARITARIA; LA EQUIDAD DE GÉNERO AVANZANDO	76
2.3.- EL PAPEL DEL HONORABLE LEGISLADOR	85
3.- COMISIONES LEGISLATIVAS, EL CENTRO NEURÁLGICO DEL TRABAJO PARLAMENTARIO.....	93
3.1.- DINAMISMO ANTE CARENCIAS, ASÍ SE TRABAJA EN COMISIONES	97
3.2.- LAS COMISIONES EN EL DEVENIR DEL TIEMPO.....	103
CONCLUSIONES.....	107
CAPÍTULO 2	
CRISIS DE LEGITIMIDAD SOCIAL EN LA LEGISLATURA ZACATECANA	112
1.- “LA VERDADERA VOZ DE LA NACIÓN”: DOSCIENTOS AÑOS DE CREAR LEYES	117
2.- LA LEGITIMIDAD DEL PODER PÚBLICO EN LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA	124
3.- CRISIS EN LA CASA DE LAS LEYES.....	129

3.1- DESIGNACIONES Y POLÉMICAS DECISIONES	130
3.2.- INTERESES ECONÓMICOS Y PRIVILEGIOS PARTICULARES	137
3.3.- HERRAMIENTAS... ¿FUENTE DE CORRUPCIÓN?	141
4.- LEJOS DE LA APROBACIÓN CIUDADANA	154
4.1- LA PERCEPCIÓN DEL DIPUTADO SOBRE SU PROPIO ENCARGO	160
4.2- UN DEBATE EN TORNO A LA CULTURA POLÍTICA	170
CONCLUSIONES	186

CAPÍTULO 3

TRANSFORMACIÓN DEL PARLAMENTO LOCAL, RETOS DE LA LEGISLATURA ZACATECANA	192
1.- EL JUEGO DE PODER DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	193
2.- FORTALEZA LEGISLATIVA ANTE DEBILIDAD INSTITUCIONAL	213
2.1.- LEGISLACIONES DE IMPACTO SOCIAL	215
2.2.- PROPUESTAS PARA RECUPERAR UN ZACATECAS SEGURO	223
3.- UN PASO EN LA BÚSQUEDA DE LA LEGITIMACIÓN SOCIAL DE LA LEGISLATURA ZACATECANA	237
4.- UNA PROPUESTA AL PLENO	254
CONCLUSIONES	262
REFLEXIONES FINALES	266
ANEXO 1	275
FUENTES Y REFERENCIAS	280

Introducción

El poder legislativo es una pieza clave en el funcionamiento y conservación de nuestro sistema democrático. Es el aparato del Estado que tiene la responsabilidad de elaborar, fortalecer y modernizar las disposiciones legales requeridas para garantizar la cohesión social y una armoniosa convivencia entre las personas.

Los diputados tienen sobre sus hombros el peso de la representación popular. Ellos son quienes ostentan la encomienda de subir a la “tribuna más alta” para alzar la voz en nombre de cada ciudadano que desde las diferentes regiones de la nación mexicana reclama ser escuchado. Sin embargo, pareciera que en la actualidad ese gran compromiso no es dimensionado en su valor real ni por los ciudadanos, ni por los propios representantes populares.

Hoy el legislativo es regularmente una institución que se vincula con aspectos negativos de la política y del servicio público, por lo que es pertinente cuestionarnos las razones que lo han hecho blanco de constantes ataques mediáticos y de una escasa aprobación ciudadana aún y cuando en la realidad el congreso ha sido tan trascendental en la vida política de México, que incluso permitió dar rumbo a nuestra nación tras dejar atrás el régimen absolutista.

Este trabajo surge de la necesidad de reconocer y exaltar la relevancia que tiene la existencia de este poder público. Debo precisar que la investigación estará enfocada de manera específica en la legislatura del estado de Zacatecas durante un periodo de transformaciones políticas importantes que dieron paso a la pluralidad política en la entidad: 1998-2024.

Para contextualizar un poco el rumbo de este texto es necesario recordar que posterior a la era revolucionaria México comenzó a vivir un periodo de “estabilidad política”.¹ Daniel Cosío Villegas ubica este momento en 1929 en el marco de la fundación del primer partido político oficial, el Partido Nacional Revolucionario, que nació con un objetivo trascendental: que las disputas por el poder no fueran más a

¹ Cosío, “El Momento Actual”, El Colegio de México 2022, p.157.

través de las armas tal y como había ocurrido de 1910 a 1928, sino que fuera de manera civilizada por la vía política.

Así pues, luego de años de rebeliones militares que perturbaron el orden y la paz y que acabaron con la vida de personajes como Francisco I. Madero, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, la nación mexicana inició un camino en el que las elecciones presidenciales se llevaron a cabo por una ruta ajena a la violencia.

Sin embargo, de acuerdo a Lorenzo Meyer, el sistema político heredado de la revolución de 1910 se vio sometido a una dura prueba entre julio y octubre de 1968 cuando en la ciudad de México se gestaron una serie de manifestaciones de estudiantes y académicos que se agravaron por la escalada de represión policial, lo que puso en duda la legitimidad del proyecto político del régimen.²

México vivió alrededor de 70 años el gobierno de una supremacía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que sostenía la herencia de que las determinaciones del gobernante en turno deberían ejecutarse sin dubitaciones, manteniendo las ideas de Juárez y Lerdo de Tejada quienes juzgaban que para la reconstrucción de la república restaurada era necesario un poder ejecutivo fuerte, cuya acción podía “esterilizar una asamblea deliberante como era la cámara única de diputados creada por la constitución de 1857”.³

Ese PRI hegemónico por mucho tiempo parecía repetir los momentos históricos de la época porfiriana en que tanto la cámara de diputados como la de senadores debían aprobar lo que el presidente les propusiera, en principio de cuentas porque los asambleístas carecían de la información técnica que se le daba al presidente por parte de las secretarías de estado, pero más aún “porque se afirmaba que el presidente no tenía otro afán que el desinteresado de servir a un país”.⁴ No obstante, es preciso resaltar que la situación política nunca fue tan tersa;

² Meyer, “El último decenio”, El Colegio de México, 2022. p.165.

³ Cosío, “El tramo moderno”, El Colegio de México, 2022. p.123.

⁴ *Ibid.*, p. 129.

los presidentes siempre tuvieron opositores y al interior del Revolucionario Institucional los antagonismos eran constantes.

Al paso del tiempo, el régimen presidencialista del PRI tuvo que comenzar a abrir espacios para grupos disidentes. En 1979 se registró el Partido Comunista Mexicano y el Socialista de los Trabajadores así como el derechista Demócrata Mexicano, pero además se impulsaron cambios legislativos para aumentar la presencia de representantes de los partidos minoritarios en el congreso federal, no sin antes asegurarse el PRI de mantener la mayoría y de seguir sosteniendo su dominio sobre la totalidad de las gubernaturas y los congresos locales.⁵ Meyer afirma que esas reformas políticas buscaron abrir espacios “limitados” pero institucionales para la oposición, para que ésta no se volviera a ver acorralada y en necesidad de recurrir a las armas.⁶

Una nueva correlación de fuerzas políticas surgió en el país a finales de la década de los 90’s, lo cual sin duda impactó en la forma de ejercer el poder. Con una presencia cada vez mayor de partidos alternos al revolucionario institucional el ejecutivo tuvo que enfrentarse a una nueva realidad respecto a su relación con el congreso, lo que fue el inicio de serios desencuentros. Ante este nuevo escenario es oportuno cuestionarse lo siguiente: ¿Los poderes gozarían de suficiente autonomía en el cumplimiento de sus funciones? ¿Cómo evitar la interferencia entre ellos en el ejercicio de sus atribuciones? ¿Se podía garantizar un equilibrio de poderes?

Miguel Carbonel asegura que en 1997 comenzaron a hacerse notorias las disputas entre el poder ejecutivo y el legislativo. Antes, según afirma, los desencuentros no se daban por el simple hecho de que uno de esos poderes arrollaba al otro, eran los tiempos del presidencialismo mexicano que se

⁵ Meyer, “El último decenio”, El Colegio de México, 2022. p. 168.

⁶ *Ibid.* p. 169.

caracterizaba por el dominio del poder ejecutivo y no sólo sobre los legisladores, sino sobre todo el sistema político.⁷

A decir del jurista, los problemas entre el legislativo y el ejecutivo se profundizaron el 6 de julio de 1997 cuando el PRI perdió por primera vez en su historia la mayoría absoluta en la cámara de diputados; los opositores del partido tricolor votaban juntos y las asperezas crecían al momento de discutir temas trascendentales como el presupuesto. Más aún, los conflictos se agudizaron con la alternancia que se dio en la presidencia de la república en el año 2000. Entonces el ejecutivo acusó al legislativo de impedirle hacer su trabajo.⁸

En Zacatecas, como veremos con mayor detenimiento más adelante, el fenómeno se repitió. La supremacía priista quedó atrás en 1998, fecha en que Ricardo Monreal Ávila abandonó las filas del PRI para ganar la gubernatura bajo el cobijo del Partido de la Revolución Democrática,⁹ trastocando así la conformación del congreso local, en donde a pesar de seguir teniendo mayoría, ahora el PRI se enfrentaba a un nuevo escenario político, uno en el que su voluntad ya no podía ser la única que prevaleciera.

A partir de entonces y hasta la época contemporánea, la conformación de las bancadas en el legislativo zacatecano ha variado, como también ha cambiado la fuerza política que ha ocupado el ejecutivo estatal, lo que sin duda ha propiciado una serie de desencuentros y confrontaciones que, entre otras consecuencias, han generado un impacto negativo en la imagen pública del congreso zacatecano.

En este trabajo daré cuenta de algunos casos y testimonios en los que se ha presumido que el ejecutivo estatal ha intentado inmiscuirse en la vida interna del poder legislativo, incurriendo incluso en presuntos actos de corrupción como la aparente compra de votos de los legisladores a quienes además les ha cargado los costos políticos de esas y otras acciones y omisiones en las que han caído en

⁷ Carbonel, “Los conflictos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo”. Disponible en: <[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6262BB49B70A13C9052579DB00756D7A/\\$FILE/108.Los_conflictos_entre_el_poder_ejecutivo_y_el_legislativo_en_M%C3%A9xico.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6262BB49B70A13C9052579DB00756D7A/$FILE/108.Los_conflictos_entre_el_poder_ejecutivo_y_el_legislativo_en_M%C3%A9xico.pdf)

⁸ *Ibid.*, p.39.

⁹ Ávila, “El Movimiento Monrealista”, 2025.

diversos momentos los representantes populares y que han ido minando lo que denominaré como “legitimidad social” del congreso zacatecano, entendiendo por esta el nivel de confianza y adhesión que los ciudadanos tienen hacia su parlamento local, ¿Cómo se construye y destruye esa legitimidad social? Será un asunto que desarrollaré a detalle en el segundo capítulo de esta investigación.

Retomando lo mencionado en un inicio, el congreso local desde su nacimiento fue toral para la edificación del régimen constitucional que hoy tenemos. En aquél entonces era por decirlo de algún modo, el poder hegemónico, el pilar del estado, así lo ubica la historiografía de la entidad.¹⁰

Doscientos años han pasado desde que Zacatecas tuvo su primer congreso constituyente y es pertinente resaltar que, a diferencia del ejecutivo, la institución legislativa ha mantenido su estabilidad, es decir, desde su creación en esta entidad no ha interrumpido su ejercicio constitucional, sin embargo, a partir de los últimos años del siglo XX este poder se ha encontrado inmerso en una serie de sucesos que lo han distanciado del pueblo al que representa.

Actualmente la función legislativa se circunscribe entre otros aspectos a la elaboración y modificación de ordenamientos legales así como a la fiscalización y, aunque la legislatura sigue fungiendo también como el epicentro de grandes debates de la vida pública de Zacatecas, el papel central del sistema político ha recaído en el poder ejecutivo, el cual insiste en imponerse como el poder supremo, propiciando de manera constante acciones que han desprestigiado al legislativo ante sus representados.

¹⁰ Previo a la instalación del primer congreso constituyente, Zacatecas logró tener una Diputación Provincial (creada en marzo de 1822), la cual fue reconocida como una suprema autoridad desplazando al ayuntamiento capital, así como a los militares que habían ejercido el control en los años de la guerra de insurgencia. La diputación era la institución que fijaba los principales debates y orientaciones en un trascendental tiempo en el que asumía la soberanía sobre su propio territorio a la vez que se posicionaba para ejercer facultades no solo administrativas, sino políticas y legislativas. Terán, “El Rudo Diseño de los Trabajos de Vuestro Congreso” Zacatecas, 1823-1824, p.3.

Planteamiento del problema e hipótesis

Felipe de la O López realizó un cuaderno de investigación publicado por el Instituto Belisario Domínguez del senado de la república, en el que destaca que los indicadores de opinión pública en México coinciden en que las apreciaciones ciudadanas sobre el congreso de la unión están inmersas en un contexto general de desaprobación y rechazo hacia la política y los políticos; dichos indicadores señalan que el congreso se encuentra entre las instituciones de menor aprobación y confianza ciudadana. Añade que los electores que se consideran bien representados en el legislativo son una minoría, pero también son pocos los que tienen un amplio conocimiento sobre las funciones de dicha institución.¹¹

Esa pérdida de confianza ciudadana en el congreso es valorada por el autor como un proceso poco saludable para la democracia, ya que desde su perspectiva la confianza se convierte en el primer lazo que une a un elector con su representante. Sin ella no se tiene la legitimidad social que da fortaleza a las instituciones democráticas.

Respecto al tema de la imagen legislativa, Javier Corral Jurado¹² hizo varios apuntes durante su participación en una mesa redonda sobre la imagen pública de los órganos legislativos.¹³ En primer término expuso datos sobre encuestas que se llevaron a cabo para calificar la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones. El diario *Milenio* en 2002 preguntó: ¿En qué institución confía? Entre las respuestas que se obtuvieron resalta que un 77% afirmaba confiar mucho en los noticieros de radio, un 76% dijo que en el ejército y también un 74% aseguraba confiar mucho en

¹¹ De la O, “La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión”, 2017, p. 5. Disponible en:

<<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3769/Cuaderno%20de%20investigaci%C3%B3n%2037.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

¹² Javier Corral Jurado fue gobernador del estado de Chihuahua de 2016 a 2022 por el Partido Acción Nacional. Además, fue senador de la república durante el ejercicio constitucional de la LXII Legislatura. También acumuló experiencia en el ámbito político como diputado local de su entidad y como diputado federal. En su vida profesional tuvo una connotada participación como periodista; fue reportero y columnista político de *El Fronterizo de Ciudad Juárez* y *el Diario de Juárez*, además fue fundador de la revista *Semanario*. En 2006 se integró como académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹³ Segundo Encuentro de los Congresos en México: “Imagen Pública de los Órganos Legislativos en México”, 2003, consultado en <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/COORD-ISS-08-03.pdf>>

el entonces denominado Instituto Federal Electoral. En los bancos nacionales confiaba mucho el 59% de los encuestados, en la suprema corte de justicia de la nación el 44%. La confianza se redujo para la cámara de senadores que sólo obtuvo un 43%, la cámara de diputados un 40% y aún por debajo de ellos, los partidos políticos aparecieron con un 38 por ciento.¹⁴

Por otra parte, en la “Encuesta Nacional de Vivienda” de *Parametría*¹⁵ del año 2015 que es citada por de la O López,¹⁶ se hizo patente la desaprobación ciudadana respecto del trabajo legislativo. En dicho muestreo, el 28% de los ciudadanos dijo aprobar poco el trabajo de los diputados y el 24% aseguró aprobar poco el trabajo de los senadores. Sólo el uno por ciento dijo aprobar mucho el trabajo tanto de diputados como de senadores. Un 18% desaprobó mucho el trabajo de los diputados federales y un 20% el de los senadores. Estos datos demuestran que la imagen del congreso federal ante la sociedad lleva tiempo en deterioro.

Si bien la información vertida corresponde al congreso de la unión, estimo que en la legislatura zacatecana se vive un problema similar y quizá esta situación se pueda extender a las legislaturas de cada entidad federativa, sin embargo pocos son los estudios que se han hecho al respecto, por lo que los resultados que deriven de esta investigación académica pudieran servir como marco referencial de futuras investigaciones que nos den luz acerca de cómo es la relación representante-representado en otras entidades.

El papel de los medios de comunicación en la creación de una imagen estereotipada del congreso será de gran relevancia en esta investigación. Para Javier Corral el rol que juegan los medios en la construcción de la imagen legislativa es preponderante ya que esa imagen se edifica a partir de la información que los

¹⁴ *Ibid.*, pp.2, 3.

¹⁵ *Parametría* es una empresa dedicada a la investigación estratégica de la opinión y análisis de resultados. Su trabajo permite tener un panorama de la imagen de las instituciones o personas. La estructura de esta casa encuestadora le ha permitido realizar estudios a nivel local en México, así como en Estados Unidos y algunos países de América Latina.

¹⁶ De la O, “Documento en línea citado”.

ciudadanos tienen de un asunto particular y los medios, desde diferentes plataformas, siguen siendo la principal fuente de información de las personas.

Corral Jurado señaló que la elaboración de una agenda legislativa que finalmente no iba a ser cumplida, era una de las causas del desprestigio del congreso porque la gente puede percibir ese inmovilismo y, además, los medios de comunicación suelen retratarlo como brutal y penoso acuñando conceptos como parálisis legislativa, inmovilismo parlamentario y atorón legislativo.¹⁷

En efecto, los medios de comunicación desempeñan un rol muy importante en la difusión que hacen de los sucesos legislativos y es que, si bien en la actualidad las plataformas digitales han ganado terreno a los medios tradicionales, los corporativos mediáticos también se encuentran dentro de esta arena informativa y desde ahí buscan incidir en las representaciones institucionales y en las decisiones de la población.

Es por ello que en este proyecto abordaré lo relativo a ese juego político de los medios en la cobertura de la información legislativa misma que en la época contemporánea se ha distinguido por la espectacularización de diversos escándalos políticos en los que suelen verse involucrados los propios diputados, de quienes hay que decir también, en muchas ocasiones demuestran que su actuar está determinado no por el deseo de representar a un ciudadano sino por los intereses que le dictan otros entes políticos y que regularmente están encaminados a la búsqueda y permanencia en el poder. Ahí los medios encuentran un gran nicho de explotación de información que utilizan según su propia conveniencia.

La participación de Javier Corral Jurado en aquella mesa de debate tuvo lugar hace más de dos décadas, pero aun hoy parece tan vigente. El ex legislador también señaló desde entonces que con gran impunidad se anteponían intereses particulares y de grupos sobre los intereses propios del Estado; habló de la necesidad de un auténtico sistema de rendición de cuentas y de la definición de responsabilidades por el incumplimiento o faltas a la ley por parte de los diputados,

¹⁷ Segundo Encuentro de los Congresos en México: "Documento en línea citado".

así como de una verdadera transparencia en el manejo de los recursos económicos que tienen a su cargo.

Para el ex gobernante chihuahuense un aspecto que podría contribuir a mejorar la percepción legislativa es la reelección, ya que ésta brindaría la posibilidad de alcanzar una mayor profesionalización del trabajo parlamentario. En la actualidad esa vía jurídica ya es posible, pero vale la pena preguntarse si en verdad ha contribuido a elevar el nivel legislativo, o si bien, sólo justifica su existencia como un mecanismo que permite la concentración de un espacio de poder.

Hace 21 años Corral Jurado decía que para lograr una mejor percepción ciudadana era necesario impulsar una reforma para brindarle al congreso la fuerza moral que le permitiera transformarse a sí mismo. Aunque no se puede negar que se han dado ciertos avances respecto a los planteamientos de Corral, siguen existiendo grandes deudas sobre esos mismos ejes.

En la actualidad a la legislatura local se le ha señalado de ser el núcleo de actos de corrupción, de entreguismo y de poca productividad, pero no se debe omitir que, en muchos momentos, esos señalamientos se realizan justo cuando se ocupa desviar la atención mediática del ejecutivo; el legislativo suele convertirse en el parapeto ideal para que en él recaigan todos los hechos que habrá de repudiar una sociedad que se encuentra dolida con su clase gobernante.

Existen otros factores que inciden en el trabajo legislativo y en la forma en que éste es percibido. Uno de ellos está ligado a los intereses a los que responde el legislador durante el ejercicio de su gestión. ¿Obedece a los intereses del ciudadano que le otorgó su voto o a los del partido político que lo impulsó? ¿Actúa el legislador con autonomía? y, sobre todo, ¿actúa con ética? La respuesta a esos cuestionamientos nos puede ayudar a entender la apreciación contemporánea que se tiene de la labor del diputado.

Como resultado de este trabajo seremos capaces de responder un par de cuestionamientos rectores: ¿Qué factores han influido en la creación de una imagen pública negativa de la legislatura zacatecana? y, ¿En la actualidad la legislatura

local goza de legitimidad social o se encuentra viviendo un estado de crisis relativa a la opinión pública que los ciudadanos zacatecanos tienen de su ejercicio?

Pero además podremos también encontrar respuesta a preguntas como: ¿Qué es el congreso? ¿Cuáles son las funciones principales del poder legislativo zacatecano? ¿Cómo se conforma la legislatura de Zacatecas? ¿Qué es legitimidad? ¿Cómo se construye y destruye la legitimidad de un poder público? ¿Cuál es la percepción ciudadana de los habitantes de Zacatecas sobre el poder legislativo? ¿Qué imagen tienen los ciudadanos sobre el trabajo que realizan los diputados locales?

La investigación plantea tres hipótesis concretas:

- Con el rompimiento de la hegemonía priista y con la presencia de una mayor pluralidad política en el congreso, se generaron desencuentros y fricciones que contribuyeron a socavar la imagen legislativa; la aparición de nuevas y diferentes fuerzas partidistas en el congreso complejizó la concertación política pero más aún las pretendidas imposiciones desde el ejecutivo, elevando la pugna por el poder.
- Una de las razones por las que suele descalificarse la labor legislativa es en gran medida porque en general se desconoce cuál es la función real que cumple un legislador. Al carecer de ese conocimiento se deja un espacio vacío que regularmente es ocupado con información insustancial que ha resultado en la creación de una imagen colectiva reducida a que el trabajo parlamentario consiste solamente en acudir a sesionar un par de veces a la semana para levantar un dedo y votar, hay poco esfuerzo físico e intelectual a cambio de mucho dinero.
- El congreso del estado de Zacatecas hoy padece una crisis de legitimidad social. La respuesta sobre el origen de esta crisis es multifactorial.

Entre los factores que permiten observar la ruta que ha llevado a la legislatura a sufrir un marcado divorcio con la ciudadanía está el hecho de que actualmente muchas personas ven al diputado como un simple gestor, como alguien de quien

pueden recibir algún recurso económico; la tarea legislativa se distorsionó en el momento en que el diputado comenzó a repartir dádivas, lo que generó que actualmente un gran sector poblacional no vea ni sienta de manera directa beneficio alguno del trabajo de los diputados si éstos no le otorgan algún apoyo en especie o en dinero.

Otro elemento que ha impactado negativamente en el trabajo legislativo es el constante golpeteo e intento de sometimiento por parte del poder ejecutivo, el cual ha buscado imponerse como el poder que determine el deber ser y hacer de los otros poderes e instituciones públicas. El ejecutivo logra su fin cuando la bancada oficialista anula su función legislativa por atender a su jefe político, pero más aún, cuando la oposición se doblega también; este actuar se ha traducido en una gran desconfianza ciudadana hacia el congreso.

Un tercer componente y que es igual o más relevante que los anteriores, son los actos de corrupción que se han gestado al interior del propio congreso. La simulación, el nepotismo y el influyentismo son algunos de los males que más han lastimado a la legislatura zacatecana. Para ser más claro en este punto referiré que entre las facultades del poder legislativo está el nombrar a las personas que deberán ocupar diversos espacios públicos de los otros dos poderes y de organismos autónomos, pero en el ejercicio de esa encomienda se ha privilegiado el impulso de sujetos vinculados a diferentes redes políticas para acceder a estos cargos por encima de los ciudadanos apartidistas, esa es una forma de simulación que afecta la percepción sobre el trabajo parlamentario.

Aunado a lo anterior, se ha ido abultando de manera desproporcionada la nómina de la legislatura, en la que cada vez con mayor frecuencia se integra a personas que más allá de su consanguinidad o amistad con diputados, carecen de un perfil profesional para desarrollarse laboralmente dentro del poder legislativo. Cabe mencionar que los avances en materia de transparencia han contribuido a que esos hechos cada vez pasen menos desapercibidos, ya no es tan sencillo ocultar actos de corrupción, las nuevas tecnologías permiten que cualquier ciudadano

pueda acceder con mayor facilidad a información que antes era reservada celosamente y que ahora está al alcance de un clic en los portales de transparencia.

Un cuarto factor son los medios de comunicación. El rol de los medios en el intento de manipular la opinión pública juega un relevante papel en la imagen que la ciudadanía pueda tener de su parlamento. La banalización de la nota política ha tenido repercusiones negativas para este poder.

Es importante destacar que no es propósito de este proyecto académico el contribuir a lacerar más la imagen del congreso, por el contrario, pretendo retratar todos los elementos que han favorecido a que hoy la legislatura zacatecana vea reducida su legitimidad social para a partir de ahí, poder realizar algunos planteamientos que contribuyan a aminorar los impactos negativos que hoy tiene la imagen pública del congreso zacatecano y encaminarnos a su fortalecimiento.

El problema de la legitimidad social no es un asunto exclusivo del congreso, existen otras instituciones que parecen estar en una situación similar a la del poder legislativo. Incluso, el ex presidente de la república Andrés Manuel López Obrador hizo patente la necesidad de reformar al poder judicial al sostener que existe entre la sociedad mexicana y las autoridades judiciales un distanciamiento cada vez más profundo “lo que ha restado credibilidad en su actuación y pérdida de legitimidad en sus decisiones”.¹⁸

El impacto de que un poder como el judicial no goce de legitimidad social trasciende a la “ausencia de paz” y es que según argumentó entonces el ejecutivo, la paz sólo puede ser producto de la justicia y no puede haber justicia si los órganos responsables de garantizarla muestran incapacidad o desinterés en cumplir con sus deberes constitucionales o si privilegian los intereses de grupos de poder contrarios al interés público.

Si la falta de legitimidad social del poder judicial tiene como consecuencia que no exista paz, es pertinente cuestionarnos ¿cuáles son las consecuencias de

¹⁸ *Gaceta Parlamentaria* número 6457-15, Palacio Legislativo de San Lázaro, 5 de febrero de 2024. Disponible en: <<https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-15.pdf>>

que la legislatura local se encuentre sufriendo la misma problemática? ¿Cuál es el impacto social de que la población no confíe en sus representantes populares?

Una legislatura carente de legitimidad social no tiene el poder político necesario para hacer valer sus determinaciones. ¿Qué peso puede tener un poder como el legislativo que careciendo de legitimidad social pretende llamar a cuentas a otro poder? ¿Con qué valor moral va a fiscalizar a otros entes públicos? ¿Qué solidez tendrán sus argumentos en un debate popular en el que busque poner en tela de juicio las determinaciones de un gobernante o de un ministro de justicia?

Objetivo general

El objetivo general de este trabajo es dar cuenta del funcionamiento del poder legislativo zacatecano, reseñar su integración y el desarrollo de su vida institucional, detallando sus procesos internos y analizando sus rituales y ceremonias para observar cómo se da la construcción de la legitimidad social de este poder público y desentrañar así los acontecimientos que lastimaron su imagen ante la sociedad, para lo cual será fundamental mirar hacia las ventanas de la opinión pública a fin de entretejer las razones por las que el congreso se colocó entre las instituciones en las que menos confía la ciudadanía, tal como lo demostró la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 realizada por el INEGI, en donde se señaló que solo el 2.7% de los mexicanos confiaba mucho en senadores y diputados federales y, el 2.6% en diputados locales.¹⁹

Finalmente se elaborará una propuesta que estará orientada a elevar los niveles de institucionalidad del parlamento zacatecano, lo que significa modificar y mejorar sus procesos internos para que se dé una transformación de la institución legislativa que le permita encaminarse a recuperar la confianza y el respaldo social del pueblo al que representa.

¹⁹ Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020, INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf>

Objetivos específicos

- Realizar un diagnóstico preciso sobre la legitimidad social del congreso zacatecano, entendiendo ésta como la confianza y apoyo que la ciudadanía le otorga a su parlamento.
- Puntualizar la trascendencia e impacto del trabajo legislativo.
- Hacer una diferenciación precisa entre el significado de legitimidad jurídica y legitimidad social, partiendo de que la primera la otorga el aspecto legal; hay legitimidad jurídica cuando se cumple con el orden constitucional establecido, la legitimidad social la brindan las personas que conforman un pueblo.
- Profundizar en las funciones y atribuciones que hoy ostenta el parlamento zacatecano y contemplar ese ingrediente adicional que tiene que ver con las acciones y omisiones que han tenido como consecuencia que en la era actual el legislativo local desarrolle su labor en un ambiente de poca credibilidad entre sus representados.
- Desentrañar los acontecimientos que han ido manchando su historia y todo lo que representa.

Estado de la cuestión

Para la realización de este trabajo habré de observar y contrastar las ideas de textos de diferentes campos del conocimiento. La historia siempre nos permitirá tener un panorama del camino que han recorrido las instituciones públicas para así ubicar el espacio que ocupan en el presente. Comprender el impacto del trabajo parlamentario implica analizar el devenir legislativo desde el siglo XVIII y José Luis Soberanes así lo hace con una propuesta de larga duración, un vasto texto titulado “Una historia constitucional de México”.²⁰ En su trabajo este autor contribuye a profundizar en el estudio de la formación de los congresos constituyentes.

La historiografía dedicada al estudio de esta entidad le ha dado un peso importante al análisis de las primeras instituciones políticas que coadyuvaron a la edificación del Estado mexicano. Aquí destaco el trabajo de Martín Escobedo quien,

²⁰ Soberanes, *Una historia constitucional de México*, UNAM, 2019.

al estudiar la vida y obra de José Miguel Gordo y Barrios,²¹ nos deja ver cómo desde su creación, se pretendía que las Cortes de Cádiz estuvieran integradas por los perfiles más preparados a fin de garantizar una digna representación de esta región de ultramar en el entonces novedoso cuerpo soberano. El conocer las travesías que vivió Gordo para llegar al país ibérico, padeciendo incluso penurias económicas con tal de llevar la voz de la tierra americana, nos ayuda a dimensionar el valor que debería seguir teniendo la labor representativa y permite idealizar la honorabilidad que tendría que distinguir al parlamentario.

Asimismo, Mariana Terán Fuentes nos permite echar una mirada al pasado para ver la forma en que se desarrollaban las sesiones del primer congreso constituyente de Zacatecas. En el libro “El acto soberano de constituirse. La creación del estado de Zacatecas”²² Terán Fuentes nos traslada a aquellos momentos en que la entidad comenzaba a escribir las páginas relativas a su memoria legislativa, resaltando esos rituales que legitimaban al parlamento; esa óptica nos permite hacer un comparativo con los rituales que se realizan en la actualidad. En aquel entonces los detalles de tinte religioso eran indispensables y hoy evidentemente son cosas del pasado.

De la misma manera, José Enciso Contreras hurga en la historia local y nacional para mostrarnos un retrato biográfico de los diputados que por Zacatecas acudieron al Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, tratando de explicar los procesos políticos y sociales que condicionaron la elección de dichos legisladores en un periodo en el que México quedó marcado por el movimiento revolucionario armado. José Enciso abre una puerta hacia la dimensión humana de aquellos representantes entre los que destacó Julián Adame quien por cierto se distinguió entre otros aspectos por su intensa campaña en contra de la epidemia de tifo que por aquella época asoló a Zacatecas.²³

²¹ Escobedo, *José Miguel Gordo*, 2014.

²² Terán, *El acto soberano de constituirse*, *Revista de Indias*, 2021.

²³ Enciso, *Zacatecas en el Constituyente de Querétaro*, 2017.

Existen otras investigaciones de estilo contemporáneo que brindan la oportunidad de acceder a los trabajos que actores políticos han realizado para estudiar al poder legislativo. Ricardo Monreal publicó “El poder legislativo”²⁴ un documento en el que un legislador de larga trayectoria como el ex gobernador zacatecano da constancia de la trascendencia que tiene la división de poderes como un mecanismo para evitar caer en una tiranía. Mientras tanto, César Camacho destaca que el poder legislativo debe ser un protagonista de la política mexicana contemporánea para poder consolidar los valores de la democracia del nuevo siglo y para lograrlo, afirma, se requiere de una reingeniería del poder público y un rediseño institucional del congreso. Añade que debe ser tarea de todos los actores políticos el contribuir a que los ciudadanos valoren y respeten sus instituciones.²⁵

Otra fuente rica para el análisis legislativo son los estudios politológicos como el de Khemvirg Puente Martínez quien realizó un trabajo para evaluar el grado de institucionalización de los congresos locales.²⁶ En él destaca que la mayoría de los estudios legislativos en el país se han concentrado en el análisis y observación de diversos aspectos del congreso federal ya que hasta antes de 1974 el partido hegemónico tenía la “membresía” de todos los espacios de representación política en las legislaturas locales, por lo que asegura, la vida parlamentaria subnacional era marginal y el papel de los diputados era más de carácter político que legislativo o representativo; la responsabilidad de elaborar proyectos de leyes, señala, era realmente de los gobernantes; el legislador ostentaba un papel de legitimador de las decisiones que se tomaban desde las oficinas gubernamentales.

“Los Congresos Locales en México”²⁷ es un libro en el que se articulan diversos textos que comparan la representación política de las diferentes entidades del país. Es un esfuerzo coordinado por Khemvirg Puente Martínez y Erika García

²⁴ Monreal, *El Poder Legislativo*, 2020.

²⁵ Camacho, *El Poder Legislativo Mexicano*, México, 2018, p.12.

²⁶ Puente, *Los congresos locales en México*, 2018. Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Lecutras%20congresos/Los%20congresos%20locales%20en%20M%C3%A9xico.%20Un%20modelo%20para%20evaluar%20su%20grado%20de%20institucionalizaci%C3%B3n.html>

²⁷ Martínez, Méndez, *Los Congresos Locales en México*, INE/UNAM, 2021. Disponible en: <<http://ciid.politicas.unam.mx/www/libros/congresoslocalesmexico2021.pdf>>

Méndez en el que se compilan una serie de trabajos para retratar la nueva realidad de los congresos locales en México. Es quizá el texto más enriquecedor relativo a los cuerpos legislativos locales que consulté. En él podemos encontrar un artículo sobre cómo empezó a darse la aparición de la pluralidad en las diferentes regiones de México, asunto que es de gran relevancia para este proyecto. También es interesante ver la forma en que se aborda el proceso de asignación de comisiones legislativas para hacer un comparativo entre lo que sucede en otras entidades y cómo se da en Zacatecas. La reelección es un tópico incluido en otro episodio y del que valdría la pena hacer un trabajo completo de investigación para razonar el por qué se consideró que la mejor manera de profesionalizar el trabajo legislativo es eternizando en el cargo a algunos actores políticos.

Para abordar el tema de la legitimidad habré de consultar diversos ensayos. Partiré de la definición que se brinda en el diccionario de política,²⁸ pero más allá de eso, es necesario entender qué factores influyen en la construcción y destrucción de ese atributo. Rodrigo Santiago²⁹ de la Universidad Nacional Autónoma de México nos abre un portal hacia la crisis de legitimidad de las instituciones democráticas. En su estudio aborda un punto que considero es de las principales causas que generan una marcada separación entre el parlamentario y su representado. Me refiero a esa imposición para que el diputado trabaje atendiendo las órdenes de un partido político; eso ocasiona, de acuerdo al autor, la edificación de un gran muro entre electores y elegidos ya que el fin último del legislador no es la representación popular sino la conservación del poder.

En un sentido similar Alfonso Madrid Espinosa³⁰ hace una diferenciación de lo que es el poder, el cual, afirma, nace cuando en una sociedad unos mandan y otros obedecen; al tener poder se posee autoridad, pero al abusar de él se cae en el autoritarismo. El punto coincidente con el anterior se encuentra cuando sostiene que en el momento en que el poder llega a tener un fin en sí mismo pierde su función

²⁸ Bobbio, Matteucci y Pasquino, *Diccionario de Política*, 1976.

²⁹ Santiago, "Crisis de legitimidad en las instituciones democráticas", *Revista de Derecho*, 2010.

³⁰Madrid, "La legitimación del poder público", disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/28021/25295>

social. Esto es que cuando se practica la política solo para llevar al político al poder o bien para mantenerlo en él, la cosa pública sufre perjuicio. Cuando lo único que interesa es estar encumbrado en las altas esferas de poder, lo que menos importa es el pueblo.

Martha Laura Bolívar Meza puso el acento sobre las íes en el trabajo “Crisis de legitimidad del estado contemporáneo. Replanteando el papel de la ética pública”.³¹ Ahí señala que la legitimidad se construye de valores y argumentos por los cuales se acepta, valida y ejerce el poder. Afirma que uno de los valores de la ética pública que permanentemente le ha dado legitimidad al Estado para ser obedecido sin necesidad de ejercer la violencia ha sido el principio del servicio e interés general.

Entre tanto, Roberto García Jurado³² considera que la legitimidad es uno de los requisitos indispensables de todo gobierno, ya que ninguno podría sostenerse por un largo periodo sin contar con algún tipo de legitimidad; ya no basta con que el gobierno adquiera y ejerza el poder de manera legítima, es necesario que sus funciones las desempeñe eficientemente. García Jurado muestra de manera apropiada como la legitimidad permite a un gobierno actuar con la máxima energía sin verse cuestionado a cada paso.

Carlos Rúa Delgado se aproxima a la legitimidad desde el caso colombiano.³³ En su trabajo señala la existencia de dos tipos de legitimidad, la formal que básicamente consiste en aquella que otorga el orden político y el ejercicio electoral y, la legitimidad material que se refiere al ejercicio del poder y que se orienta hacia el cumplimiento de los objetivos definidos. Él habla ya de ilegitimidad, refiriéndola como el hecho de que las estructuras que edifican al Estado no están cumpliendo con su cometido.

³¹ Bolívar, “Crisis de legitimidad del estado contemporáneo”. Disponible en: <<https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/634/622>>

³²García, “Fundamentos de la Legitimidad”, 2000. Disponible en: <<https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/issue/view/2982>>

³³ Rúa, “La legitimidad en el ejercicio del poder político” 2013. Disponible en: <https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122013000200004>

Para visualizar cómo se concebía al congreso en determinados momentos de la vida pública de México recurriré a “La construcción de la democracia en México a partir de la consolidación del papel del poder legislativo frente al ejecutivo” de Kevin Zapata Celestino³⁴ quien destaca que el poder legislativo es uno de los pilares que sostiene nuestro sistema político, sin embargo resalta también ese intento del ejecutivo por ubicarse como la institución en la que se depositara prácticamente toda la autoridad. Él narra como desde la presidencia se estableció una dinámica de centralización que pretendían someter la libre funcionalidad del congreso.

Para cerrar pinza, también se ocupa documentar el papel de los medios de comunicación. Citlali Villafranco Robles³⁵ deja patente como la información juega un papel fundamental en la vida de las personas, ya que a partir de ella el ciudadano toma determinaciones y elige a sus gobernantes, lo que hace que los medios se conviertan en un factor de poder en la definición de resultados electorales. El rol de los medios siempre está presente en la vida pública y política del estado.

Además, en “El Poder de la comunicación: medios, política y ciudadanos” de Franklin Martín Cornejo Urbina³⁶ se hace alusión a esas representaciones sociales que los medios de comunicación generan a través de la espectacularización de las noticias. Es por demás interesante señalar el impacto y trascendencia que tiene la difusión de información falsa o desorientadora que no hace distinción entre la buena política y la necesidad de la ética para una buena gobernanza.

Fuentes de investigación

Esta tesis doctoral además será enriquecida con diversos documentos de carácter legislativo como las actas de las sesiones, mismas que permitirán trasladarnos a

³⁴ Zapata, “La construcción de la democracia en México”. Disponible en: <https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimocuarto/XIV-CEP-TrabajoSobresaliente2.pdf>

³⁵ Villafranco, “El papel de los medios de comunicación en las democracias”, 2005. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632005000200001>

³⁶ Cornejo, “El Poder de la comunicación”, 2022. Disponible en: <http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2219-71682022000100074>

diversos momentos en la historia del congreso para adentrarnos en las discusiones y debates que tuvieron lugar en algún punto de la vida de Zacatecas, lo cual nos ayudará a comprender mejor la evolución de la tarea legislativa. De igual manera, recurriré a otras fuentes formales como las diferentes leyes orgánicas que se han redactado para regir la vida interna de la legislatura local, lo mismo que sus reglamentos.

El texto supremo zacatecano será una fuente obligada de consulta, no sólo el vigente que fue redactado en 1918, sino que también veremos algunas de las evoluciones que fue teniendo el poder legislativo conforme se iba reformando la constitución política local. Aspectos como las fórmulas que se expresan en los diferentes rituales legislativos hasta la paulatina evolución que dejó atrás su connotado sentido religioso, pueden ser observados recurriendo a los textos constitucionales.

La consulta de fuentes hemerográficas será otra de las herramientas para nutrir esta investigación. Indagar en los periódicos que en 1998 daban cobertura al acontecer parlamentario me dará la posibilidad de analizar el manejo informativo que los medios hacían de las noticias generadas en el ámbito legislativo y contrastarlas con el ejercicio mediático de la actualidad ¿Cambian los intereses? ¿Se modifican los roles?

Las fuentes orales, es decir los testimonios que recabaré con periodistas, legisladores y académicos serán otra veta enriquecedora del devenir parlamentario que me permitirán ir entrelazando el estudio sobre la legislatura de Zacatecas, considerando su origen, el propósito de su nacimiento y las batallas que ha ido enfrentando para llegar al punto en que se encuentra; un momento en el que legítimamente ejerce sus funciones, pero en el que parece haber perdido el legítimo respaldo popular.

Marco conceptual

En el transcurrir de la investigación haré referencia constante al parlamento como uno de los poderes u órganos del Estado cuyo principal elemento es su naturaleza

representativa.³⁷ Sin embargo existen otras formas que pueden ser utilizadas para referir a la misma idea, ejemplo de ello son: legislatura, asamblea, congreso, poder legislativo, casa del pueblo o casa de las leyes; si bien cada uno de estos conceptos puede tener una definición o significado particular, en este trabajo atiende a la misma representación, al poder del Estado cuya función primordial consiste en construir, reformar o derogar leyes.

En ese mismo sentido, en variadas ocasiones abordaré el concepto “diputado” el cual debe entenderse como aquella persona que ha sido nombrada por un cuerpo para representarlo.³⁸ Palabras como legislador, representante popular, parlamentario o congresista, pueden ser aplicables en otros países con regímenes políticos diferentes al mexicano, sin embargo, en esencia atienden a nombrar a una persona dedicada al trabajo que se realiza en una cámara legislativa, por lo que en este proyecto harán alusión al individuo que participa como representante del pueblo en una asamblea desempeñando tareas legislativas.³⁹

Es en el legislativo donde se deposita la soberanía popular la cual se puede entender como la autoridad suprema que ha sido elegida por el pueblo para respetar y proteger sus intereses.⁴⁰ En la actualidad, el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este...”⁴¹

Por otra parte, la confianza representa un factor elemental en este trabajo toda vez que se trata de un componente que nos ayuda a determinar la legitimidad social de un ente público, sin confianza no hay legitimidad social. La Real Academia Española define la confianza como “la esperanza firme que se tiene de alguien o de algo”. ¿El ciudadano tiene esperanza en su parlamento?

³⁷ García, “El Parlamento”, 2018, p. 413.

³⁸ Marco Conceptual, Cámara de Diputados. Disponible en: <<https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua8/marcojur.htm>>

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Soberanes, *Una historia constitucional de México*, UNAM, 2019, p. 44.

⁴¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 39,1917, Consultar en: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>>

Sebastián Rivera analiza el papel que juega la confianza como determinante de la participación política en América Latina⁴² y nos permite hacer una diferenciación entre la confianza social o interpersonal y la confianza política, para así ubicar de manera precisa a ésta última como un indicador central de la adhesión de los ciudadanos a su sistema político y, en especial, a la democracia. “La confianza política es el juicio que realizan los ciudadanos del desempeño de las instituciones fundamentales del sistema político”.

No podemos soslayar que cuando se va a trabajar algo relativo al poder legislativo es imprescindible hacer alusión a la palabra constitución, la cual de manera práctica se define como la ley fundamental y suprema que contiene todos los valores que dan origen al Estado de derecho.⁴³ En este texto normativo se plasman obligaciones y derechos fundamentales de los individuos tales como la libertad y la igualdad; veremos en parte cómo ha evolucionado la constitución política del estado de Zacatecas.

Un hilo conductor de esta tesis es la legitimidad. Para tener claridad sobre este término, nos remitiremos especialmente a la definición que brinda Norberto Bobbio en su diccionario de política. Él considera que un gobierno es legítimo cuando se encuentra formado de acuerdo a las reglas del régimen político y ejerce el poder de acuerdo a dichas normas.⁴⁴

Sin embargo, la definición medular que interesa va más en el sentido que también Bobbio indica y que tiene que ver con un atributo que llega a tener un Estado. Dicha propiedad consiste en que hay consenso entre una parte relevante de la población para obedecer sin que se ocupe el uso de la fuerza; la obediencia, señala Bobbio, se transforma en adhesión.⁴⁵ La legitimidad social se traduce en esa confianza y respaldo que la ciudadanía otorga a una institución pública.

⁴² Rivera, “Confianza y Participación Política en América Latina”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Ciudad de México, abril 2019. Disponible en:
< https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182019000100555>

⁴³ *Ibid.*, p.43.

⁴⁴ Bobbio, Matteucci y Pasquino, “Diccionario de Política”, 1976, p. 863.

⁴⁵ *Ibid.*, p.864.

Finalmente, cuando abordamos una problemática que se encuentra vinculada con la confianza es fundamental considerar un aspecto central: la opinión pública, término que articula un fenómeno social en el que existe una serie de ideas, pensamientos o creencias en torno a diversos temas de carácter colectivo.⁴⁶ Para adentrarnos más en el impacto de la opinión pública es necesario acudir a Habermas⁴⁷ quien estudió la formación de opinión pública desde los grupos de ciudadanos burgueses que reunidos en un foro ajeno tanto a la autoridad del Estado como a los ámbitos privados de la sociedad civil formaban opinión por medio de la discusión crítica y el debate. Pero, además, Habermas nos permite observar que los medios de comunicación poco a poco fueron sustituyendo en importancia a aquellos salones y cafés en los que originalmente se gestaba la opinión, iniciando de esta manera la comercialización de la comunicación de masas que alteró el carácter crítico de la esfera social.⁴⁸ Hacer de las noticias una mercancía dio paso al sensacionalismo en la búsqueda por lograr más ventas. Para el particular que nos ocupa, veremos entonces a la opinión pública como ese conjunto de ideas o pensamientos que se forman dentro de una determinada sociedad respecto a un asunto particular.

* * *

Este estudio se dividirá en tres capítulos principales. El primero de ellos servirá para hacer una relatoría del quehacer parlamentario, visibilizando sus procesos internos. A través de herramientas metodológicas como la entrevista, el análisis documental y la descripción, conoceremos de manera puntual en qué consiste el trabajo del legislador, cuáles son sus tareas, sus obligaciones y haciendo un comparativo con pasajes históricos, iremos observando el comportamiento de la legislatura zacatecana.

⁴⁶ Pareja, Echeverría, "La opinión pública en la era de la información", 2014. Disponible en: < https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112014000200051 >

⁴⁷ Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, 2ª edición, 1981.

⁴⁸ *Ibid.*

En un segundo capítulo abordaré lo relativo a los acontecimientos que han lacerado la imagen pública del congreso. Examinaré hechos noticiosos que han impactado de manera negativa la percepción ciudadana acerca del legislativo y lo vincularé con lo referente a la construcción y destrucción de lo que denomino como legitimidad social. Para ello será necesario hacer un recorrido hemerográfico y recabar entrevistas que nos permitan identificar los momentos específicos que desviaron el rumbo de la tarea legislativa.

Además, haré una revisión de diferentes sesiones legislativas utilizando las nuevas tecnologías con las que podré acceder a diferentes plataformas digitales para ver y escuchar de viva voz algunas discusiones que se hayan desarrollado en el pleno, sin dejar de lado la exploración documental.

Para el cierre de este proyecto será necesario hacer un análisis del papel que han jugado los medios de comunicación en la construcción de una percepción social negativa sobre el congreso. Tal como lo mencionaba Javier Corral, los medios tienen un papel preponderante en la construcción de la imagen pública legislativa, ya que de los hechos que ellos informan, los ciudadanos elaboran una representación sobre sus congresistas y como previamente cité, hay estudios de opinión que indican que los ciudadanos poco confían en su parlamento.

Los medios de comunicación nunca pueden ser considerados inocentes actores por lo que en la presente investigación se les ubica como actores políticos con intereses económicos, sociales e ideológicos ¿Informan con veracidad? ¿Mienten? Es preciso analizar sobre todo a la prensa escrita (impresa y digital), medio que históricamente ha dado mayor cobertura al legislativo.

Para concluir pretendo elaborar una iniciativa cuyo objetivo central será contribuir a fortalecer al legislativo y encaminarlo a recuperar esa honorabilidad y legitimidad social con la que nació. La vinculación con la academia será fundamental para recuperar, nutrir y materializar ideas de otros personajes que ya con antelación habían demostrado su preocupación por temas similares y que contribuirán a reforzar este trabajo.

Esta investigación podrá contribuir al análisis y debate sobre las visiones radicales de denostación al poder legislativo, sin justificar, ni ignorar, los actos negativos que se han generado en el seno de la legislatura y que han abierto el espacio para nutrir los embates que la han llevado a poner en tela de juicio su legitimidad social.

“Institucionalidad, crisis y fortalecimiento. Un estudio sobre el congreso del estado de Zacatecas 1998-2024”, es el nombre de esta tesis que espero pueda contribuir a valorar en su justa dimensión la trascendencia de tener un congreso fuerte y honorable, un parlamento en el que pueda confiar ese pueblo al que representa. A nadie conviene tener instituciones democráticas débiles y tanto autoridades gubernamentales como la propia sociedad civil, debemos hacer contribuciones que nos permitan mejorar la cultura política democrática de los ciudadanos, así como los niveles de institucionalidad de nuestras entidades públicas.

En esta investigación se explica cómo funciona el poder legislativo local zacatecano sin obviar algunas de las limitantes que obstaculizan la óptima realización de tareas técnicas, pero sobre todo se hace un retrato de algunos eventos que han afectado la institucionalidad del parlamento. Sin embargo, debo señalar que una de las principales limitantes de esta tesis es la escasa bibliografía que estudia fenómenos similares; los congresos locales no han sido un foco de atención para los investigadores que regularmente se han centrado más tanto en el congreso de la unión como en el poder ejecutivo.

Este trabajo pudiera avanzar de manera más profunda exponiendo no solo una, sino una serie de reformas legales que obliguen al congreso a transformarse internamente. Pero lograr lo anterior implica también que los constructores del marco jurídico que nos rige dejen de lado ambiciones políticas y personales para que en realidad busquen generar una metamorfosis de lo que hoy es la representación popular ¿Cómo incidir en el legislador para que emprenda este camino? ¿Qué remedio existe contra el deseo de alcanzar el poder por encima de cualquier otro interés social?

La pertinencia de esta tesis, reitero, está primordialmente en que existen pocos trabajos que se enfoquen en el estudio de una legislatura local y hoy es necesario analizar el ejercicio del poder legislativo en aras de tomar acciones que hagan posible su fortalecimiento.

¿Existirá en realidad la posibilidad de que la legislatura recupere la esencia de ser “la soberanía del pueblo”?

Capítulo I

LA CASA DEL PUEBLO: UNA DESCRIPCIÓN GENERAL DEL CONGRESO DE ZACATECAS

“El parlamento es indispensable no solo por lo que hace, sino por lo que hace hacer, o impide hacer, a los gobernantes” Giovanni Sartori

El Parlamento es uno de los poderes u órganos del Estado cuyo principal elemento es su naturaleza representativa, la cual se expresa a través de su composición, por lo que debe dar cabida a las diversas opciones del electorado y canalizar en su actuación pública el ejercicio de tal representación.⁴⁹

Durante este capítulo haré un análisis de lo que es la legislatura del estado de Zacatecas con el objetivo de proporcionar al lector una visión general de este poder público cuyo recinto suele denominarse de manera popular como “la casa del pueblo”. Considero fundamental que se conozca a detalle la labor legislativa y el protocolo que la envuelve, así como las ceremonias que le revisten y la dinámica de trabajo que se vive al interior de esta institución. Es errónea la interpretación mediática que se ha tratado de imponer respecto a que la tarea parlamentaria se circunscribe a acudir a las sesiones para levantar la mano y votar. El trabajo parlamentario es complejo y debe ser retratado en toda su expresión.

Para este estudio es obligado consultar los documentos base que rigen la vida interna del poder legislativo. Me refiero a la constitución política del estado, a la ley orgánica del poder legislativo y desde luego a su reglamento general. Pero además observaremos lo que se dice en otros textos especializados en materia legislativa y constitucional. De la misma manera y sin intentar ser éste un trabajo historiográfico, haré algunos breves apuntes que nos permitirán tener un panorama general de la evolución del parlamento zacatecano, el cual nació como el poder supremo, el que determinó como se constituirían el ejecutivo y el judicial,⁵⁰ pero el

⁴⁹ García, *El Parlamento*, 2018, p. 413

⁵⁰ Terán, “El rudo diseño”, Universidad Autónoma de Zacatecas.

que al paso del tiempo incurrió en acciones y omisiones que lo fueron desprestigiando.

Este capítulo se divide en tres apartados principales, los cuales a su vez contarán con algunas subdivisiones en las que se plasmarán diferentes pasajes históricos y ejemplos de sucesos que han impactado la vida parlamentaria. En un primer momento se puntualizarán las funciones del poder legislativo, resaltando la manera en que en la práctica se han llevado a cabo algunas de sus obligaciones y narraré lo relativo a la forma en que está organizada la legislatura local y cómo se desarrollan sus sesiones.

Describiré en un segundo apartado cómo ha variado la integración de la asamblea zacatecana y la conformación que ha tenido con la aparición progresiva de diferentes fuerzas políticas. En un punto específico abordaré lo relativo al trabajo que se ha hecho en favor de los migrantes y también haré alusión a lo que ha sucedido en materia de paridad desde el momento en que las mujeres irrumpieron en la vida legislativa. Reflexionaré además acerca de los requisitos que actualmente son demandados para ser diputado local y abordaré lo relativo a sus obligaciones, mientras que en un tercer fragmento explicaré para qué se crean comisiones, cuántas existen y cómo funcionan.

Para este estudio me enfocaré en las legislaturas que han transcurrido desde 1998 hasta 2024. Consideraré en gran medida a la LXIV legislatura que es la que se encontraba vigente durante el tiempo en que se elaboró este proyecto. Estimo pertinente el estudio de ese periodo derivado de que es justo el momento en que se marca en Zacatecas el rompimiento de una supremacía partidista. La llegada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) al poder ejecutivo trajo consigo una mayor diversidad política al interior de la legislatura lo que evidentemente transformó la dinámica parlamentaria ya que comenzaron a gestarse ciertas pugnas endógenas y exógenas que nos pueden ir dando rastros del inicio de los acontecimientos que comenzaron a degradar la imagen del poder legislativo y de arrastrarlo a un proceso de deslegitimación social ante el pueblo que representa.

1.- Organización y facultades del congreso zacatecano

El congreso zacatecano se integra por treinta legisladores, así lo establece la constitución política del estado en su artículo 51; en ellos se deposita la soberanía popular, la cual puede definirse como la autoridad suprema elegida por el pueblo para respetar y proteger sus intereses. Es común escuchar que al poder legislativo se le denomine de esta manera; la acepción de este concepto nos remonta a finales del siglo XVIII, época en la que se adopta el término de constitución como un sinónimo de una ley fundamental y suprema que representaba abandonar el antiguo régimen absolutista para dar paso al Estado liberal como lo demostraron los Estados nación desde finales del siglo XIX hasta nuestros días.⁵¹

Expedir leyes, decretos y acuerdos en todas aquellas materias que no sean competencia exclusiva de la federación, es la primera de las facultades que tiene el poder legislativo en el ámbito local.⁵² De ahí se desprende una gran cantidad de deberes que tiene que llevar a buen puerto este poder en cada año legislativo, el cual se computa desde el 8 de septiembre del año de la elección hasta el 7 de septiembre del siguiente año.

El ejercicio constitucional de cada legislatura se divide en dos periodos ordinarios y dos de receso. El primer periodo ordinario comienza el 8 de septiembre y concluye el 15 de diciembre, con la posibilidad de prorrogarlo hasta el 31 del mismo mes. El segundo periodo es del 1 de marzo al 30 de junio.⁵³ En los periodos de receso se elige una comisión permanente, la cual se podría describir como una representación del poder legislativo, misma que se integra solamente por once de los treinta diputados locales y son los encargados de atender los asuntos legislativos durante ese lapso.

Parte importante de la conformación del poder legislativo son los denominados órganos de gobierno, me refiero a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRlyCP) y a la Comisión de Planeación, Patrimonio y

⁵¹ Soberanes, *Una historia constitucional de México*, UNAM, 2019, p. 44.

⁵² *Constitución Política del Estado de Zacatecas*, art. 65,1918.

⁵³ *Ibid.*, art.57.

Finanzas (CPPyF)⁵⁴ los cuales podrían describirse como las comisiones que llevan el timón del congreso. La CRIYCP es conformada por los coordinadores de cada grupo parlamentario, su función primordial podría resumirse en dar conducción política a la tarea parlamentaria; es el espacio donde se debe lograr la concertación y los consensos entre las diferentes fuerzas políticas.⁵⁵ La Comisión de Planeación, Patrimonio y Finanzas, se compone por los subcoordinadores de bancada y en ellos recae la tarea de revisar, modificar y aprobar el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos del poder legislativo, así como establecer los lineamientos del ejercicio, administración y control de los recursos de la legislatura.⁵⁶

Es común escuchar que el congreso es la caja de resonancia en donde convergen las voces e ideas de todos los ciudadanos. En un ideal, lo que ahí se discute tiene un eco profundo en toda la entidad y en su máxima tribuna se deben elevar las expresiones del pueblo que clama que el Estado le brinde condiciones para poder alcanzar una buena calidad de vida.

El centro neurálgico de la legislatura es su sala de sesiones, ese espacio en el que coinciden los representantes populares para debatir el rumbo que debe tomar el estado. El pleno, como también se conoce a dicha sala, es una especie de arena política en donde tienen lugar las sesiones legislativas. Se encuentra revestido con una bandera enorme recargada sobre una pared ubicada detrás de las tres sillas destinadas para quienes integren la mesa directiva. Ahí se puede apreciar también un escudo nacional tallado en cantera debajo del cual está inscrita la leyenda: “El Trabajo Todo lo Vence”. Al frente de la mesa directiva hay una copia facsimilar de la Constitución Política de 1917 y también una copia del texto constitucional de Zacatecas de 1918, las dos normas supremas vigentes.

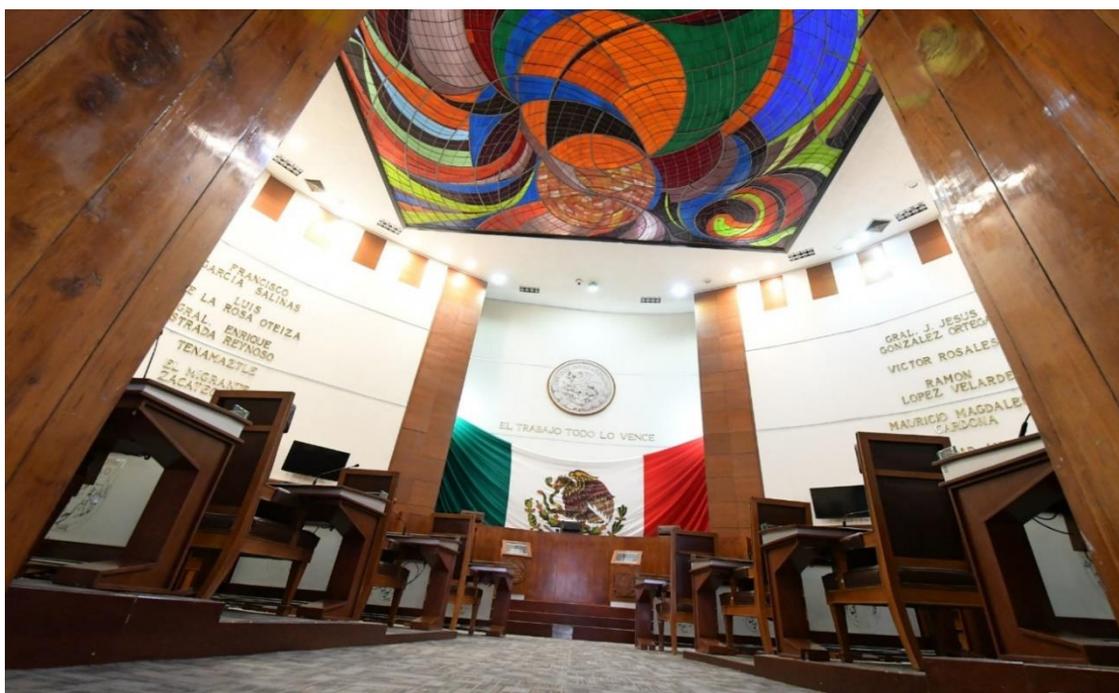
⁵⁴ *La Ley Orgánica del Poder Legislativo* fue reformada en el año 2024 por lo que diversos aspectos son diferentes a la de 2018. Sin embargo, durante la elaboración del trabajo me enfoqué en la ley que se encontraba vigente, por lo que las citas subsecuentes corresponderán al texto de 2018. En la actualidad los órganos de gobierno se denominan como: Junta de Coordinación Política (antes CRIYCP) y, Órgano de Administración y Finanzas (antes CPPyF).

⁵⁵ *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, art. 120, 2018.

⁵⁶ *Ibid.*, art. 129.

Como testigo de cada sesión, sobre el techo de la sala, se puede disfrutar de una obra artística heredada por los hermanos Pedro y Rafael Coronel.⁵⁷ Es un vitral que fue culminado en el año de 1985,⁵⁸ en la época en que Zacatecas era gobernado por José Guadalupe Cervantes Corona.⁵⁹ Dicho vitral fue titulado “Vida” y sus trazos dibujan una célula primigenia y su evolución desde el momento de nacer, hasta crecer, reproducirse y morir.

**Fuente: Foto de Juan Antonio Ramírez Ruiz, imagen disponible en:
<https://www.facebook.com/congresozacatecas>**



⁵⁷ Rafael Coronel es un artista plástico mexicano nacido en Zacatecas. Tuvo una destacada trayectoria y existe obra suya en México y en diversas partes del mundo. En su ciudad natal hay un museo que lleva su nombre en el que se exhibe una vasta colección de máscaras donadas por el propio artista. Por su parte Pedro Coronel, zacatecano también de nacimiento, aprendió pintura y escultura en la ciudad de México. Su pintura correspondía al expresionismo; una de sus últimas obras fue el vitral para la sala de sesiones del poder legislativo, el cual tras su muerte fue terminado por su hermano Rafael. Recibió la distinción como “Hijo Predilecto” del congreso de su estado en 1977. Esta descripción está disponible en: <<https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/pedro-coronel>> y <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/10/asun_2806336_20111013_1318519150.pdf>

⁵⁸ Entrevista a José Manuel Silva Rosales, ex jefe de Recursos Materiales del Poder Legislativo, realizada por Miguel Ángel Ovalle, Zacatecas, Zacatecas, 5 de noviembre de 2021.

⁵⁹ José Guadalupe Cervantes Corona fue gobernador de Zacatecas por el Partido Revolucionario Institucional de 1980 a 1986. Entre otros cargos fue además director de Educación Pública de Zacatecas, diputado local y federal, así como senador de la república. Falleció en el año 2013 a los 89 años de edad.

Las sesiones que se llevan a cabo en ese espacio pueden tener el carácter de ordinarias, extraordinarias o solemnes.⁶⁰ Para su desarrollo, la legislatura cuenta con una mesa directiva que es la máxima autoridad en el pleno. Se integra por un presidente, un vicepresidente y dos secretarios quienes se eligen por mayoría de votos y duran en su encargo un periodo ordinario⁶¹. Es el presidente de la mesa quien ostenta la representación política de la legislatura y por lo tanto debe acudir a los eventos oficiales a los que concurran los titulares del ejecutivo y del judicial. En manos del presidente recae la responsabilidad de llevar a buen puerto las sesiones y tiene la obligación de velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario⁶²; es el único diputado facultado para permitir el ingreso de la fuerza pública al edificio del congreso.

Además, tiene la encomienda de citar a los diputados a las sesiones, las cuales debe iniciar y clausurar, al igual que puede decretar recesos. Turna las iniciativas a las comisiones legislativas a las que corresponda el estudio de la misma según la temática de que se trate y es a través de él que se debe dar un informe anual de las actividades desarrolladas por el poder legislativo, el cual debe realizarse el 15 de septiembre de cada año,⁶³ hecho que sucede en el mismo edificio del congreso y ante sus pares diputados, lo que lo hace parecer como un ejercicio de rendición de cuentas un tanto simulado ya que no hay quien cuestione la información que ahí se vierte.

Al vicepresidente de la mesa le toca cubrir las funciones del presidente en sus ausencias, en tanto que los diputados secretarios deben auxiliar al presidente en el desarrollo de la sesión. Entre otros aspectos, tienen la responsabilidad de corroborar que se encuentren en la sala de sesiones el 50 por ciento más uno de los diputados que conformen la asamblea; dar lectura a aquellos documentos que

⁶⁰ *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, art. 83, 2018.

⁶¹ *Ibid.*, arts.106,107.

⁶² *Ibid.*, art.7.

⁶³ *Ibid.*, art 111,112.

les requiera el presidente, computar el sentido de los votos que se emitan y rubricar las actas de cada sesión.⁶⁴

El 7 de septiembre del año de la elección se debe llevar a cabo una sesión solemne para la transmisión del poder legislativo⁶⁵ en la que de acuerdo a su ley orgánica tendrá que invitarse a los titulares tanto del poder ejecutivo como del poder judicial: la sesión será presidida por la mesa directiva de la comisión permanente de la legislatura saliente que funge como comisión instaladora.

Una vez iniciada la sesión, se hace el pase de lista a fin de constatar que exista *quórum* legal, es decir, que estén presentes la mayoría de los diputados que integran la asamblea. Enseguida se rinden honores a la bandera y se entona el himno nacional mexicano.

Al instalarse la nueva legislatura se pide a los diputados electos que elijan su primera mesa directiva y el nuevo presidente protestará a su encargo, para lo que deberá decir:

Protesto desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado local de la honorable... (número de legislatura) legislatura del estado que se me ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y la prosperidad del estado. Si así no lo hiciere, la nación y el estado me lo demanden.⁶⁶

Enseguida, el mismo presidente es el encargado de tomar la protesta de los demás integrantes de la legislatura, para lo cual, utilizando aún una fórmula lingüística propia de la península ibérica exclama:

¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado local de la honorable... legislatura que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del estado y las leyes que de ellas emanen, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la unión y por el bien y la prosperidad del estado? ...si así no lo hicieréis, la nación y el estado os lo demanden.⁶⁷

⁶⁴ *Ibid.*, art. 113.

⁶⁵ *Ibid.*, art. 15.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

Es de esta manera como se marca el inicio de una nueva legislatura. Cada tres años se repite el mismo ritual, aunque a lo largo del tiempo ha tenido algunas variaciones tal como lo veremos un poco más adelante al abordar la facultad legislativa de tomar protesta al gobernante.

1.2.- El ente fiscalizador y las designaciones legislativas

La Ley Orgánica de la Legislatura resalta como una de las atribuciones generales de esta soberanía el vigilar el ejercicio del gasto público,⁶⁸ tarea que desempeña a través de su órgano técnico, la Auditoría Superior del Estado (ASE) que debe revisar las cuentas públicas, tanto de los ayuntamientos como del propio ejecutivo. La ASE tiene autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones, aunque en un sentido estricto depende del legislativo, al que, dicho sea de paso, también debe fiscalizar con una dudosa autonomía toda vez que el titular de este órgano es designado por los propios diputados.

El auditor dura en su encargo siete años y para acceder a la titularidad de la Auditoría se debe tener un perfil académico en contaduría, administración, economía o derecho, con una experiencia de 10 años en cualquiera de esas u otras áreas relacionadas con las actividades de fiscalización.⁶⁹

El titular de la ASE tiene la responsabilidad de encabezar los esfuerzos necesarios para fiscalizar el manejo y la aplicación de los fondos y los recursos de los poderes del estado, municipios y entes públicos paramunicipales (como las juntas municipales de agua potable y alcantarillado o la junta intermunicipal para la operación de relleno sanitario) y paraestatales (como El Sistema Zacatecano de Radio y Televisión y el Instituto de Cultura Física y Deporte del Estado).⁷⁰ Además, puede realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales.

⁶⁸ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado*, art. 21, 2018.

⁶⁹ *Ley de Fiscalización Superior del Estado de Zacatecas*, art. 63, 2000.

⁷⁰ *Constitución Política del Estado de Zacatecas*, art. 71, 1918.

Las determinaciones de la auditoría son dadas a conocer al pleno previo análisis de la comisión legislativa de vigilancia. Es en este órgano donde recae la facultad de conocer sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Sin embargo, las resoluciones que se leen en tribuna son sólo el inicio de todo un proceso fiscal y de rendición de cuentas digno de una investigación por separado que permita conocer entre otros aspectos, el número de funcionarios que han sido sujetos a una sanción por un manejo inadecuado de los recursos públicos o bien el monto de dinero malversado que ha sido recuperado. En general el trabajo de la auditoría es una piedra angular en el funcionamiento del congreso estatal, pero debo hacer hincapié en las limitaciones que existen en su desempeño derivado de cuestiones políticas y de su poca autonomía.

Otra atribución de la legislatura es ser autoridad en materia de deuda pública, es decir, la legislatura debe autorizar las solicitudes de endeudamiento del ejecutivo. Es importante precisar que es su obligación sólo autorizar pasivos cuando éstos se vayan a destinar a inversiones públicas productivas.⁷¹

Sobre este particular, vale la pena mencionar que, de acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación, entre 2008 y 2011, la deuda pública de las entidades aumentó un 92.4% en términos nominales y en un 67.9% en términos reales, lo cual ha convertido ese asunto en un tema público preocupante. María del Carmen Naca Polina se cuestiona cuál ha sido el papel de los congresos estatales en esos procesos de aprobación de las solicitudes de deuda pública que le presenta el ejecutivo e intenta determinar si la relación partidista entre los poderes ejecutivo y legislativo incide en los niveles de deuda pública contratada, partiendo de la hipótesis de que los estados con gobiernos divididos tendrán una menor deuda a comparación con las entidades con gobiernos unificados.⁷²

Para observar el papel que el congreso zacatecano ha desempeñado en la contratación de deuda es necesario trasladarnos al sexenio de Miguel Alonso Reyes

⁷¹ *Constitución Política del estado de Zacatecas*, art. 65,1918.

⁷² Naca, "Congresos Subnacionales, gobiernos divididos y control de deuda pública", INE/UNAM, 2021, p. 366.

(2010-2016) cuando se registró la última gran deuda para el estado. Como detallaré más adelante, el mandatario priista gozó del respaldo que le dieron los diputados que en coalición hicieron mayoría durante el ejercicio constitucional de la LXI Legislatura.⁷³ A un día de concluir su administración, Miguel Alonso Reyes reconoció que dejaba una deuda pública de 7 mil 400 millones de pesos, lo que representaba un 208% más de lo heredado por su antecesora, Amalia García Medina. Sin embargo, su sucesor, Alejandro Tello Cristerna contradijo a su otrora jefe político, ya que dijo que la deuda con la que recibía la administración era en realidad de 12 mil millones de pesos, 4 mil 600 millones más de lo aceptado por Miguel Alonso Reyes.⁷⁴

Como afirma Naca Polina un gobierno dividido genera que el ejecutivo tenga más complicaciones para alcanzar sus propósitos, pero se elevan las probabilidades de que el congreso active sus funciones de control y, un gobierno unificado o que en su parlamento tiene una mayoría de representantes afines al ejecutivo, gozará de mayores posibilidades de éxito en las ideas que proyecten, aunque con menos oportunidades de una efectiva fiscalización.

Es preciso añadir que la legislación local no especifica en ningún apartado que el congreso deba tener participación alguna en el proceso para el cumplimiento de las obligaciones financieras que adquiera el estado, de lo contrario quizá algunas solicitudes de endeudamiento como la referida no hubieran visto la luz.

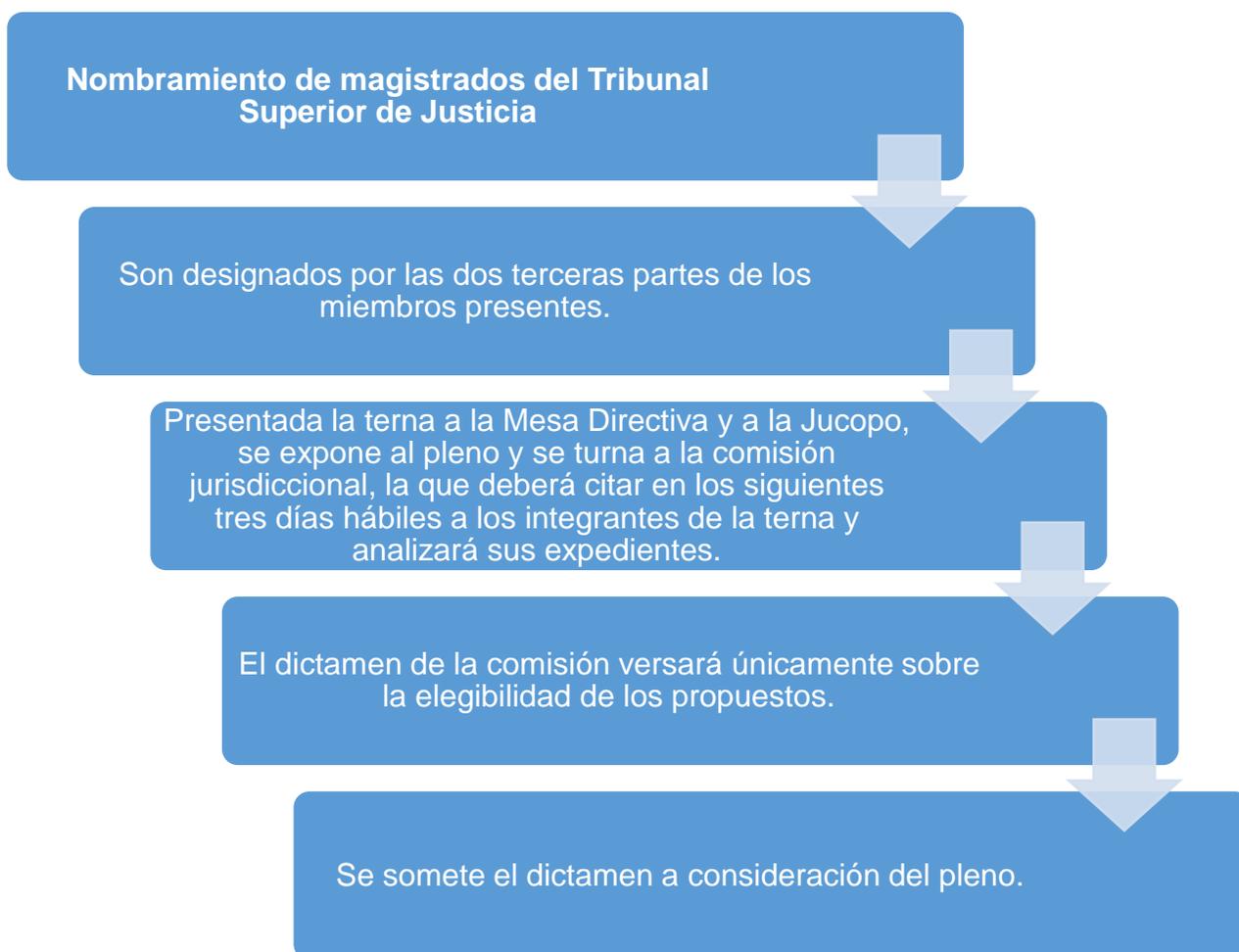
Por otra parte, el poder legislativo es el encargado de llevar a cabo diversas designaciones y nombramientos para cargos que corresponden a otros poderes u organismos autónomos. Por ejemplo, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura debe nombrar a los magistrados del Tribunal

⁷³ Para la época en que se dio esa discusión desarrollaba su ejercicio constitucional la LXI Legislatura de mayoría priista; el gobernador tenía el control político del congreso. En ese entonces había 14 diputados del PRI que estaban en alianza con los 2 diputados del Partido Verde Ecologista y 1 diputada de Nueva Alianza. La oposición la conformaban 5 diputados del PRD, 4 del PT y 1 diputado de Movimiento Ciudadano. El PAN tenía 3 legisladores que hacían un papel de oposición moderada ya que solían ir en el mismo sentido de las votaciones que el bloque mayoritario.

⁷⁴ Alfredo Valadez, "Deuda de Zacatecas sube 208% con Alonso Reyes; suma \$7 mil 400 millones", *La Jornada, Estados*, 11 de septiembre 2016, consultado en: <<https://www.jornada.com.mx/2016/09/11/estados/024n1est>>

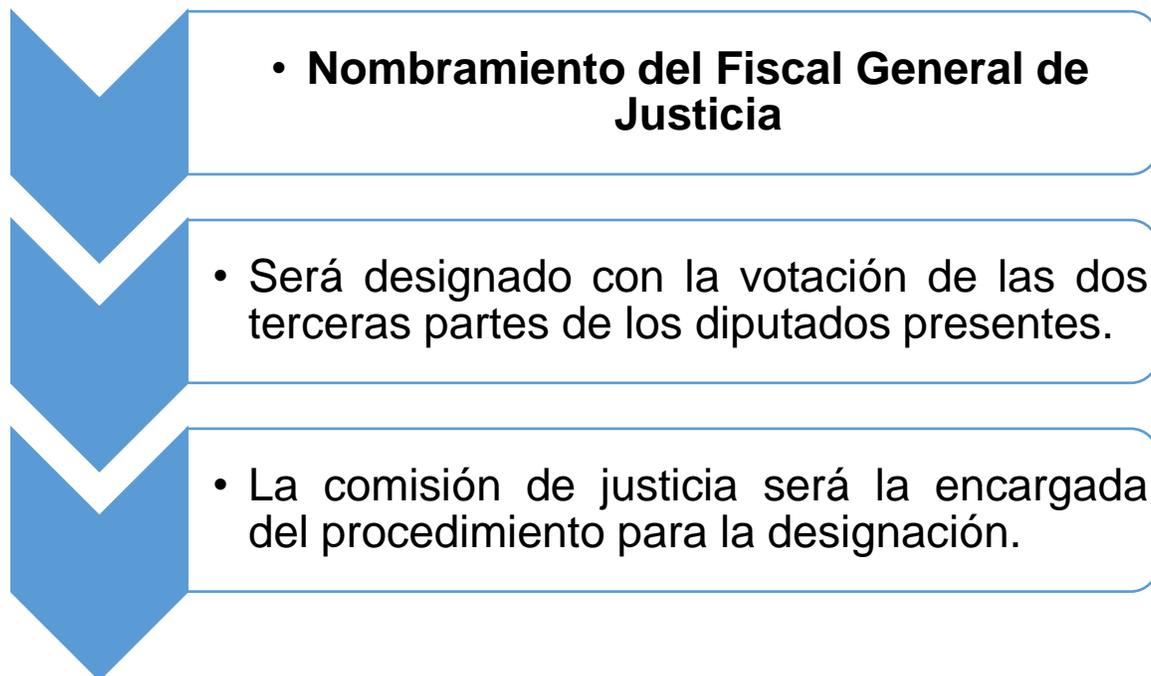
de Justicia Laboral Burocrática, al fiscal general de Justicia, así como al presidente y demás consejeros de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas. Deben también nombrar a los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa, a los comisionados del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y a los titulares de los órganos internos de control de los organismos autónomos.⁷⁵

Mapa 1. Designaciones de magistrados

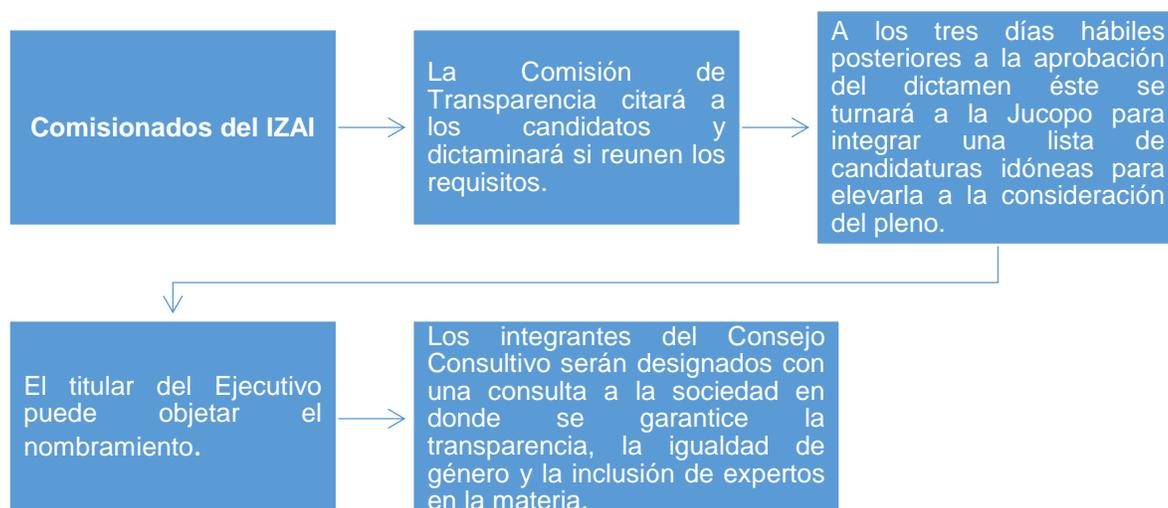


⁷⁵ Se agregan algunos mapas conceptuales para ejemplificar como se realizan algunos nombramientos por el poder legislativo. Los mapas se diseñaron previo a las reformas constitucionales que entre otras cosas modificaron la elección de jueces y magistrados y que mandatan la desaparición de algunos organismos autónomos.

Mapa 2. Designación del Fiscal de Justicia



Mapa 3. Designación comisionados IZAI



El poder legislativo suele verse envuelto en polémicas en cada designación, porque a pesar de que se emiten convocatorias públicas, se realizan entrevistas a los aspirantes y se habla de la necesidad de que la ciudadanía se involucre más en los procesos de toma de decisión, de manera frecuente suelen elegirse aquellos perfiles que tienen algún vínculo con redes políticas determinadas

Como se puede observar en los cuadros previos, el ejecutivo tiene un papel central en los nombramientos ya que en algunos casos es él quien propone los perfiles o quien elige entre las ternas que le envía el legislativo, pero además tiene la posibilidad de objetar las designaciones hechas por los diputados.

Los nombramientos o designaciones que hace el poder legislativo son en realidad un juego de pesos y contrapesos ya que los espacios laborales se convierten en gran parte de las ocasiones en cuotas partidistas. Las designaciones finales suelen ser producto de la concertación y los cabildeos, el conflicto surge cuando no existe la capacidad de acordar, ya que ello tiene como consecuencia que se incurra en acciones que impactan en la credibilidad de la legislatura lo que evidentemente afecta su legitimidad social.

1.3 La glosa, un pretendido ejercicio de rendición de cuentas

La legislatura debe recibir y analizar el informe por escrito de las actividades y el estado que guarda la administración pública estatal.⁷⁶ En este contexto, se lleva a cabo la denominada glosa, mediante la cual los funcionarios de primer nivel comparecen ante los legisladores de quienes atienden sus cuestionamientos para detallar la marcha de cada una de las áreas torales del gobierno.

Los formatos de cada ejercicio de glosa son definidos en la CRlyCP. Las comparecencias de los servidores públicos serán ante el pleno siempre y cuando así se haya aprobado por los diputados.⁷⁷ Ordinariamente el ejercicio comienza con una exposición del funcionario para después abrir una ronda de cuestionamientos que los diputados pueden hacer desde sus curules o desde la tribuna; el funcionario

⁷⁶ *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, art. 92, 2018.

⁷⁷ *Reglamento General del Poder Legislativo*, art. 197, 2018.

responde las preguntas y el diputado tiene derecho a una réplica. Cuando las respuestas no satisfacen al legislador, éste puede solicitar que le sea enviado por escrito el complemento de la información. El objetivo central es que se informe públicamente y de manera detallada las metas alcanzadas y el estado general que guarda la dependencia a su cargo.

Este tipo de sesiones inician con un protocolo especial en el que el presidente de la mesa directiva designa una comisión de cortesía integrada regularmente por dos o tres diputados, quienes reciben al funcionario compareciente y lo ingresan a la sala de sesiones. Una vez ahí podrá hacer una exposición de la información que ha preparado y deberá atender los cuestionamientos que le formule cada uno de los diputados que desee intervenir.

En octubre de 2022 se desarrolló la primera glosa de la administración de David Monreal. Una de las comparecencias que más expectativa causaba era la del entonces secretario de Seguridad, Adolfo Marín Marín. Crónicas de diversos medios de comunicación dieron cuenta como los diputados, en una ácida manera de protestar por la rampante inseguridad del estado, dispusieron de un féretro color blanco, el cual fue colocado en el centro de la sala de sesiones como si se tratara de un velorio. También, de los muros de la sala de sesiones se colgaron mantas al más puro estilo del crimen organizado y se utilizaron figuras que simulaban cadáveres embolsados que se encontraban pendiendo de los muros del recinto legislativo; era una escena dantesca. La comparecencia tuvo una duración de 9 horas, tiempo en el que el funcionario defendía la estrategia de seguridad para Zacatecas en tanto que varios diputados le exigieron su renuncia.⁷⁸

En el título de este apartado señalé que la glosa es un pretendido ejercicio de rendición de cuentas ya que en la realidad suele convertirse en un asunto que parece no trascender más allá del escenario mediático; el diputado de oposición suele preguntar, criticar o poner en tela de juicio, mientras que el legislador

⁷⁸ Raúl García "Por nueve horas Marín Marín defiende estrategia de seguridad", *El Sol de Zacatecas*, 5 de octubre 2022. Disponible en: <<https://oem.com.mx/elsoldezacatecas/local/por-nueve-horas-marin-marin-defiende-estrategia-de-seguridad-16951103>>

oficialista, es decir, aquél afín al gobernante, con regularidad hace cuestionamientos a modo e incluso, en muchas ocasiones, se limita a leer preguntas que le fueron elaboradas desde la oficina del ejecutivo, cuyas respuestas, desde luego, ya tiene elaboradas el funcionario.

La glosa entonces suele convertirse en un desfile de los principales funcionarios de una administración estatal que regularmente no va más allá de discursos estridentes o reyertas que se tornan hasta personales. Ejemplos hay muchos, uno de ellos aconteció en octubre de 2012, fecha en que compareció ante la legislatura local, Jesús Pinto Ortiz, quien fungía como secretario de Seguridad. Se le cuestionó severamente entre otras cosas por la desaparición de quien fuera la directora del penal de Cieneguillas.⁷⁹ Además recibió críticas y reproches porque Zacatecas se encontraba sumergido en una crisis de inseguridad y violencia. La entonces legisladora Geovanna Bañuelos de la Torre tachó al funcionario de cobarde y mentiroso por los datos que daba frente a los legisladores, a lo que él respondió: “puede probármelo y ponerme a una persona del sexo masculino que me lo pruebe,”⁸⁰ con lo que abiertamente estaba retando a la diputada petista.

Sin embargo, externar que la glosa o comparecencia de funcionarios es una práctica muy limitada no significa que deba ser eliminada como función y obligación de la legislatura, por el contrario, en esencia se trata de un ejercicio de control fundamental que debe ser fortalecido para que en la realidad cumpla con su propósito: que el ejecutivo rinda cuentas y que a partir del análisis de su informe se evalúe la aplicación de sus políticas públicas. El funcionario en turno debe estar obligado a contestar puntualmente los cuestionamientos de los representantes populares, sin evasivas.

El control político es una de las funciones primordiales del parlamento. Mercedes García Montero recupera de Jonh Stuart Mill que la vigilancia y el control

⁷⁹ Dulce Ramos, “Secuestran a la directora del penal de Cieneguillas”, *Animal Político*, 22 de agosto, 2012. Disponible en: <<https://www.animalpolitico.com/2012/08/desaparece-directora-de-penal-de-cieneguillas>>

⁸⁰ Julia Amador, “Zacatecas entre dos fuegos mientras acusan a secretario de misógino”, *Zacatecas Online*, 9 de octubre 2012. Disponible en: <<https://zacatecasonline.com.mx/noticias/policia/26229-zacatecas-entre-2-fuegos>>

al gobierno es una tarea fundamental de los parlamentos.⁸¹ Mediante la supervisión real del legislativo se puede asegurar que el ejecutivo va a dar cuenta pública de sus actos, lo que a su vez impide que se caiga en el abuso del poder. Esta facultad legislativa impacta en la eficacia de las políticas que se implementen y contribuye a garantizar la transparencia, la responsabilidad y la legalidad de las acciones de gobierno. Esta atribución es un fiel reflejo de la trascendencia de la labor de un parlamento.

Un aspecto poco conocido y que ayuda a mejorar esa tarea de rendición de cuentas, es que la legislatura puede imponer multas que van desde las cinco a las quinientas unidades de medida a los servidores públicos que incurran en desacato a sus resoluciones, acuerdos o citación a comparecencias.⁸² De hecho la LXIV Legislatura solicitó la destitución de Maribel Villalpando, secretaria de Educación del gobierno de David Monreal, bajo el argumento de que con una serie de argucias se negó a comparecer. Incluso se solicitó también el inicio de un juicio político en contra de la funcionaria y esa es precisamente otra de las facultades de la legislatura; la jurisdiccional. Esta se refiere a las acciones que puede realizar el pleno para convertirse en jurado de instrucción en casos de juicio político y desahogar procedimientos para la calificación de la gravedad de infracciones y la imposición de sanciones correspondientes a los servidores públicos sin superior jerárquico.

Otra facultad del legislativo es declarar la suspensión de un ayuntamiento o que éste ha desaparecido y puede a la vez convocar a elecciones extraordinarias para integrar un ayuntamiento sustituto. En el recinto legislativo se puede decidir sobre las cuestiones de límites que se susciten entre los municipios cuando estos no hayan logrado llegar a un acuerdo. Además, los representantes populares pueden también erigir, suprimir o fusionar municipios, avalar la modificación de sus nombres y aprobar la enajenación de los bienes inmuebles propiedad del municipio.⁸³

⁸¹ García, "El Parlamento", 2018, p.427.

⁸² *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, art. 22, 2018.

⁸³ *Ibid.*, art.24.

Por otra parte, es deber de la legislatura el incluir a la sociedad civil en las políticas de parlamento abierto, promoviendo el derecho a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Tiene el deber de convocar a foros, debates, consultas, realizar estudios de opinión, aplicar encuestas y practicar levantamientos de información empírica como parte del trabajo de las comisiones.⁸⁴

Un factor elemental en el ejercicio legislativo sin duda ha sido La transparencia y la rendición de cuentas. Para 1999, con la llegada de la pluralidad al congreso de la unión, que de manera marcada se da en la LVII Legislatura, se tuvo que redactar una nueva ley orgánica en la cual ambos conceptos surgieron como nuevos lineamientos. A la par, a nivel internacional surgió la acuñación del término “parlamento abierto”,⁸⁵ el cual aunado a que aborda el tema de la transparencia en los congresos, abarca otros factores por los que se permite una mayor interacción de la ciudadanía con los órganos parlamentarios.

El parlamento abierto se ha presumido como una de las transformaciones más notorias en el congreso simplemente porque antes no se abrían estos espacios al escrutinio público. Consiste en un ejercicio que debe propiciar el acceso a la información y presentarla de forma transparente y sencilla, procurando utilizar al máximo las tecnologías de la información y la comunicación como un medio para redefinir su relación con el resto de la sociedad; se trata de abrir espacios de intervención ciudadana a fin de que las personas ajenas al servicio público puedan también generar ideas y ser partícipes de las determinaciones públicas.⁸⁶

En un sentido práctico, durante los ejercicios de parlamento abierto que se realicen, los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar sus ideas a efecto de que estas puedan ser consideradas por los legisladores y de esta manera convertirlas en propuestas a discutir en el pleno. Sin embargo, debo señalar que estos ejercicios

⁸⁴ *Ibid.*, art. 25.

⁸⁵ “Disposiciones Relativas a Transparencia y Acceso a la Información Pública, de las Entidades Federativas”, Subdirección de Análisis de Política Interior de la Cámara de Diputados, septiembre 2019, consultado en: <<https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-15-19.pdf>>

⁸⁶ *Ibid.*

no son necesariamente vinculantes, por lo que siempre está el riesgo de que en realidad sólo sean actos populares que no van más allá de un asunto discursivo.

1.4.- La protesta del gobernante y la llegada de la pluralidad a la cámara

Otra facultad de la legislatura estatal es tomar protesta al gobernador electo.⁸⁷ Esta encomienda ha formado parte del protocolo político desde la creación del poder legislativo y ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. Ahora por ejemplo ha quedado atrás el tinte religioso del que se impregnaba esta ceremonia en antaño.⁸⁸

La sesión en la que el gobernador toma posesión de su encargo comienza con honores al lábaro patrio y el acto protocolario establece que debe entonarse el himno nacional mexicano. Esto sucede en el mes de septiembre posterior a la elección. Quien presida la mesa directiva de la legislatura toma la protesta al nuevo mandatario en una sesión solemne.

Protesto desempeñar leal y patrióticamente el cargo de gobernador del estado, que se me ha conferido y guardar y hacer guardar la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las leyes que de ellas emanen, mirando en todo por el bien y la prosperidad de la unión y por el bien y la prosperidad del estado... Si así no lo hiciere, la nación y el estado me lo demanden.⁸⁹

⁸⁷ *Constitución Política del Estado*, artículo 65, 1918.

⁸⁸ El aspecto secularizador en los protocolos de toma de protesta es un rasgo modernizador que se impuso al legislativo desde el texto constitucional. Desde la aparición del órgano legislativo se distinguían rituales religiosos que enmarcaban el ejercicio de cada congreso, pero hoy en las fórmulas descritas de toma de protesta ya no se hace alusión alguna a la divinidad como antaño. José Enciso Contreras hace referencia a este asunto al afirmar que el análisis de los elementos de diplomacia constitucional permite en parte revelar la situación política y social y el paisaje ideológico de cada coyuntura en que se ha gestado una constitución. La invocación a Dios fue una fórmula diplomática que atravesó diversas vicisitudes hasta desaparecer del mapa diplomático mexicano en 1860. (consultar Enciso, *La invocación a Dios en las constituciones mexicanas del siglo XIX*). Por otra parte, La historiografía mexicana nos permite observar la evolución política que se da con el tiempo en el congreso local y el desprendimiento que se produce de esta actividad y la religión católica. Las constituciones zacatecanas de 1825, 1832, 1857 y 1869 hacen una invocación a Dios como legislador universal y en la constitución de 1910 este detalle se omitió deliberadamente. En la constitución política de 1825 es posible leer una invocación al Dios Trino y Uno, supremo legislador de la sociedad, y de Jesucristo autor, y consumidor de nuestra fe... Consultar: Rodríguez, *Zacatecas Historia de las Instituciones Jurídicas*, 2010, p.177.

⁸⁹ *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, artículo 94 ,2018.

Esa es la fórmula usada por el gobernador electo al momento de rendir la protesta a su encargo. Se trata de un ritual contemporáneo que brinda legitimidad jurídica al nuevo gobernante. A diferencia del periodo decimonónico, en el que dicha legitimidad estaba sustentada en Dios, ahora esa legitimidad tiene su fundamento pleno en el texto constitucional.

Durante el periodo de estudio que atañe a esta investigación, han pasado por el ejecutivo dos gobernadores que no tomaron protesta en el recinto legislativo: Alejandro Tello Cristerna y David Monreal. El primero debido a que manifestantes tenían tomado el congreso⁹⁰ en reclamo a que se habían anulado las elecciones en las que el partido Morena había ganado la presidencia municipal de la ciudad de Zacatecas y, en el caso de Monreal Ávila, no había una razón en particular ya que la sede legislativa se encontraba libre y disponible, por lo que todo apunta a que era su deseo el contar con un escenario que albergara a una mayor multitud que lo agasajara; ambos mandatarios rindieron protesta en el Palacio de las Convenciones ubicado en el complejo de ciudad gobierno de la capital del estado.

Para sesionar en un espacio alternativo al edificio del congreso se debe primero tener la autorización de la asamblea a fin de declarar recinto oficial la nueva sede, misma que debe tener como escenario un símil del muro de honor de la legislatura y asemejar la sala de sesiones.

Para la protesta de David Monreal Ávila se había ordenado por el secretario general del congreso, Eduardo Rodríguez Ferrer, que las curules de los diputados se desinstalaran de la sala de sesiones y se ubicaran en la sede alterna; al percatarse, diputados de oposición encabezados por el coordinador de la bancada del PRD, Juan Mendoza Maldonado, al que secundaron el coordinador del PAN, Guadalupe Correa Valdez y el priista Manuel Gallardo Sandoval, argumentaron que el edificio del congreso era inviolable por lo que demandaron que de inmediato se regresaran las curules al palacio legislativo bajo la amenaza de hacer un vacío en

⁹⁰ Isaías León y Nayeli Cortés, "Anula TEPJF el triunfo de Morena en la capital de Zacatecas" *El Financiero*, septiembre 02, 2016, consultado en: < <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/anula-tepjf-el-triunfo-de-morena-en-la-capital-de-zacatecas/>>

la sesión solemne. El secretario general no tuvo más remedio que ordenar el regreso de los asientos de los legisladores.⁹¹

El 12 de septiembre de 1998, la LVI legislatura desarrolló una sesión solemne para la toma de protesta del nuevo gobernador del estado Ricardo Monreal Ávila. La sala de sesiones de ese recinto lucía muy diferente a como lo es hoy, pero las cuestiones elementales se sostienen. Detrás de la mesa directiva se observaba una bandera de gran dimensión y en la parte superior de ésta se encontraba ya inscrita la leyenda: “El Trabajo Todo lo Vence”, lema que caracteriza a Zacatecas y que se ha usado desde el periodo virreinal en estandarte; hoy forma parte del escudo de Zacatecas en su expresión latina: *Labor Vincit Omnia*.

En el frente solo había una réplica de la constitución política y en los costados del estrado de la mesa no había tribunas como en el presente. Quien previamente había sido rector de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Jorge Eduardo Hiriart Estrada, ahora era diputado por el PRD y presidía la mesa directiva por lo que fue el encargado de la conducción de dicha sesión en la que el mandatario priista Arturo Romo Gutiérrez hacía entrega de la administración al neo perredista Monreal Ávila. Se trató de la primera alternancia política en el ejecutivo estatal, el PRI perdió el poder en una muestra clara de que no todo lo que sucedía al interior del partido era terso y unidireccional y ello trastocaría la vida interna del legislativo; un partido ya no sería el único encargado de conducir el destino de la legislatura, aunque no se debe perder de vista que seguían teniendo mayoría y ahora serían oposición. ¿Qué rol desempeñarían los diputados priistas que por primera ocasión se enfrentaban a un gobierno diferente al del partido tricolor? ¿Serían un contrapeso real para el gobernante?

La LV legislatura, es decir una antes de la que entró en funciones a la par del gobernador Ricardo Monreal, tenía los 18 diputados de mayoría relativa de un solo instituto político, el PRI. Es decir, todos los distritos del estado eran del mismo partido, la oposición tenía una representación mínima. Personajes como Uriel Márquez Valerio, connotado jurista, universitario y último presidente de la Gran

⁹¹ Esta versión fue dada a conocer por un legislador local testigo de los hechos.

Comisión;⁹² Jesús Padilla Estrada, secretario del Campo en la administración de David Monreal y Marco Vinicio Flores Chávez, líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (sección 34) y secretario de Educación en la administración del gobernador Miguel Alonso, eran algunos de los diputados tricolores de ese momento.

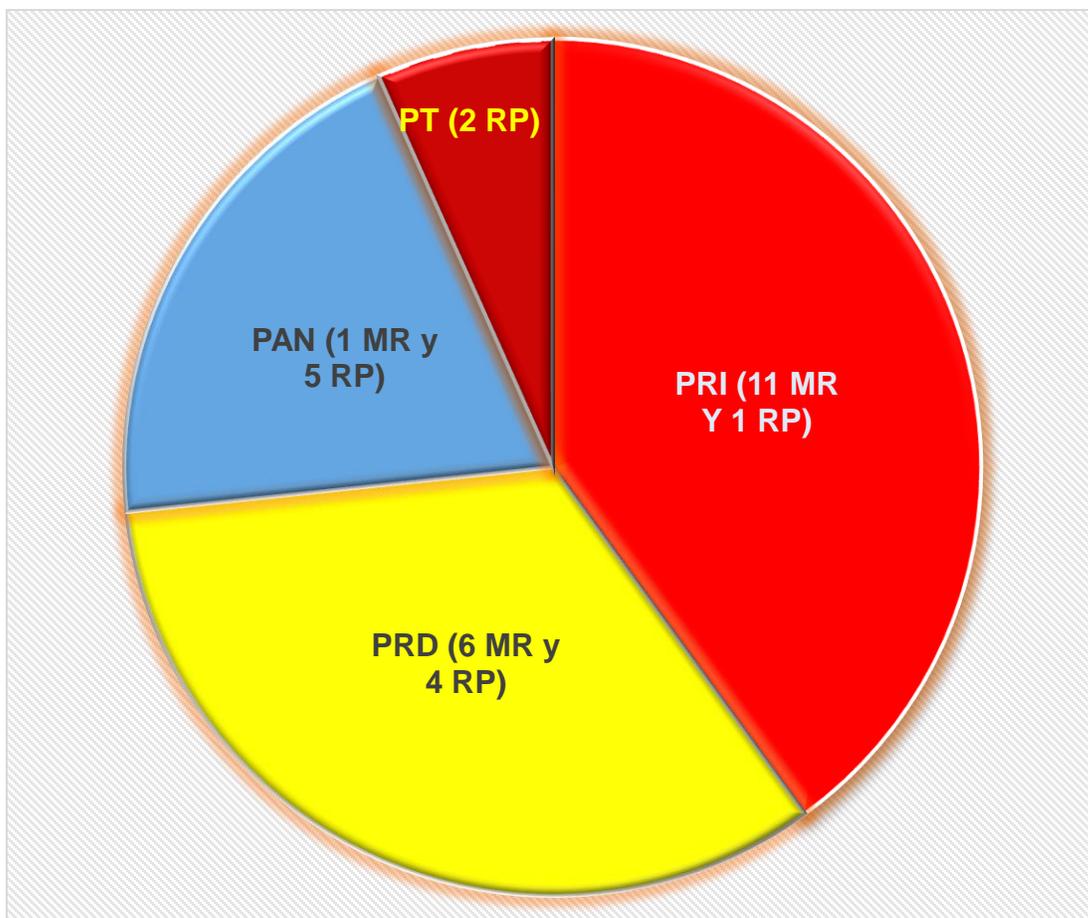
Con la ola monrealista de fines de la década de 1990, el PRD le arrebató al PRI 6 diputaciones de las 18 que tenía de mayoría relativa (MR) y obtuvo 4 más de representación proporcional (RP). La hegemonía priista se desmoronaba; el Partido Acción Nacional era la otra fuerza política presente con una diputación de mayoría relativa y cinco de representación proporcional. El Partido del Trabajo logró hacerse de dos espacios de representación proporcional.⁹³

Gráfica 1

Conformación de las fuerzas políticas de la LVI Legislatura (septiembre de 1998-septiembre de 2001)

⁹² La Gran Comisión era un órgano de dirección del poder legislativo. En él recaía la representación política de la legislatura y la coordinación de las relaciones que el legislativo tuviera con los otros poderes y con los ayuntamientos. Era prácticamente la comisión de mayor preponderancia e incluso dirigía la organización administrativa interna de la legislatura. Quien era ungido como presidente de esta Gran Comisión ostentaba el cargo durante todo el ejercicio constitucional de la legislatura en turno. Así está establecido en el artículo 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de 1971. Esa figura desapareció en la reforma que se hizo a dicho ordenamiento en 1995 para ser sustituida por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en la cual ya se da oportunidad a que cada seis meses se elija a una fuerza política distinta para encabezarla.

⁹³ Portal Oficial de la legislatura, apartado *legislaturas anteriores*, <<https://www.congreso Zac.gob.mx/p/196>>



Fuente: Portal Oficial del Congreso del Estado

A Zacatecas había llegado pues esa etapa en que se dejaba atrás la concentración del poder para caminar hacia la política de poderes compartidos. Por primera vez en la historia del estado el PRI ya no era la fuerza aplastante de mayoría absoluta. Se dibujaba en el congreso una nueva integración, por lo que el gobernador que ahora traía una bandera perredista, debería contar con dotes de conciliación y concertación, o acaso ¿era el autoritarismo la opción?

En su discurso de toma de protesta Ricardo Monreal aseguró que en Zacatecas iniciaba una nueva etapa en la que la unidad, el trabajo y la creatividad serían los elementos que habrían de darle identidad al estado. Dijo ser un hombre de conciliación y no de confrontación que prefería privilegiar el trato político.

Hoy en Zacatecas iniciamos una nueva etapa en donde queremos que la unidad, el trabajo y la creatividad sean los elementos que nos den identidad. Soy hombre de conciliación, no soy hombre de

confrontación, prefiero privilegiar el trato político sobre la decisión autoritaria. Estoy plenamente convencido del valor de la política, porque esta nos permite lograr acuerdos aun en las posiciones más encontradas. Asumo el cargo sin estridencias y sin falsas expectativas de manera moderada, estoy consciente de la difícil situación por la que atravesamos los zacatecanos y los mexicanos...⁹⁴

Lorena Oropeza Muñoz⁹⁵ diputada panista de aquella LVI Legislatura, refrenda lo dicho por el entonces gobernador. Para ella, Monreal era un gobernante con una visión institucional, con él, dijo, existió el acuerdo y el trato respetuoso, pero “las posturas del congreso fueron firmes cuando existieron desacuerdos”.

El triunfo de Ricardo Monreal Ávila fue un parteaguas en la vida política de Zacatecas. Su victoria se logró en alianza con el Partido Verde Ecologista, en una unión partidaria que se denominó “Alianza Ciudadana por la Dignidad y la Democracia”. Monreal cosechó 213 mil 019 votos contra los 183 mil 490 de su más cercano competidor, el candidato del PRI José Marco Antonio Olvera Acevedo. Ese triunfo significaría a la postre un avance fundamental en la consolidación de ese partido en la entidad.⁹⁶ La pluralidad en el país se convirtió en una realidad y Zacatecas no quedó ajeno de ese fenómeno de la mano de Ricardo Monreal quien representaba el rompimiento de un régimen que se había perpetuado en el poder, aunque paradójicamente él provenía de ese mismo organismo político.

El Instituto Nacional Electoral (INE) elaboró un mapa que retrata la geografía de las alternancias en las gubernaturas del país,⁹⁷ ahí podemos observar como de 1964 a 1988 el PRI dominaba todo el territorio nacional hasta 1989, fecha en que el PAN gana el estado de Baja California Norte. En 1991 el PAN obtiene el triunfo en

⁹⁴ Toma de protesta del lic. Ricardo Monreal Ávila, Colección documental del INE, 1998. Disponible en: <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/130286>>

⁹⁵ Entrevista a Lorena Esperanza Oropeza Muñoz, realizada por Miguel Ángel Ovalle Flores, Zacatecas, Zacatecas, 8 de febrero de 2024. Lorena Oropeza es licenciada en Derecho y cuenta con un posgrado en Ciencias Políticas. Ha sido diputada local en dos ocasiones y se ha desempeñado además como directora general de Conciliación y Arbitraje y en Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria. Desde 2018 funge como fiscal especializada para la atención de trata de personas.

⁹⁶ García, “Las élites políticas del PRD en Zacatecas”, 2019, p. 105.

Los datos de los resultados de esa elección fueron consultados también en la página digital del IEEZ: <www.ieez.org.mx/resultados/gobernador_1998.htm>

⁹⁷ Portal oficial del INE, Disponible en: <<https://centralectoral.ine.mx/2019/03/21/ha-cambiado-mapa-politico-las-entidades-mexico/>>

una segunda entidad, Chihuahua y, en 1996 gana Jalisco; un año después sigue la oleada panista al apoderarse de Nuevo León y es en 1998 cuando Zacatecas se pinta de amarillo, se convierte junto con la capital del país en las únicas entidades de México en ser gobernadas por el PRD; un año después ese instituto político obtiene el triunfo electoral en Baja California Sur y después consigue otros territorios como Chiapas; en Zacatecas refrenda su poder en 2004 ahora con la figura de Amalia Dolores García Medina, quien además se convirtió en la primera mujer en gobernar esta entidad.

Mapa Político de México No. 1 (1964-1988)

El PRI, representado en el mapa con el color rojo, dominaba el país.



Mapa Político de México No.2 (1989) Alternancia en Baja California Norte. El PAN gana su primer estado (representado en mapa en color azul)



Mapa Político de México No.3 (1998)

El PRD (representado en amarillo) conquista Zacatecas y gobierna la capital del país.

Los estados en azul representan las entidades gobernadas por el PAN
(Baja California Norte, Nuevo León, Jalisco, Aguascalientes y Guanajuato)



Tabla No. 1

Alternancia en las gubernaturas de México⁹⁸

1964/1988	El PRI gobierna en todas las entidades
1989	El PAN gana por primera vez Baja California Norte
1991	El PAN obtiene la victoria en Guanajuato; un año después consigue también Chihuahua.

⁹⁸ Los tres mapas y la tabla son de elaboración propia con la información disponible en el siguiente enlace: <https://centralelectoral.ine.mx/2019/03/21/ha-cambiado-mapa-politico-las-entidades-mexico/>

1997/1998	El PAN conquista Jalisco y Nuevo León; el PRD obtiene la victoria en ciudad de México y luego en Zacatecas.
2000	El PRD gobierna en Zacatecas, ciudad de México, Tlaxcala, Chiapas y Baja California Sur.
2010	EL PRI dominaba la mayor parte del país; el PRD mantenía el poder en Baja California Sur, Chiapas, Michoacán y Guerrero; Movimiento Ciudadano irrumpe en Oaxaca.
2012	El Partido Verde gana en Chiapas.
2015	Nuevo León es gobernado por un candidato independiente.
2018	Morena entra en la escena nacional y logra gobernar Veracruz, Chiapas y la capital del país.

Fuente: Portal Oficial del Instituto Nacional Electoral

El triunfo del PRD se dio enmarcado por un gran éxodo de priistas que abandonaron su partido para seguir a Monreal, así lo reconoce el propio Ricardo cuando afirma que miles de militantes se unieron en la protesta contra la falta de procesos democráticos al interior del Partido Revolucionario Institucional;⁹⁹ una vez en el gobierno parece que fue más sencillo repetir en el poder y, si bien el gobernador se había prácticamente apoderado del partido, le fue imposible imponer a su sucesor que, como era del dominio público, deseaba fuera Tomás Torres Mercado, por lo que no tuvo mayor remedio que trabajar para lograr la victoria de Amalia García que venía impulsada por la dirigencia nacional; juntos lograron además 30 de las 58 presidencias municipales y 12 diputaciones locales, aunque como sostiene García Lara en su tesis, esos diputados le tenían lealtad a Monreal

⁹⁹ Monreal, *Una oportunidad real*, julio 2023, p.86.

y no a la nueva mandataria, lo que empezó a generar tensiones entre las dos corrientes perredistas, lo cual abonó al resquebrajamiento posterior que resultó en la pérdida del ejecutivo para la siguiente elección.¹⁰⁰

El 12 de septiembre de 2004, a las 10:30 de la mañana, tocó el turno a Amalia Dolores García Medina de rendir protesta como gobernadora.¹⁰¹ Al recinto legislativo zacatecano se dieron cita personajes como Andrés Manuel López Obrador que entonces era el jefe de gobierno del Distrito Federal; estuvo también el gobernador michoacano Lázaro Cárdenas Batel y otros más como Alfonso Sánchez Anaya, gobernador de Tlaxcala y Don Enrique Martínez y Martínez, mandatario de Coahuila. Acudieron también el ex candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y el entonces embajador Porfirio Muñoz Ledo.¹⁰² La presencia de tan grandes personajes de la vida política nacional significaba un espaldarazo a la gestión gubernamental que estaba por comenzar; la nueva gobernadora era cobijada y legitimada por las fuentes de poder más elevadas de México, lo que evidentemente fortaleció a la mandataria entrante que daba muestras de su vasta red de relaciones, lo que a su vez comunicaba que Zacatecas tenía su peso y su reconocimiento en el pacto federal.

En su primer discurso como gobernante, Amalia García pidió a los poderes legislativo y judicial integrarse a un gran pacto por Zacatecas para lograr su desarrollo. La legislatura número LVIII acompañó a García Medina durante la primera mitad de su mandato. Como lo describí anteriormente el PRD se había apoderado ya de la mayoría al interior del congreso; en la elección ganó diez diputaciones de mayoría relativa, la alianza que el PRI hizo con otras fuerzas políticas obtuvo sólo 5 espacios por esa vía.¹⁰³

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 112.

¹⁰¹ *Notimex*, "Rinde protesta Amalia García en Zacatecas", *El Siglo de Torreón*, 13 de septiembre de 2004, consultado en: < <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2004/rinde-protesta-amalia-garcia-en-zacatecas.109204.html>>

¹⁰² Sesión solemne de la LVIII Legislatura del Estado correspondiente al 12 de septiembre 2004, *Diario de Debates*. Disponible en: <https://www.congreso Zac.gob.mx/lviii legislatura/content/diariodedebates/sep2004/dd12sep04.htm>

¹⁰³ Información obtenida del portal oficial del congreso del estado, apartado *legislaturas anteriores*, <<https://www.congreso Zac.gob.mx/p/7084>>

Carlos Alvarado Campa¹⁰⁴ fue diputado del PRI en esa legislatura. De su experiencia relata que siempre hubo un respeto republicano entre los tres poderes locales. En referencia particular al ejecutivo, dijo que éste nunca quiso imponer su voluntad. Por el contrario, Amalia García buscaba cogobernar, invitaba a los legisladores a tomar parte de las acciones que pretendía impulsar como mandataria. “El congreso no era un ente callado o sumiso” y todas las iniciativas que eran remitidas por la gobernante eran analizadas y en su caso corregidas; los canales de comunicación siempre se mantuvieron abiertos a pesar de que en su caso eso le trajo problemas al interior de su propio partido ya que sus compañeros llegaron a creer que “lo habían comprado”.

Además de retratar esa facultad del poder legislativo de tomar la protesta a los gobernantes y de ilustrar con algunos momentos históricos como se dieron esos acontecimientos, reitero que para este apartado interesa ir observando la forma en que llega la pluralidad al congreso y como esto transforma su dinámica de trabajo. En la era priista los legisladores respaldaban con mayor facilidad las decisiones políticas y administrativas del gobernador en turno, aunque las pugnas internas e incluso las persecuciones, reitero, también eran parte de ese juego político.

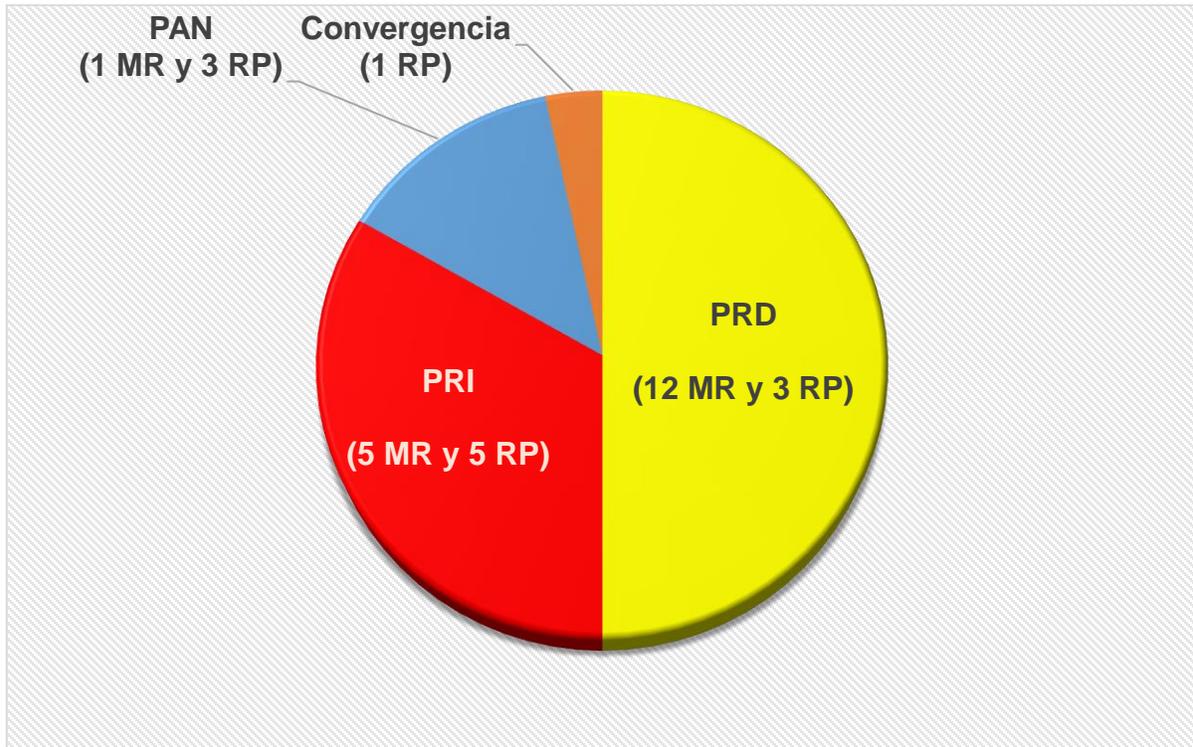
Una vez que asume el control un gobierno de oposición con un grupo considerable de legisladores, se inicia una nueva etapa de conflicto entre oficialistas y opositores en la que además se da otro ingrediente: las nuevas fuerzas políticas que de a poco comenzaron a aparecer y que vinieron a modificar esa lucha de pesos y contrapesos por medio de las alianzas. Dichas coaliciones no solo se circunscribieron a lo electoral, sino que una vez ya en el ejercicio del poder, permitieron inclinar las votaciones hacia uno u otro lado según su conveniencia.

Para 2004, en Zacatecas 2 fuerzas políticas eran las que principalmente acaparaban el escenario público.

¹⁰⁴ Entrevista a Carlos Alvarado Campa, realizada por Miguel Ángel Ovalle Flores, Zacatecas, Zacatecas, 2 de febrero 2024. Carlos Alvarado Campa fue diputado local del PRI en la LVIII Legislatura. En su historial se encuentra también el haber sido secretario general del PRI y dirigente estatal de ese partido político. Además, fue secretario de organización del Partido Verde Ecologista.

Gráfica No. 2

Conformación de la LVIII Legislatura (septiembre de 2004- septiembre 2007)



Fuente: Portal Oficial del Congreso del Estado

La crónica disponible en uno de los comunicados oficiales del poder legislativo fechado el 12 de septiembre de 2010¹⁰⁵ retrata el momento en que le fue tomada la protesta de ley al gobernador Miguel Alonso Reyes, quien por cierto había trabajado como secretario particular de Ricardo Monreal durante su mandato, posteriormente fue secretario de Turismo con Amalia García. Fue parte de la LIX Legislatura a la que ingresó por la bancada del PRD misma a la que renunció en

¹⁰⁵ "Rinde Protesta Miguel Alonso como Gobernador", boletín *legislativo*, 12 de septiembre de 2010, consultado en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/s/4192>>

2009 para declararse independiente.¹⁰⁶ Una alianza política entre el PRI, Partido Verde y Nueva Alianza lo llevaron a la silla principal del ejecutivo.

Como testigos de su toma de protesta estuvieron el extinto Francisco Blake Mora, secretario de gobernación del entonces presidente de la república Felipe Calderón Hinojosa. Estuvo también Beatriz Paredes Rangel, ex lideresa nacional del PRI; Manlio Fabio Beltrones, presidente en ese momento del senado de la república y algunos ex gobernadores de Zacatecas como Genaro Borrego Estrada, Pedro de León Sánchez y Ricardo Monreal Ávila, éste último era en ese entonces senador de la república.

Cumplido el protocolo de pase de lista y supervisión del *quórum* legal, la Diputada Noemí Berenice Luna Ayala, hizo la correspondiente declaración de apertura de Sesión Solemne en la que participaron la totalidad de los integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado.

Inmediatamente después se nombraron comisiones para que tanto la Gobernadora saliente, Amalia García Medina, como el entrante, Miguel Alonso Reyes, fueran escoltados hasta el salón de plenos, en donde ocuparon sendos sitios de honor a ambos costados de la presidenta de la Mesa Directiva; ella a la derecha y él a la izquierda.

Posterior a la toma de protesta del nuevo Gobernador, la disposición en la mesa de Presídium cambió, pues el lugar que había sido ocupado por la Gobernadora saliente hasta ese momento, fue ocupado a partir de entonces por el Gobernador Alonso Reyes.¹⁰⁷

En su mensaje Alonso Reyes aseguró que con trabajo, esfuerzo y dedicación honraría la voluntad de cambio manifestada por el pueblo que una vez más daba la gubernatura al Partido Revolucionario Institucional; el ex monrealista venció al partido en el poder bajo el compromiso de construir un gobierno eficiente y de resultados. El PRI y aliados volvieron a ser mayoría en la legislatura.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Staff, "Crece bloque de Alonsistas", *El Diario NTR*, 24 de febrero 2009. Disponible en: <<https://issuu.com/ntrmedios/docs/20090224>>

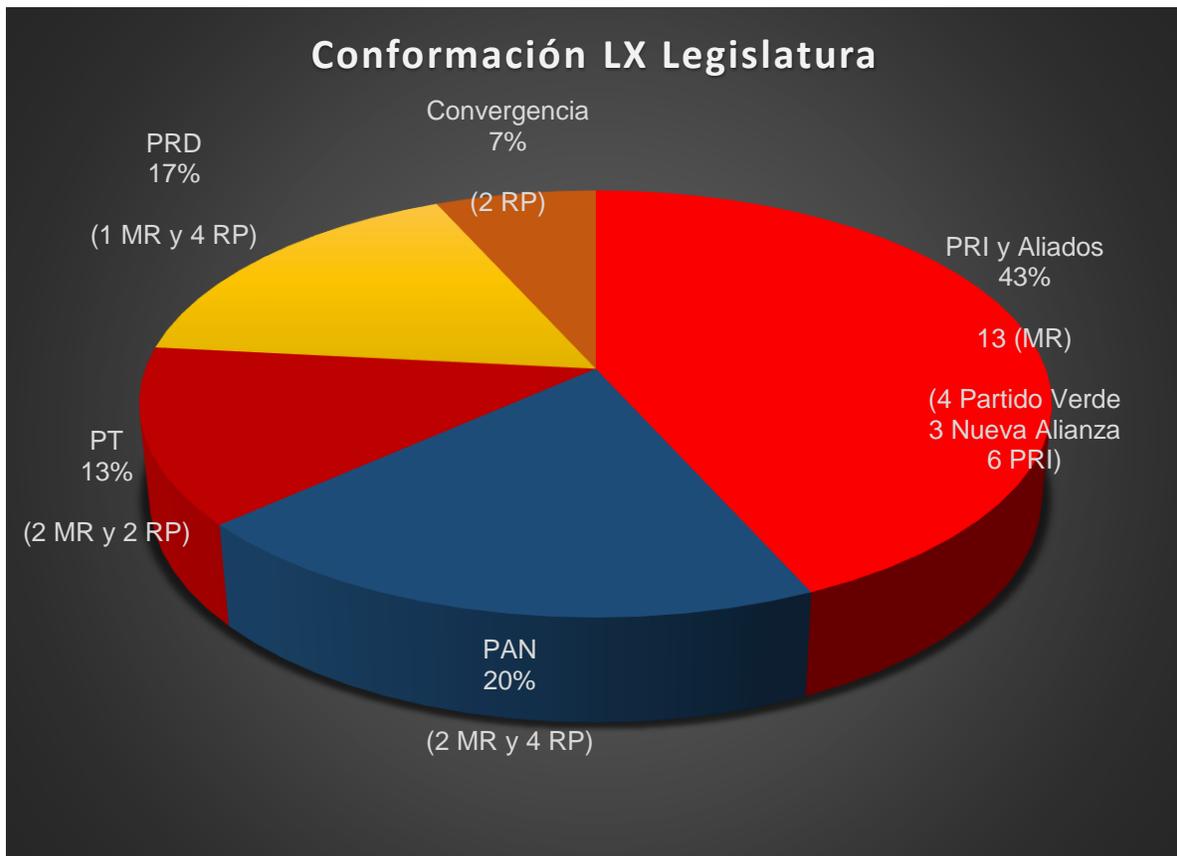
¹⁰⁷ "Rinde Protesta Miguel Alonso como Gobernador", boletín legislativo, 12 de septiembre de 2010, consultado en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/s/4192>>

¹⁰⁸ Portal oficial de la legislatura, apartado *legislaturas anteriores*, <<https://www.congreso Zac.gob.mx/p/7103>>

Gráfica No. 3

Conformación de la LX Legislatura (septiembre 2010-septiembre 2013)

PRI, Partido Verde y Nueva Alianza eran partidos aliados



Fuente: Portal Oficial del Congreso del Estado

El siguiente mandatario fue Alejandro Tello Cristerna. En su discurso inicial dijo que se generaría una nueva realidad para las familias zacatecanas y anunció que los ejes rectores que habrían de conducir su gobierno serían: austeridad, honestidad a toda prueba, sencillez y trabajo.¹⁰⁹

¹⁰⁹ "Toma protesta Alejandro Tello como gobernador constitucional", boletín legislativo, 12 de septiembre de 2016, disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/p/12862>>

Lorena Oropeza¹¹⁰ también fue diputada de Acción Nacional en la legislatura que acompañó a Tello Cristerna, pero a diferencia del periodo de Monreal Ávila, la legisladora dijo que con Alejandro Tello nunca hubo un acercamiento institucional por la falta de visión del mandatario.

El PRI repitió en el gobierno a pesar de que el gobernador saliente era ya señalado por dejar una gran deuda y por la realización de obras que quedaron como un elefante blanco, el mejor ejemplo de ello fue el denominado Centro Cultural Centenario, “el proyecto más ambicioso de esa administración” cuya inversión según se informó fue de 387 millones de pesos y que nunca se concluyó; sin estar terminado se inauguró el último día del mandato de Alonso Reyes con la presentación del tenor internacional Fernando de la Mora.¹¹¹

Derivado de que Zacatecas decidió homologar su proceso electoral con el federal, el gobierno de Tello Cristerna tuvo la característica de durar sólo cinco años y, la LXII Legislatura, que fue con la que inició su mandato, duró solamente dos años. PRI y aliados se fortalecieron, su mayoría era prácticamente absoluta con 15 diputaciones de mayoría relativa. El PRD no pudo retomar el poder, tal parece que la gente observó que las mismas prácticas políticas que se criticaron en el PRI se repetían en el nuevo gobierno.

Es relevante mencionar también que para el inicio de la era *tellista* aparece ya en la historia de la vida política de Zacatecas el partido Morena, que ganó una diputación de mayoría relativa y obtuvo seis más de representación proporcional.¹¹² Morena nació en 2011 y surgió como una asociación civil que a la postre se utilizaría para respaldar la candidatura de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de

¹¹⁰ Entrevista citada

¹¹¹ Raquel Ollaquindia, “Centro Cultural Centenario Toma de Zacatecas, un armatoste de concreto con pocas opciones de uso” *La Jornada Zacatecas*, 20 de agosto, 2018. Disponible en: <https://ljz.mx/20/08/2018/centro-cultural-centenario-toma-de-zacatecas-un-armatoste-de-concreto-con-pocas-opciones-de-uso/?doing_wp_cron=1682996151.8224248886108398437500>

¹¹² Información obtenida del portal oficial del congreso del estado, apartado *legislaturas anteriores*, <<https://www.congresozac.gob.mx/p/13339>>

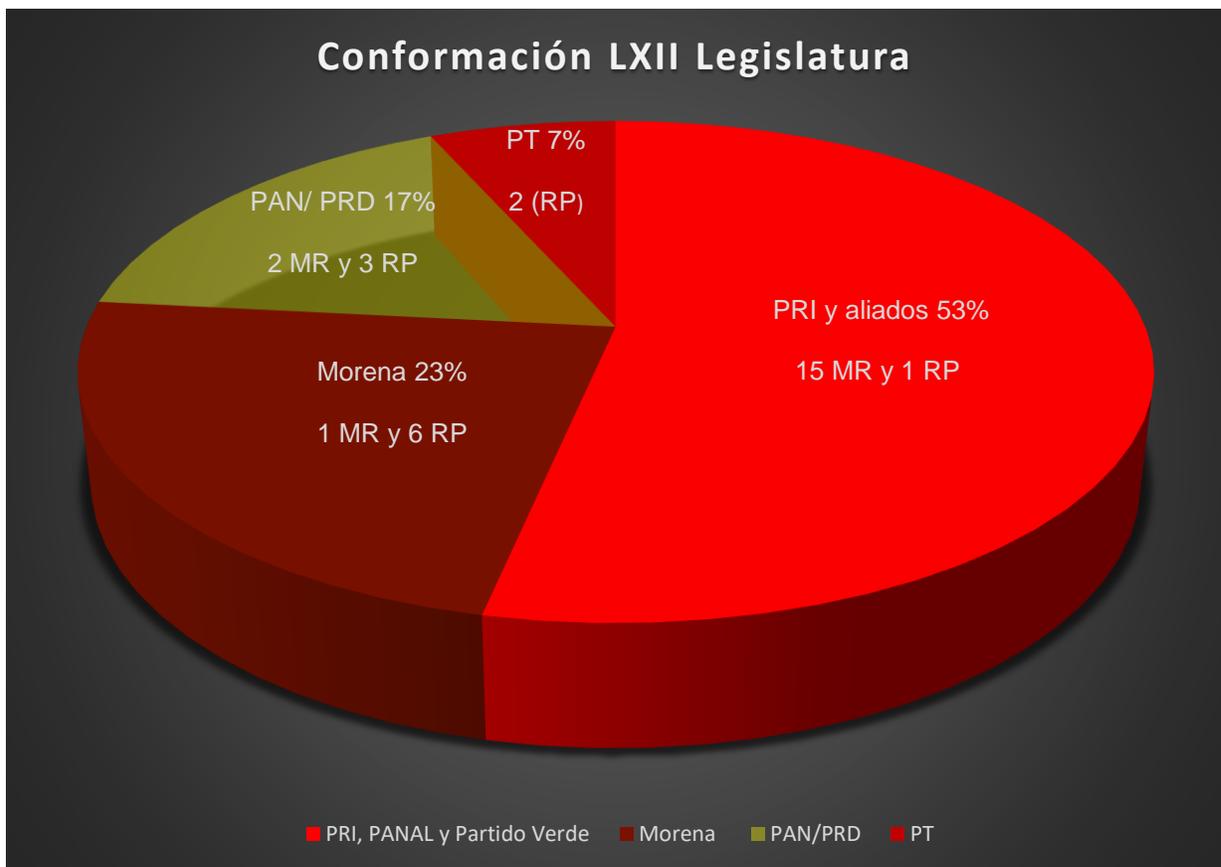
México; fue el 9 de julio de 2014 que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó por unanimidad el registro de Morena como partido político.¹¹³

Gráfica No. 4

Conformación de la LXII Legislatura (septiembre 2016-septiembre 2018)

PRI, Verde y PANAL eran bloque de aliados

PAN y PRD también conformaron otro grupo



Fuente: Portal Oficial del Congreso del Estado

¹¹³ "Historia de Morena" disponible en: < <https://morenasonora.org/historia-morena/> >

La LXIV Legislatura inició su primer periodo ordinario de sesiones el 8 de septiembre de 2021 y el día 12 del mismo mes tomaron la protesta al gobernador constitucional David Monreal Ávila. En el evento estuvo presente el secretario de Relaciones Exteriores del gobierno federal, Marcelo Ebrard Casaubón, quien acudió como representante del presidente de la república Andrés Manuel López Obrador; estuvo también el titular del poder judicial del estado Arturo Nahle García.

La sala de sesiones del recinto legislativo fue recreada en el Palacio de Convenciones. Una enorme bandera digital fue proyectada ante los miles de asistentes que escuchaban la marcha Zacatecas entonada por la Banda Sinfónica del gobierno del estado al momento en que el nuevo gobernador llegaba al recién declarado recinto oficial.

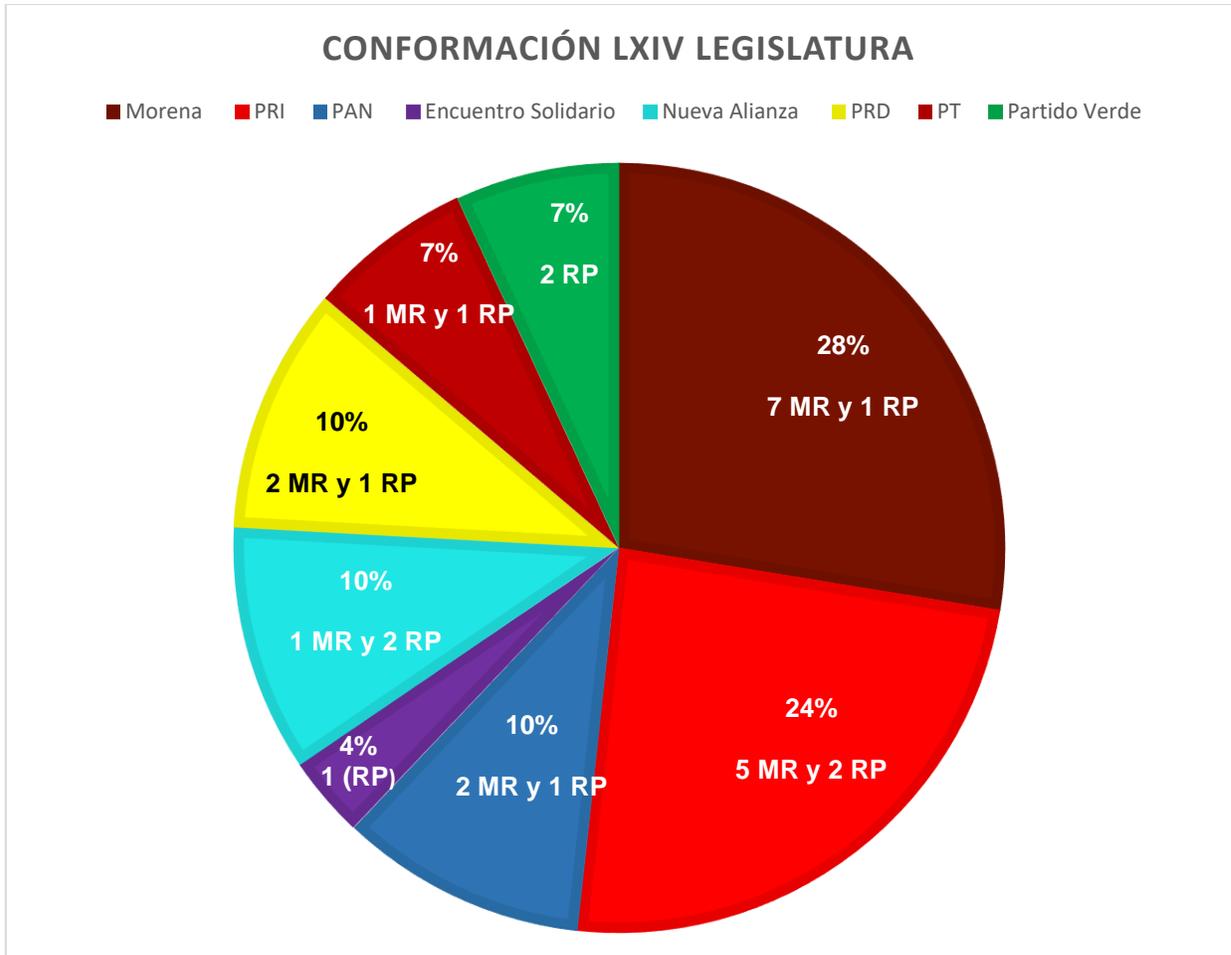
En su discurso inicial David Monreal dijo que el nuevo orden social que habría de emprenderse implicaba que el pueblo no sería más quien tuviera que apretarse el cinturón, ya que habían llegado a su fin los lujos y privilegios de la burocracia dorada, para dar paso a la construcción del vínculo entre la sociedad y el gobierno.¹¹⁴

Las palabras de Monreal seguían los mismos parámetros previamente establecidos por el ex presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador, quien fragmentaba a la nación en dos: liberales y conservadores, los buenos y los malos; “el pueblo bueno y sabio” y, los oligarcas, los ricos, los dueños del dinero, ambos en una lucha antagónica. Al igual que López Obrador hiciera al asumir la presidencia, el segundo Monreal en llegar al ejecutivo estatal también hizo patente su presunto deseo de pasar a la historia como el mejor gobernante de Zacatecas. Por su parte, el PRI nuevamente había perdido el poder en el estado, la confianza de los zacatecanos se adhirió al fenómeno Morena mientras que la oferta partidista se multiplicaba.

¹¹⁴ Toma Protesta David Monreal Ávila, gobernador del estado de Zacatecas, consultado en: <<https://www.youtube.com/watch?v=X8AkMYOtoWo>>

Gráfica No. 5

Conformación de la LXIV Legislatura¹¹⁵ (2021-2024)



Fuente: Portal Oficial del Congreso del Estado

La alternancia es un fenómeno que, como ya referí, de a poco se fue dando en todo el país. De 1989 a 2018, 27 de los 32 estados cambiaron al partido en el

¹¹⁵ La información sobre la integración de esta legislatura se obtuvo en el portal de la LXIV Legislatura. Es preciso señalar que posteriormente la conformación cambió. En la gráfica no se incluyó al legislador José Luis Figueroa Rangel quien ya en funciones se declaró diputado sin partido, pero que en inicio era parte del bloque del PT. El diputado Enrique Laviada ingresó a la legislatura por Morena, pero en funciones abandonó su bancada para unirse al grupo parlamentario del PRD. El diputado Nieves Medellín era parte de una cuota también de Morena, pero a fin de lograr conformar otro grupo parlamentario pidió adherirse a su aliado el partido Verde. A Nueva Alianza se sumó la legisladora Priscila Benítez, quien también había sido una cuota de representación para Morena.

poder, el mismo fenómeno se fue dando en el congreso de la unión, tanto en su cámara de diputados como en la de senadores.

Gabino Solano Ramírez y Octavio Juárez Romero analizaron el tema de la pluralidad política subnacional en nuestro país.¹¹⁶ Para ellos la democratización del régimen político mexicano alentó las expectativas de que se dieran modificaciones significativas respecto a las prácticas que distinguieron el antiguo régimen priista, sin embargo, en los hechos, el ejercicio del poder siguió viciado de prácticas antidemocráticas.

La nueva correlación de fuerzas políticas en el congreso, sin duda, generó nuevos desafíos para la gobernabilidad, pero la pluralidad según Solano y Juárez es insuficiente para mejorar el desempeño institucional. Ello lo demuestran al citar ejemplos en los que la pluralidad, es decir la presencia de la oposición en las estructuras del poder político no generó cambios sustantivos. Muestra de ello es un estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad (2018)¹¹⁷ el cual reveló que durante 2017 los gobernadores gastaron más de lo aprobado en sus presupuestos de egresos, lo que refleja que el ejercicio del contrapeso no fue efectivo; un congreso plural debe significar mayor capacidad de debate y control.

La ex diputada panista Lorena Oropeza Muñoz¹¹⁸ aborda este asunto en entrevista. Desde su perspectiva, de manera tradicional los diputados que pertenecen a la misma expresión política a la del gobernador actúan de acuerdo a los intereses del ejecutivo, trasladando su plan de gobierno al trabajo legislativo, tratando desde la máxima tribuna de hacer eco a su ideología, pero lo que para ella es lamentable es que la oposición cae en el mismo juego debido a sus intereses personales, pensando que si quedan bien con el gobernador permanecerán en la escena política. La mutación en la conformación del congreso entonces parece que no representó un contrapeso significativo.

¹¹⁶ Ramírez y Juárez, "Capturando la diversidad", 2021. p. 23.

¹¹⁷ *Ibid.*, p.30.

¹¹⁸ Entrevista Citada

Estas son de manera global algunas de las facultades que tiene en específico el poder legislativo del estado de Zacatecas. Sin duda, ser legislador debería ser una de las más altas responsabilidades a las que puede aspirar cualquier ciudadano, a pesar de que hoy parece ser una actividad en descrédito.

2.- La integración del congreso zacatecano y su geografía electoral

Como previamente referí, la legislatura zacatecana se integra por treinta diputados. El sistema democrático mexicano ha impulsado el establecimiento de un sistema electoral mixto que permite que la conformación de sus órganos legislativos sea por la vía de mayoría relativa y por la de representación proporcional.

El principio de mayoría relativa hace alusión a los candidatos que son elegidos por el voto directo de la ciudadanía en un proceso electoral. Debe votarse por un diputado de cada uno de los dieciocho distritos en que está dividida la geografía zacatecana; gana el que haya obtenido el mayor número de sufragios.

Entre tanto, en el principio de representación proporcional los ciudadanos no votan directamente por una persona, sino por un grupo de personas postuladas por un partido político; el mismo voto que se emite por los candidatos de mayoría relativa suma a la lista de candidatos indirectos, quienes podrían obtener alguna diputación si su partido alcanza una cierta cantidad de votos de los totales emitidos en las elecciones. Este sistema está pensado para garantizar que las minorías políticas puedan estar representadas en el congreso; así la voz y voto de las personas que sufragaron por los partidos que no ganaron la elección de mayoría relativa está asegurada en términos proporcionales.¹¹⁹

La conformación de la legislatura zacatecana ha variado con el paso del tiempo. La primera correspondiente a la era de la república restaurada (1866), tenía sólo doce diputados, todos varones, cada uno representaba a un partido político

¹¹⁹ “Las diputaciones por representación proporcional, documentos del AGN explican su origen”, 7 de septiembre 2021, consultado en: <<https://www.gob.mx/agn/es/articulos/las-diputaciones-por-representacion-proporcional-documentos-del-agnmex-explican-su-origen>>

Legislatura 1986)	LI (1983-	17 diputados	3 mujeres y 14 hombres
Legislatura 1992)	LIII (1989-	21 diputados	2 mujeres y 19 hombres
Legislatura 1998)	LV (1995-	30 diputados	2 mujeres y 28 hombres
Legislatura 2001)	LVI (1998-	30 diputados	4 mujeres y 26 hombres
Legislatura 2004)	LVII (2001-	30 diputados	4 mujeres y 26 hombres
Legislatura 2007)	LVIII (2004-	30 diputados	8 mujeres y 22 hombres
Legislatura 2010)	LIX (2007-	30 diputados	6 mujeres y 24 hombres
Legislatura 2013)	LX (2010-	30 diputados	9 mujeres y 21 hombres
Legislatura 2016)	LXI (2013-	30 diputados	11 mujeres y 19 hombres
Legislatura 2018)	LXII (2016-	30 diputados	16 mujeres y 14 hombres
Legislatura 2021)	LXIII (2018-	30 diputados	14 mujeres y 16 hombres
Legislatura 2024)	LXIV (2021-	30 diputados	15 mujeres y 15 hombres

Fuente: Portal Oficial del Congreso del Estado

Como se puede apreciar en los últimos cuadros de la tabla anterior, el panorama contemporáneo es muy diferente. Si bien, la conformación de la legislatura sigue siendo de treinta diputados, las fuerzas que lo integran son muy diversas y la paridad, así como la representación de grupos minoritarios son ya una realidad. Incluso en el Instituto Electoral del Estado se han generado los

lineamientos necesarios para tratar de asegurar la representación en la asamblea de una persona con discapacidad o una persona de la diversidad sexual.¹²³

Aunado a lo previamente señalado, en la era reciente se ha vuelto común que ningún partido tenga una mayoría absoluta y ello complica el poder generar acuerdos. La concertación se torna muy compleja cuando los legisladores optan por luchar en pro de intereses que les demandan sus dirigentes partidistas por encima de los intereses del propio estado.

La conformación y duración de las legislaturas se ha modificado al tiempo que se ha transformado la ley suprema del estado.¹²⁴ Los textos constitucionales que se han elaborado para Zacatecas han ido reformando la vida y atribuciones de la soberanía popular, por ejemplo, la constitución política de 1825 establecía que el congreso se renovarían por la mitad cada dos años y desde entonces se destacaba que los diputados eran inviolables en sus opiniones. En la constitución de 1832 se señalaba que los diputados suplentes debían concurrir al congreso del estado cuando fallecieran los propietarios en tanto que el texto constitucional de 1852 añade dos partidos más a los 11 existentes¹²⁵ (Zacatecas, Fresnillo, Aguascalientes, Sombrerete, Nieves, Juchipila, Mazapil, Pinos, Jerez, Tlaltenango, Villanueva, Calvillo y Nochistlán). La legislatura se componía por un diputado propietario y un suplente por cada 20 mil habitantes.

En la constitución de 1857 se implementa la restricción de ejercicio de los diputados a dos años y solo había un periodo ordinario, mientras que en la constitución de 1869 se instituye la novedad de que el congreso debía establecer

¹²³ El artículo 19 BIS de los Lineamientos para el registro de candidaturas a cargos de elección popular de los partidos políticos y coaliciones del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas aborda lo referente a las acciones. El ordenamiento dice a la letra: “En la postulación de candidaturas a Diputaciones, los partidos políticos deberán garantizar el registro de al menos una fórmula de personas con discapacidad o de la diversidad sexual por principio de mayoría relativa o bien por el de representación proporcional, dentro de los primeros seis lugares. Fórmula que podrá integrarse de manera mixta, es decir, puede estar conformada por una persona con discapacidad y una persona de la diversidad sexual...”

¹²⁴ Rodríguez, “Evolución de las constituciones políticas de Zacatecas”, pp. 495,500,502,506,510,511. Disponible en: < <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/8/36.pdf> >

¹²⁵ Este era el sistema de administración territorial durante el siglo XIX.

las bases conforme a las cuales el ejecutivo podría celebrar empréstitos, así como la relativa a las elecciones directas para gobernador, diputaciones del estado y magistrados.

Ya en la constitución de 1910 se determina la existencia de dos periodos ordinarios y aquí podemos ver que el gobernador debía asistir a la apertura de sesiones del congreso a informar del estado que guardara la administración pública en tanto que en la constitución política redactada en 1918 desaparece la organización territorial en partidos y da paso al surgimiento de 51 municipios, además establecía que los diputados durarían en su encargo cuatro años.¹²⁶ Los legisladores locales deberían ser mexicanos y ciudadanos zacatecanos con 25 años de edad y una residencia de cinco años para quienes no fuesen nativos del estado. La constitución zacatecana de 1918 es la que se encuentra vigente en el estado.

En las postrimerías del sexenio en que fue gobernador Arturo Romo Gutiérrez (1992-1998) se emprendió una reforma integral al texto constitucional local.¹²⁷ Entre otros aspectos se introdujeron nuevas facultades para que la legislatura ejerciera a plenitud su función de vigilancia de la buena marcha de las instituciones y se precisaba para los diputados el deber de actuar como procuradores de los intereses y demandas de los pueblos.

Se plasmó también en el texto supremo que para que un partido político tuviera derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional debería acreditar que participó con candidatos cuando menos en trece distritos electorales uninominales, así como en la totalidad de las fórmulas por listas plurinominal y que obtuvo por lo menos 2 por ciento de la votación total efectiva en el estado.

En el siguiente mapa se puede observar una de las formas en que se ha distribuido la geografía electoral zacatecana en la era contemporánea. La ilustración

¹²⁶ Rodríguez, *Zacatecas Historia de las Instituciones*, 2010, P. 146-147, consultado en: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2863/8.pdf>>

¹²⁷ *Ibid.*, p. 156.

permite dar cuenta qué regiones del estado han pertenecido a cada uno de los 18 distritos electorales locales.¹²⁸

Mapa No. 4 Distritación Electoral del Estado de Zacatecas



¹²⁸ Para la elaboración de este mapa consulté en el portal de internet de la legislatura cuáles son los municipios que integran cada uno de los distritos que fueron representados por cada diputado local de la LXIV Legislatura que fue elegido por la vía de mayoría relativa. Esta distritación es previa a la realizada para las elecciones de 2024.

Tabla No. 3**Distritos Electorales**

Distritos	Municipios
Distrito I	Zacatecas
Distrito II	Zacatecas, Calera y Morelos
Distrito III	Guadalupe
Distrito IV	Guadalupe y Vetagrande
Distrito V	Fresnillo
Distrito VI	Fresnillo y Enrique Estrada
Distrito VII	Fresnillo y Valparaíso
Distrito VIII	Ojocaliente, Pánfilo Natera, Trancoso y Villa González Ortega
Distrito IX	Noria de Ángeles y Villa García
Distrito X	Jerez, Monte Escobedo, Susticacán y Tepetongo
Distrito XI	Cuauhtémoc, Genaro Codina, Luis Moya, Ojocaliente y Villanueva
Distrito XII	Concepción del Oro, Mazapil, Melchor Ocampo, Pánuco, El Salvador y Villa de Cos
Distrito XIII	Apulco, El Plateado de Joaquín Amaro, Huanusco, Jalpa, Nochistlán y Tabasco
Distrito XIV	Apozol, Atolinga, Florencia de Benito Juárez, Trinidad García de la Cadena, Juchipila, Mezquital del Oro, Momax, Moyahua, Tepechitlán, Teúl de González Ortega, Tlaltenango y Santa María de la Paz.
Distrito XV	Pinos y Villa Hidalgo
Distrito XVI	Río Grande, Cañitas de Felipe Pescador y Saín Alto
Distrito XVII	Sombrerete, Chalchihuites y Jiménez del Teúl
Distrito XVIII	Juan Aldama, Francisco R. Murguía, Miguel Auza y Río Grande.

Fuente: Portal Oficial del Congreso del Estado

2.1 Un congreso migrante

La norma electoral local establece que dos de los legisladores de representación proporcional deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales.¹²⁹ De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) entre 800 mil y un millón 300 mil zacatecanos y descendientes viven en los Estados Unidos.¹³⁰ Esos migrantes que radican al otro lado de la frontera norte han buscado tener una voz en el congreso local y lograron que esta entidad fuera un referente nacional y un pionero en la creación de la figura del diputado migrante.

Fue la LVII Legislatura del estado, la que un 23 de agosto de 2003 hizo la aprobación de una iniciativa que atendía el clamor de la comunidad binacional: la Ley Migrante.¹³¹ Era el periodo en que gobernaba Ricardo Monreal Ávila y de acuerdo al académico Miguel Moctezuma se dio una coyuntura en donde se entremezclaron los intereses políticos de los partidos ya que a la par, la Red Plural de Mujeres promovía una reforma electoral enfocada en la equidad de los géneros¹³² y hubo personajes que quisieron confrontar ese movimiento con el de los migrantes.

Los legisladores estudiaban además la posibilidad de una reforma en materia de alianzas y coaliciones, por lo que el concretar la propuesta en beneficio de los migrantes se vislumbraba lejana. En su texto “Ley Migrante y Zacatecas”, Moctezuma Longoria refiere los alcances de ese logro parlamentario y acentúa sus limitaciones.

En realidad, se trataba de una reforma que permitía a los migrantes ser votados solo para los cargos de diputado, presidente municipal, síndico y regidor; el gran avance consistía en que el texto supremo de la entidad reconocía a partir de entonces la residencia binacional y simultánea. Ello significaba que los migrantes

¹²⁹ *Ley Electoral del Estado de Zacatecas*, art. 24, 2015.

¹³⁰ Elías, Hernández y Orta, “Escenarios de Migración el caso en el estado de Zacatecas:”, p.333.

¹³¹ Moctezuma, “Ley Migrante y Zacatecas”, *Migración y Desarrollo*, Numero 1, octubre 2003, p.1.

¹³² *Ibid*; p.2.

estaban presentes desde la distancia; esa presencia se manifestaba a través de negociaciones y cabildos con los tres niveles de gobierno para la realización de obras sociales en beneficio de sus comunidades... es como si nunca se hubieran ido.

La fórmula de asignación se da mediante el registro que los partidos hacen en el último lugar de sus listas plurinominales de un diputado migrante. Después del conteo final, se asigna a un diputado con aquella denominación a los dos partidos que obtengan la mayor votación, independientemente del lugar que éste ocupe en la lista de plurinominales.¹³³ Miguel Moctezuma asevera que con esta modificación legislativa, la prensa nacional volteó a ver a Zacatecas, calificándolo como el primer estado binacional, pero advirtió seguían presentes tres grandes limitaciones: los migrantes no podían votar, sólo ser votados; sólo serían postulados por los partidos como candidatos a los cargos mencionados anteriormente y no se contempló la posibilidad de que pudieran postularse como candidatos a gobernador.

Miguel Moctezuma recuerda como a pesar del reconocimiento de la igualdad ante la ley, la libertad y la justicia, no todas las personas han gozado de los mismos derechos, aun viviendo en una misma nación. Ejemplo de ello son las mujeres, que pudieron concretar su derecho al sufragio hasta 1953 y lo mismo ha sucedido históricamente con la comunidad migrante que ahora se ha convertido en una gran red social que ha logrado visibilizar sus problemas y demandas y que sostienen una pugna por alcanzar mayores espacios de poder.

En 2021 José Juan Estrada Hernández¹³⁴ fue impulsado por el Partido Revolucionario Institucional para acceder a una diputación migrante para integrar la

¹³³ *Ibid*; p.3.

¹³⁴ Entrevista realizada a José Juan Estrada Hernández por Miguel Ángel Ovalle, Zacatecas, Zacatecas, 2 de mayo de 2023. José Juan Estrada fue elegido como diputado migrante de la LXIV Legislatura. Es originario de la comunidad de Santa Ana, del municipio de Valparaíso. En Estados Unidos tuvo la oportunidad de estudiar una maestría en mercadeo internacional y dedicaba su vida al negocio de la aeronáutica. En 2013 se desempeñó como presidente de la federación de clubes de zacatecanos de Illinois y en 2016 fue designado como titular de la Secretaría del Zacatecano Migrante, cargo que ostentó hasta 2021 cuando el Partido Revolucionario Institucional lo impulsó como diputado migrante.

LXIV Legislatura. En lo particular calificó como un gran logro el que se haya creado esta figura que además se ha blindado con modificaciones tanto a la ley electoral como a la constitución política para evitar que se deforme su propósito, tal y como ha ocurrido en el congreso de la unión en donde algunos personajes que jamás han sido migrantes, han intentado llegar a una curul por esta vía.

La principal demanda de los migrantes es la inclusión, según externó en entrevista el ex diputado local quien aseguró que los migrantes han hecho enormes contribuciones a la tierra que los vio nacer. Ejemplo de ello fue el programa tres por uno, que mientras existió permitió que los paisanos radicados al otro lado de la frontera hicieran aportaciones para la construcción de caminos, carreteras, puentes, así como para crear becas escolares, acciones que en sentido estricto corresponderían al ejecutivo.

José Juan Estrada observa que el congreso ha emprendido las acciones legislativas adecuadas en beneficio de los migrantes y sus familias. A través de la legislación, por ejemplo, se ha dotado de recursos a la Secretaría del Zacatecano Migrante para poder generar programas en beneficio de los connacionales, además a dicha dependencia se le distinguió ya como de primer nivel dentro del aparato gubernamental. Sin embargo, lamentó también que la mayoría de los asuntos concernientes a los migrantes puedan atenderse solamente desde la legislación federal.

De la misma manera, a pesar de la trascendencia que para los migrantes tiene el gozar de 2 espacios de representación popular, Juan Estrada recuerda que Zacatecas sigue siendo expulsor de talento y mano de obra tanto a entidades vecinas de mayor bonanza como a los Estados Unidos, a lo que se suma la crisis económica y de inseguridad que padecen los migrantes en tránsito que cruzan

nuestro país, por lo que calificó como prioritario el que exista una nueva ley que supla a la norma creada en 2011¹³⁵ ya que dijo, la migración ha cambiado mucho.

Reconoció que el tema legislativo es mal entendido por las comunidades migrantes, ya que la mayoría de los connacionales desconoce qué tiene que hacer un diputado migrante, solo se les ve como gestores. “En la medida en que aportes cemento a la comunidad, serás un buen diputado”.

Para José Juan Estrada el desgaste de las instituciones en nuestro país es generalizado y no un asunto único del poder legislativo, pero en el caso específico del congreso, es complicado cambiar la percepción de la gente cuando por muchos años se veía a esta institución como un espacio de donde se pueden obtener apoyos económicos.

Este es un asunto en el que deberemos profundizar más adelante, ya que efectivamente, era muy común ver por los pasillos del congreso a personas buscando apoyos económicos para comprar medicamentos, para hacer un viaje escolar o para cualquier otro fin; a esa gente quizá poco o nada le importaron las discusiones que se daban en el pleno respecto a las leyes que se pretendían crear o reformar, su interés era obtener algo del diputado. Ese manejo del recurso dio paso luego a muchas críticas y ataques por una supuesta malversación del dinero.

Las diputaciones migrantes se sostienen hoy en día como una cuota que se da por la vía plurinominal a quienes hayan resultado en las elecciones como primera y segunda fuerza, garantizando así su presencia en el congreso estatal. Sin duda esta figura ha servido para la visibilización de las demandas y aportes de la comunidad migrante, sin embargo, parece que en poco se ha logrado incidir en

¹³⁵ Dicha ley se publicó en el periodo en que Felipe Calderón Hinojosa era el presidente de México. La normativa nació con el “objeto de regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.” Así se encuentra establecido en el artículo primero de la Ley de Migración. A partir de 2013 se han realizado diferentes reformas a la ley, pero el sentido original del cuerpo normativo prevalece.

lograr que existan mejores condiciones en nuestra entidad para evitar que siga el éxodo de personas buscando otras oportunidades de vida.

Como resultado de la gestión de los diputados migrantes, hoy Zacatecas cuenta con una Ley para la Atención de los Migrantes y sus Familias.¹³⁶ Algunos aspectos que se contemplan en la ley son el que se debe asistir a los migrantes y sus familias en los procesos de retorno, especialmente de menores no acompañados y de personas en estado de vulnerabilidad y apoyar en los trámites y gestiones de traslado de cadáveres de migrantes al estado. Pero de la misma manera queda establecido que se deberán crear las condiciones sociales y económicas que favorezcan el retorno de los migrantes al estado; asunto que, insisto, parece ser una deuda eterna.

2.2 Una asamblea paritaria; la equidad de género avanzando

Un aspecto medular y por ende que se debe resaltar es la integración de las mujeres a la vida parlamentaria. Si bien pudiéramos encontrar diversos antecedentes sobre la lucha permanente de las mujeres para el reconocimiento de sus derechos políticos, referiré en este apartado el trascendental logro de la institución del voto irrestricto de la mujer, el cual se consolidó mediante la publicación de un decreto el día 17 de octubre de 1953 durante el mandato del presidente Adolfo Ruiz Cortines. Desde entonces, sobrevinieron muchas luchas más y desde luego también mayores logros, de a poco, las mujeres fueron dejando de lado ese rol que históricamente les había sido impuesto en el espacio doméstico para trasladarse a los espacios de

¹³⁶ Ley para la Atención de los Zacatecanos Migrantes y sus Familias, publicada el 29 de agosto de 2018. Las disposiciones de esta ley surgieron con objeto de “promover y difundir los derechos de los migrantes y sus familias, así como de establecer las políticas públicas para los connacionales con especial énfasis en niños y niñas migrantes con el fin de reconocer y proteger su desarrollo integral”. El artículo primero señala además que es su propósito coordinar y fomentar la actividad económica en favor de los migrantes con respeto a la vocación productiva de la entidad y de sus regiones.

decisión en los que se define la vida pública; la equidad comenzaba a dejar de ser un sueño inalcanzable.¹³⁷

En el caso específico de Zacatecas, fue en 2003 cuando se logró concretar en la legislación vigente, mediante una nueva Ley Electoral, la implementación de las denominadas cuotas de género, producto de una férrea y constante lucha de mujeres que se organizaron en una Red Plural para alcanzar un objetivo común, independientemente de su militancia partidista, su profesión o su quehacer diario.

Con esta modificación legal buscaban impulsar la participación política de las mujeres ya como candidatas a algún espacio de representación social sin quedar solo limitadas a su derecho a sufragar; pero la tarea no fue sencilla, tuvieron que recurrir a una presión constante para alcanzar su propósito, incluso alrededor de 700 mujeres realizaron un plantón que duró 60 días frente al edificio legislativo exigiendo a los diputados locales que concretaran la reforma planteada.¹³⁸

A pesar de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres que se reconocía desde la década de los 50's, la integración de las mujeres a espacios de poder como el congreso zacatecano se fue dando de a poco. En la LVIII Legislatura, que tuvo su ejercicio constitucional posterior a la reforma referida de 2003, se tuvo el mayor número de mujeres legisladoras hasta ese momento con un total de ocho.¹³⁹

El camino de las legisladoras en Zacatecas fue iniciado por Aurora Navia Millán quien fue la única mujer de aquella XLII Legislatura (1956-1959); posteriormente se convirtió en diputada federal y luego en senadora de la república. Otras legisladoras que le sucedieron en el congreso zacatecano fueron:

¹³⁷ Valdez, "El arduo e inacabado camino: mujeres en la política mexicana", IEEZ, abril 2008. Disponible en: <https://www.ieez.org.mx/CAP/Doc/3_lugar_Concurso%20Estatad%20de%20Ensayo%20sobre%20la%20participacion%20de%20la%20Mujer%20en%20la%20Administracion%20Publica%20Estatad.pdf>

¹³⁸ Espinoza, "La lucha femenina por las cuotas de género en el 2003", IEEZ, Disponible en: <[20Estatad%20de%20Ensayo%20sobre%20la%20participacion%20de%20la%20Mujer%20en%20la%20Administracion%20Publica%20Estatad.pdf](#)>

¹³⁹ *Ibid.*

Tabla No. 4**Legisladoras zacatecanas¹⁴⁰**

María Isabel Saucedo Oliva	XLV Legislatura (1965-1968)
Consuelo Garibaldi Castillo	XLVI Legislatura (1968-1971)
María del Carmen Treto Rivera	XLVII Legislatura (1971-1974)
Margarita Zapata viuda de Castillo María del Refugio Calderón González	XLVIII Legislatura (1974-1977)
Margarita Rayas Castro	XLIX Legislatura (1977-1980)
María del Refugio Ríos Magallanes	L Legislatura (1980-1983)
Martha Veyna Soriano de García, Lidia Méndez Rangel Bertha Torres Valdez	LI Legislatura (1983-1986)
Rosa María Caloca de López	LII Legislatura (1986-1989)
María del Refugio Calderón González Lidia Méndez Rangel (ambas por segunda ocasión)	LIII Legislatura (1989-1992)
Judith Magdalena Guerrero López	LIV Legislatura (1992-1995)
Alma Araceli Ávila Cortés Maribel Villalpando Haro Aurora Cervantes Rodríguez Ma. Edith Ortega González	LVI Legislatura (1998-2001)
Laura García Medina María Guadalupe Hernández Hdez Lorena Esperanza Oropeza M Patricia Salinas de la Torre	LVII Legislatura (2001-2004)
Aida Alicia Lugo Dávila	LVIII Legislatura (2004-2007)

¹⁴⁰“Solemne Celebración del Voto Femenino en México”, comunicado no. 100 del Poder Legislativo, octubre 17, 2006, consultado en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/lviii legislatura/content/comunicados/comunicados2006/octubre06/com100votofeme.htm>>

<p>Sonia de la Torre Barrientos Sara Guadalupe Buerba Sauri Martha H. Zamudio Macías Ruth Araceli Ríos Moncada Raquel Zapata Fraire Martina Rodríguez García Lidia Vázquez Luján</p>	
<p>María Hilda Ramos Martínez Emma Lisset López Murillo Silvia Rodríguez Ruvalcaba Angélica Náñez Rodríguez María Luisa Sosa de la Torre Laura Elena Trejo Delgado</p>	LIX Legislatura (2007-2010)
<p>Ana María Romo Fonseca Ma. Isabel Trujillo Meza Marivel Lara Curiel Noemí Berenice Luna Ayala Georgina Ramírez Rivera Ma. de la Luz Domínguez Campos Lucía del Pilar Miranda Ma. Esthela Beltrán Díaz Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre</p>	LX Legislatura (2010-2013)
<p>Claudia Edith Anaya Mota Araceli Guerrero Esquivel Luz Margarita Chávez García Irene Buendía Balderas María Hilda Ramos Martínez Érica del Carmen Velázquez Vacio María Guadalupe Medina Padilla Eugenia Flores Hernández</p>	LXI Legislatura (2013-2016)

<p>María Soledad Luévano Cantú Susana Rodríguez Márquez María Elena Nava Martínez</p>	
<p>Mónica Borrego Estrada Guadalupe Isadora Santiváñez Ríos Norma Angélica Castorena Berrelleza Guadalupe Celia Flores Escobedo Carolina Dávila Ramírez Patricia Mayela Hernández Vaca Julia Arcelia Olguín Serna Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés Guadalupe Nalleli Román Lira Lorena Esperanza Oropeza Muñoz María Elena Ortega Cortés Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre Ma. Guadalupe Adabache Reyes Ma. Guadalupe González Martínez María Isaura Cruz de Lira Iris Aguirre Borrego</p>	<p>LXII Legislatura (2016-2018)</p>
<p>Mónica Borrego Estrada Alma Gloria Dávila Luévano Carolina Dávila Ramírez Ma. Isabel Trujillo Meza Karla Dejanira Valdez Espinoza Emma Lisset López Murillo Ma. Navidad de Jesús Reyes Ochoa Perla Guadalupe Martínez Delgado Lizbeth Ana María Márquez Álvarez Ma. Edelmira Hernández Perea Gabriela Evangelina Pinedo Morales</p>	<p>LXIII Legislatura (2018-2021)</p>

<p>Susana Rodríguez Márquez Soralla Bañuelos de la Torre Verónica del Carmen Díaz Robles</p>	
<p>Ana Luisa del Muro García Martha Elena Rodríguez Camarillo Gabriela Monserrat Basurto Ávila Georgia Fernanda Miranda Herrera María del Mar de Ávila Ibarguengoytia Priscila Benítez Sánchez Zulema Yunuen Santacruz Márquez Gabriela Evangelina Pinedo Morales Violeta Cerrillo Ortiz Roxana del Refugio Muñoz González Maribel Galván Jiménez Imelda Mauricio Esparza Ma. Del Refugio Ávalos Márquez Susana Andrea Barragán Espinoza Karla Dejanira Valdez Esponzoa</p>	<p>LXIV Legislatura (2021-2024)</p>

Fuente: Portal Oficial del Congreso del Estado y *Direccioneszac*

Es importante mencionar que hasta la LIV Legislatura todas las diputadas habían pertenecido al PRI. Fue hasta una legislatura después que hizo su aparición una diputada de un partido de oposición, María Guadalupe Domínguez González, quien llegó al congreso bajo las siglas del Partido del Trabajo. En esa legislatura compartió funciones con María del Refugio Calderón González, quien por tercera ocasión accedía a una diputación.¹⁴¹

¹⁴¹ Mario Padilla, “Serán diputadas 16 mujeres, primera ocasión en la historia legislativa de Zacatecas”, *DireccionesZac*. Disponible en: <<https://www.direccioneszac.net/seran-diputadas-16-mujeres-primera-ocasion-en-la-historia-legislativa-de-zacatecas-zacat/>>

María del Refugio Calderón González¹⁴² nos permite tener una visión de su rol como legisladora en aquella época. Durante un conversatorio en el congreso local¹⁴³ habló de la influencia que tuvo su padre en sus aspiraciones políticas. Él, como líder campesino, fue contagiándola del interés por conocer las problemáticas que padecía el campo y sus productores, pero otra gran influencia que tuvo fue de la propia Aurora Navia Millán, cuya labor política le resultaba inspiradora.

Calderón González refirió lo complicado que para la mujer fue hacer brecha en los espacios de poder, esto a pesar de que no se ocupaba tener un título o preparación, sólo se requería de vocación de servicio. Relató como de a poco se acercó a grupos políticos como la Secretaría de Acción Femenil del Comité Directivo Estatal del PRI, cargo que le ofrecieron cuando ella solo tenía 16 años de edad.

Así se fue desarrollando como activista hasta que le abrieron la posibilidad de ser diputada. El ofrecimiento se lo hicieron para que participara en representación del municipio de Pinos, pero tras una intervención de Fernando Pámanes Escobedo, que a la postre se convertiría en gobernador, terminó participando como candidata del municipio de Río Grande, el cual asegura, era uno de los más politizados del estado.

Evidentemente tuvo que luchar contra varias resistencias. Una cuestión que considera le ayudó a concretar su objetivo fue demostrar que a pesar de pertenecer al mismo partido que el gobernante, no actuaría como su incondicional. Ya instalada como diputada de la XLVIII Legislatura local (1974-1977) destacó que no se tenía oposición en el congreso, pero a pesar de ello, las pugnas políticas sí existían en el corazón del partido en donde había muchos problemas internos y hasta persecuciones políticas. “O se estaba al lado de la gente o de la indicación tajante”, externó.

¹⁴² María del Refugio Calderón González fue diputada local en la XLVIII, LIII y LV Legislaturas del estado de Zacatecas. Su testimonio fue recabado de una charla que brindó durante el Primer Parlamento de las Mujeres Zacatecanas, “La labor legislativa desde la visión femenina. Retos y alcances de legisladoras zacatecanas”, Vestíbulo del Congreso de Zacatecas, marzo 6, 2024.

Relató cómo, aunque se tenía una diputación de totalidad priista, se dio marcha atrás a una iniciativa del gobernante por la que solicitaba recursos para la construcción de una cementera, ya que dicha petición no se acompañaba de ninguna justificación o sustento. Así pues, los diputados se negaron a dar su aval y exigieron la exposición de un anteproyecto debidamente elaborado, es decir, según la otrora legisladora, no hubo una aprobación *a priori*.

Dando cuenta de aquellos acontecimientos y echando una mirada al presente, María del Refugio Calderón califica como terrible la sumisión que dice ahora tienen los legisladores hacia el ejecutivo; la libertad, según destacó, es algo fundamental. “El compromiso de los diputados no debe estar con el que detenta el poder, sino con aquellos que les dieron el poder de representarlos... si una propuesta afecta al pueblo, ningún diputado la debe apoyar, con independencia del partido al que pertenezcan”, arguyó.

El testimonio de la ex diputada nos da una idea de cómo funcionaba el parlamento y del papel que las mujeres fueron imprimiendo en el legislativo tras su irrupción en este poder, así como de las luchas que ahí se gestaban aun cuando un solo instituto político dominaba el escenario. Su afirmación sobre la desobediencia en la que algunos diputados incurrieron respecto a los mandatos del ejecutivo contrasta con la de analistas que señalan que en la era del presidencialismo priista el ejecutivo prácticamente ejercía un poder absoluto.

La aparición de las mujeres en la escena parlamentaria fue variando en cada legislatura pero fue en la LXII cuando por primera vez fueron mayoría con 16 diputadas, quienes formaban parte de los partidos Morena, PRI, Partido Verde, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social y Partido de la Revolución Democrática.¹⁴⁴ Este avance sustantivo fue producto de la reforma que se hizo en 2014 y que permitió establecer en la ley electoral que desde la selección de candidatos debe existir el principio de paridad.¹⁴⁵

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ley Electoral del Estado de Zacatecas*, art. 18, 2015.

Cabe destacar también que además ahora las fórmulas de propietarios y suplentes tienen que estar conformadas por personas de un mismo género; con ello se buscó garantizar que las mujeres tuvieran las mismas oportunidades que un hombre de acceder a espacios de poder y eliminar resquicios legales que hacían de la paridad una simulación.

Los avances jurídicos en beneficio de la lucha por la igualdad de la mujer continuaron. El 6 de julio de 2019 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional de paridad de género para garantizar que la mitad de los cargos de decisión política en los tres niveles de gobierno, en los tres poderes y en los organismos autónomos sean ocupados por mujeres. Zacatecas se sumó a estos cambios federales reformando la constitución local.

La entonces diputada Perla Martínez Delgado destacó al momento de leer el dictamen respectivo en la sesión de aquel 5 de marzo de 2020 que no era posible entender la paridad hablando únicamente de candidaturas a los cargos de elección popular, por lo que era necesario modificar toda disposición legal en la que solo se hiciera la sugerencia de la existencia de la paridad en los cargos de decisión de los diferentes entes públicos.¹⁴⁶

La aprobación de este dictamen generó una amplia participación de los legisladores que hicieron uso de la voz para hablar de las bondades de ese proyecto jurídico. El diputado Héctor Menchaca dijo que el objetivo de ese dictamen era garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, promover y acelerar la participación política de las mujeres en cargos de elección popular y eliminar cualquier forma de discriminación motivada por género.¹⁴⁷ Para la diputada Gabriela Pinedo Morales las reformas a la constitución eran la materialización de la lucha de

¹⁴⁶ “Se reforma la constitución del estado en materia de paridad de género e igualdad sustantiva”, comunicado oficial No. 195 del Poder Legislativo del Estado, disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/64/oficiales&mes=032020>>

¹⁴⁷ Sesión Ordinaria de la LXIII Legislatura, 5 de marzo de 2020, *Diario de Debates*, disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20200930153743.pdf>>

miles de mujeres en México que fueron derrumbando muros ideológicos edificados desde lo que calificó como “el caduco patriarcado”.¹⁴⁸

Javier Calzada¹⁴⁹ rememoró hechos históricos que dijo contribuyeron a eliminar las brechas de género y a alcanzar la igualdad sustantiva. Recordó la relevancia del Movimiento Sufragista de 1869 en Inglaterra y en Estados Unidos, el voto femenino en Nueva Zelanda en 1893 y los movimientos laborales feministas de 1908. Subrayó además que con la modificación al artículo 35 constitucional se garantizó que la paridad llegara al gobierno y que ésta no solo quedara en un tema de candidaturas.

En esa discusión intervino el diputado Omar Carrera Pérez¹⁵⁰, quien destacó que desde la legislatura se debía velar por que la aplicación de la reforma se volviera realidad en los hechos y añadió que la igualdad debe reflejarse también en los salarios, no sólo en el acceso a los espacios de poder.

En esa tesitura, aquella Legislatura (LXIII) reformó también su Ley Orgánica y su reglamento general para garantizar la paridad de género en las comisiones de gobierno. Con ello se debería asegurar la alternancia en la presidencia de esas comisiones.

El peso que tiene un poder como el legislativo se refleja en hechos como éste, donde las luchas ideológicas se plasmaron en leyes que hoy hacen posible que, en igualdad de condiciones, las mujeres se conviertan en representantes populares y hagan valer su voz en la tribuna más alta del estado, pero la lucha no concluye y hacer realidad las leyes sigue siendo el reto más grande.

2.3.- El papel del honorable legislador

La normativa electoral de la entidad establece que para ser diputado se requiere ser ciudadano zacatecano en pleno ejercicio de sus derechos con residencia efectiva o binacional en el estado por un periodo no menor a seis meses antes de la

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

elección.¹⁵¹ Es necesario además tener 21 años cumplidos al día de la jornada electoral y no estar en servicio activo en el Ejército. Quien aspire a una diputación no puede ser a la vez miembro de los órganos electorales, magistrado, juez, ni pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto religioso. Una condicionante relevante y ciertamente novedosa es que no podrá ser diputado quien haya sido condenado por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Un aspecto a destacar es que, a diferencia de cualquier otra profesión, para fungir como parlamentario no se solicita ninguna experiencia en materia de técnica legislativa, oratoria o debate. Tampoco se exige tener alguna formación profesional o un grado mínimo de estudios. Los diputados no requieren tener ninguna preparación especializada; no se establece ni si quiera el requisito de saber leer y escribir y es que es un derecho constitucional el votar y ser votado por lo que a nadie puede restringírsele la posibilidad de aspirar a un espacio de representación, pero ¿esto impacta la calidad del trabajo legislativo? ¿Se requiere instrucción académica para ser representante popular?

El 66% de los diputados de la LXIV Legislatura reportó tener un nivel de estudios de licenciatura, aunque las especialidades variaron ya que iban desde derecho hasta psicología y artes marciales. Solo 4 diputados registraron estudio de posgrado a nivel maestría y uno más refirió tener una especialidad en Derecho Inmobiliario.

Dos legisladores reportaron tener un nivel escolar máximo de secundaria¹⁵², uno de ellos con origen migrante y el otro campesino; estos dos últimos representan sectores fundamentales en la vida de Zacatecas, una entidad eminentemente agrícola y migrante ¿será necesario que ese fragmento de la población sea representada por una persona de gran trayectoria académica o será mejor que

¹⁵¹ *Ley Electoral del Estado de Zacatecas*, art. 12, 2015.

¹⁵² Información obtenida del Portal de Transparencia de la Legislatura, la cual está actualizada al segundo trimestre. Consultar en: <<http://transparencia.congresozac.gob.mx/cgi-bin/transparencia/portal/index.cgi?action=verarticulo&cual=17>>

ocupe ese lugar uno de los suyos, es decir alguien que ha vivido la migración en carne propia o alguien que ha labrado el campo?

Ya di cuenta de que en el primer constituyente zacatecano se desarrollaron las ideas de diputados que tenían una formación religiosa o bien eran predominantemente abogados; lo mismo sucedía en el congreso federal. La instrucción académica sin duda puede ser un factor que ayude a construir legitimidad social, aunque no siempre sea un componente determinante.

Al respecto, el ex diputado local de Morena Luis Medina Lizalde¹⁵³ estima que el vacío de formación académica de un diputado puede ser compensado con la estructura de apoyo institucional del poder legislativo. El congreso debe contar con especialistas que asistan técnicamente al diputado, porque al exigir requisitos como un grado de instrucción educativa se puede caer en una lógica de discriminación que iría contra el principio de igualdad ante la ley.

Los parlamentos en el mundo y desde luego el de México, cuentan con institutos de investigación que estudian aspectos específicos de la realidad. Ejemplo de ello es el Instituto Belisario Domínguez del senado de la república. Medina Lizalde insiste en que, para resolver el tema de la calidad en la decisión del voto de los diputados, debe exigirse la prevalencia de un sólido andamiaje técnico en lugar de requisitos que puedan significar exclusión. Con un instituto de investigaciones fortalecido se resolverían muchos de los problemas relacionados con la calidad del diputado y con ello se evitaría también la contratación de aviadores que no abonan en nada al servicio público.

Para Luis Medina el poder legislativo requiere de una unidad de seguimiento de aplicación presupuestal, lo que les permitiría a los diputados tomar decisiones

¹⁵³ Entrevista a Luis Medina Lizalde realizada por Miguel Ángel Ovalle, Zacatecas, Zacatecas, 11 de noviembre de 2022. Luis Medina Lizalde es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Zacatecas. Fue diputado federal de la LIX Legislatura federal y diputado local de la LXII Legislatura de Zacatecas. Es miembro fundador del Movimiento de Regeneración Nacional, instituto político con el que Andrés Manuel López Obrador ganó la presidencia de México en 2018. Se ha desempeñado además como un connotado periodista, sobre todo en espacios radiofónicos y como columnista de periódicos. Fue director de Comunicación Social de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

más pertinentes a la hora de discutir el paquete económico, lo cual es una de las tareas legislativas de mayor importancia. Esa unidad puede seguir el ejercicio del gasto y el curso de la restauración de impuestos para así darle elementos de juicio generales e indispensables a los diputados a la hora del debate. Es por ahí donde puede fortalecerse la calidad del poder legislativo.

Ser diputado local es una de las encomiendas de más alta envergadura a la que se puede aspirar en un estado, aunque en la actualidad no lo parezca así. La figura del diputado se encuentra en un mismo nivel jerárquico que el gobernador o que el presidente del Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, de manera social no se valora igual a un legislador que a un gobernante o incluso que a un juez o un magistrado. A pesar de ello, reitero, jurídicamente y no obstante de que tienen funciones muy diferentes, se encuentran en esferas de poder que en esencia deben tener el mismo peso; para fines de este trabajo académico, hacer patente esta observación es elemental.

Entre los derechos de los diputados está el de presentar iniciativas de ley, decreto o acuerdo y de intervenir en las deliberaciones, debates y comparecencias tanto en el pleno como en las diferentes comisiones legislativas, incluyendo aquellas de las que no sean parte, a las que podrán acudir sin derecho a votar, pero sí con derecho a voz. De la misma forma, tienen la facultad de proponer a la asamblea el análisis, evaluación y seguimiento de las acciones de gobierno, así como la realización de obras y la prestación de servicios públicos.

Por la efectiva realización de su encomienda, los diputados gozan de diferentes haberes como el tener seguro social y un fondo de ahorro, esto a pesar de que no se les puede considerar como trabajadores ya que son representantes populares. La dieta que reciben se encuentra establecida en el presupuesto de egresos del poder legislativo;¹⁵⁴ según el portal de transparencia de la legislatura el sueldo mensual bruto de cada diputado asciende a 126 mil 048.92 pesos. Estos no

¹⁵⁴ *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, art.28, 2018.

son los únicos recursos que obtienen por llevar la voz ciudadana, pero este tema lo iré abordando un poco más adelante.

Por otra parte, en la legislación interna del poder legislativo encontramos lo que podemos describir como las obligaciones específicas con las que tienen que cumplir.¹⁵⁵ La primera de ellas es asistir a las sesiones que celebre la legislatura. Ese es su primer deber y es uno que muchas ocasiones se incumple sin justificación razonable; la falta de *quórum* legal para desarrollar las sesiones suele ser una constante y esto sin duda es un factor que desprestigia al legislador. Lamentablemente no hay un registro público del número de sesiones que se suspenden por esta razón, sin embargo, la información se encuentra en la subdirección del Diario de Debates, desde donde obtuve el dato que del 31 de enero de 2018 al 19 de junio de 2024 el número de sesiones suspendidas por falta de *quórum* fue de 44.¹⁵⁶

Los diputados deben formar parte activa de las comisiones, hacer recorridos constantes por su distrito y presentar en el mes de agosto de cada ejercicio constitucional un informe anual de actividades por escrito a la legislatura. El legislador no puede desempeñar otro empleo, cargo o comisión, a excepción de las labores de docencia, científicas o de beneficencia; contravenir esta disposición puede hacerlos perder su condición de diputado, el parlamentarismo es una actividad de tiempo completo.

Para un ejercicio más puntual de su trabajo, el diputado debe elaborar un plan de actividades de la comisión que presida y guardar reserva de aquella información que tenga el carácter de confidencial y que se vuelve pública sólo al ser

¹⁵⁵ *Ibid.*, art.29.

¹⁵⁶ En la subdirección del Diario de Debates se tiene registrado que las fechas en que se rompió el *quórum* fueron: 31 de enero 2018, 23 de marzo de 2018, 17 de octubre 2018, 27 de noviembre de 2018, 20 de diciembre de 2018, 12 de marzo 2019, 2 de mayo 2019, 18 de octubre 2019, 29 de octubre 2019, 30 de junio 2020, 8 de diciembre 2020, 4 de marzo 2021, 11 de marzo 2021 (en dos llamados a sesión), 1 de junio 2021, 14 de octubre 2021, 24 de marzo 2022 (en tres llamados a sesión), 28 de marzo 2022, 19 de abril 2022, 20 de abril 2022, 28 de abril 2022, 10 de mayo 2022, 11 de mayo 2022 (en tres llamados a sesión) 17 de mayo 2022 (en dos llamados a sesión), 18 de mayo 2022, 24 de mayo 2022, 25 de mayo 2022, 7 de junio 2022, 29 de junio 2022, 13 de septiembre 2022, 13 de octubre 2022, 14 de octubre 2022, 18 de octubre 2022, 21 de diciembre 2022, 9 de mayo 2023, 5 de octubre 2023, 16 de noviembre 2023, 20 de diciembre de 2023, 19 de junio 2024.

leída en el pleno. Un ejemplo de este tipo de información es la relativa a los resultados de las cuentas públicas, los cuales pueden darse a conocer hasta que son leídos en tribuna.

Cada diputado tiene la obligación de presentar al menos dos iniciativas de ley, decreto o acuerdo dentro de cada periodo ordinario de sesiones, una de las cuales deberá referirse a la materia de la comisión que presiden o de las comisiones a las que pertenecen. De igual forma y a fin de contribuir a evitar que existan casos de enriquecimiento ilícito, los legisladores locales tienen la obligación de presentar su declaración patrimonial, de conflicto de intereses y de constancia de declaración fiscal, así como entregar la documentación comprobatoria y justificativa de los recursos que le sean asignados para el desarrollo de su trabajo.

Lo anterior es un asunto que ha ocasionado una gran controversia mediática por supuestos malos manejos del dinero público. En noviembre de 2021, el diputado Ernesto González Romo denunció que en la LXIII Legislatura se realizó un esquema de triangulación con empresas fantasmas para la creación de iniciativas por un monto superior a los 200 millones de pesos, lo que un diario de circulación local calificó como el mayor escándalo de corrupción al interior de la legislatura.¹⁵⁷ Este será uno de los aspectos que se abordarán con mayor detalle en el siguiente capítulo de este trabajo, ya que las denuncias sobre actos deshonestos en el uso del recurso público, es uno de los aspectos que más han lacerado la imagen del congreso zacatecano.

En el reglamento general del poder legislativo se contempla un capítulo de responsabilidades y disciplina; ahí se establece que los diputados deberán conducirse bajo los principios de honradez, honestidad, integridad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad y transparencia entre otras.¹⁵⁸ Incluso se consideran algunas sanciones para quienes actúen fuera de esos márgenes

¹⁵⁷ Alejandro Ortega, “Denuncia diputado Ernesto González Romo esquema de triangulación con empresas fantasma”, *La Jornada Zacatecas*, 5 de noviembre 2021, consultado en: <<https://ljz.mx/05/11/2021/denuncia-diputado-ernesto-gonzalez-romo-esquema-de-triangulacion-con-empresas-fantasmas/>>.

¹⁵⁸ *Reglamento General del Poder Legislativo*, 2018, art. 12.

establecidos y van desde un apercibimiento hasta el llamamiento del diputado suplente. Otras medidas disciplinarias son la amonestación privada, la amonestación pública, la remoción de las comisiones legislativas de las que forme parte y el descuento de su dieta.

Las amonestaciones se pueden dar cuando el legislador no guarde la reserva de la información que tenga el carácter de confidencial, cuando no cumpla con la obligación de visitar su distrito y presentar un informe o por no exponer el programa de actividades de la comisión que encabece.¹⁵⁹

Los descuentos a la dieta podrán aplicarse por acumularse dos o más amonestaciones públicas en un mismo periodo ordinario, por faltar injustificadamente a las sesiones de pleno así como a reuniones de trabajo de las comisiones, por hacer uso de su condición de diputado en el ejercicio de alguna actividad mercantil o profesional, por no presentar al menos dos iniciativas dentro de cada periodo ordinario o cuando los integrantes de las comisiones no emitan los dictámenes respectivos en los plazos fijados por la ley. La disminución de la dieta puede ir desde uno hasta los diez días, dependiendo de la infracción cometida.¹⁶⁰

Aquí es pertinente plantear un cuestionamiento. ¿Realmente los diputados cumplen con todas esas obligaciones planteadas? en caso contrario ¿son verdaderamente sancionados? o ¿Existe entre ellos algún pacto de encubrimiento y complicidad? Lo cierto es que no hay registros públicos relacionados con la imposición de sanción alguna a los diputados.

Es claro que no todos los legisladores cumplen con su trabajo y ello es percibido por los ciudadanos, muchas iniciativas quedan rezagadas en las comisiones legislativas y nunca son dictaminadas, además reitero, hay un constante ausentismo tanto en las sesiones ordinarias como en las reuniones de comisiones y entre los mismos legisladores ventilan públicamente esa falta de compromiso de unos y otros.

¹⁵⁹ *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, 2018, art. 38.

¹⁶⁰ *Ibid.*, art. 39.

Aunque en este mismo capítulo abordaré lo concerniente a la forma en que trabajan las comisiones, en este punto no se puede soslayar que muchas iniciativas no se llevan a un puerto final por diversas razones, entre las que están: la falta de voluntad, acumulación de trabajo y claro la conveniencia política. Hay que decir que en ocasiones algunos proyectos no avanzan a la dictaminación por no ser rentables electoralmente, porque no son del agrado del gobernante en turno o bien por las propias creencias particulares del legislador. No dictaminar una propuesta en el tiempo establecido por la ley debe entonces ser un motivo de sanción.

Si nos remitimos a los informes públicos que se hacen del trabajo legislativo, podemos encontrar que varios diputados no cumplen con la disposición de presentar al menos dos iniciativas por periodo. Ejemplo de ello es el informe de actividades relativas al segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio de la LXIII Legislatura (marzo-junio 2020).¹⁶¹ En dicho documento podemos encontrar el número de intervenciones que cada diputado tuvo en tribuna durante ese lapso y tres de ellos participaron sólo en una ocasión durante todo el periodo; nunca trascendió la imposición de algún tipo de sanción.

Tanto los diputados de mayoría relativa como los denominados plurinominales cuentan con un diputado suplente, quien asume funciones en caso de que el propietario pida licencia o pierda la vida. Es importante señalar también que ahora los diputados locales pueden ser electos consecutivamente por un periodo adicional, es decir pueden ser reelectos, incluidos aquellos que tengan el carácter de independiente. Esto se logró tras la reforma político electoral de 2014 que modificó el artículo 59 de la constitución política de México. Así aquella primicia revolucionaria de “sufragio efectivo no reelección” que distinguió el inicio del movimiento armado en México de 1910 hoy se aplica solo al ejecutivo.¹⁶²

¹⁶¹ “Informe segundo periodo ordinario de sesiones”, LXIII Legislatura, marzo-junio 2020. Disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20200818134456.pdf>>

¹⁶² Mediante otra reforma que se impulsó a nivel federal y que se materializó el 6 de marzo de 2025, esta disposición ha quedado nuevamente prohibida. A través de una modificación constitucional se impide la reelección consecutiva y el nepotismo electoral; la norma tendrá vigencia a partir del 2030.

En el ámbito federal se contempla que tanto senadores como diputados puedan reelegirse hasta por 12 años, es decir, que los senadores podrán hacerlo hasta por un periodo consecutivo mientras que los diputados lo podrán hacer hasta por cuatro periodos consecutivos.¹⁶³ La reforma permitió que las entidades federativas fijaran las particularidades de la reelección y en el caso de Zacatecas los diputados locales decidieron que podrían reelegirse hasta por dos periodos consecutivos solamente, al igual que los congresos de Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.¹⁶⁴

La reelección sin duda puede brindar una mayor experiencia a los diputados para que en un segundo periodo desarrollen con mayor profesionalismo sus actividades, incluso es una ventana para que el representante popular se comprometa a cumplir las promesas que hizo a quienes le otorgaron su voto, ya que mediante la evaluación que le haga el ciudadano, podría premiarlo nuevamente con su sufragio o bien castigarlo. Pero creo que también es oportuno cuestionarnos si quienes han sido reelectos han dejado realmente muestra de su mayor diligencia en la tarea parlamentaria, si han generado novedosos y trascendentales productos legislativos o si bien solo han observado dicha reelección como una oportunidad de ampliar el tiempo de vivir cómodamente con un encargo bien remunerado que representa un coto de poder para él y para su partido político.

3.- Comisiones legislativas, el centro neurálgico del trabajo parlamentario

Los espacios donde se desarrolla la esencia de la tarea parlamentaria son las comisiones legislativas. Ese es el lugar donde se delibera, se estudia y se determina la viabilidad o no de algún proyecto de ley o reforma. Las comisiones puedo afirmar, es donde se ubica el corazón de la labor legislativa y es un trabajo que poco se ve al exterior.

¹⁶³Reforma Político-Electoral, consultado en:
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf>

¹⁶⁴ Báez y Bárcena, “El retorno de la reelección inmediata en los congresos estatales”, INE, 2021. p.85.

Las comisiones legislativas se definen como los órganos internos de la legislatura que tienen como facultades el conocimiento, estudio, análisis de las iniciativas, acuerdos y demás asuntos presentados a la asamblea. Las comisiones se constituyen de manera definitiva para toda una legislatura y deben integrarse por al menos tres diputados, un presidente y dos secretarios. Debe procurarse que en todas se encuentren representadas las diferentes fuerzas políticas que integren el congreso.¹⁶⁵

Las comisiones existentes al momento de elaborarse este trabajo son:¹⁶⁶

- Comisión de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural Sustentable
- Comisión de Agua, Ecología, Medio Ambiente y Cambio Climático
- Comisión de Atención a Migrantes
- Comisión de Desarrollo Cultural
- Comisión de Comunicaciones y Transportes
- Comisión de Desarrollo Económico, Industria y Minería
- Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana
- Comisión de Cultura Física y Deporte
- Comisión de Desarrollo Social
- Comisión de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad
- Comisión de Derechos Humanos
- Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación
- Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias
- Comisión de Gobernación
- Comisión de Hacienda y Fortalecimiento Municipal
- Comisión de Igualdad de Género
- Comisión de Justicia
- Comisión de la Función Pública y Planeación Democrática del Desarrollo

¹⁶⁵ *Ley Orgánica del Poder Legislativo*, arts. 130- 31, 2018. Con la publicación de una nueva Ley Orgánica en 2024 se modificó una vez más la denominación de diversas comisiones legislativas.

¹⁶⁶ Información disponible en: <congresozac.gob.mx/64/todascomisiones>

- Comisión de la Niñez, la Juventud y la Familia
- Comisión de Obras Públicas y Desarrollo Urbano
- Comisión de Parlamento Abierto
- Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública
- Comisión de Puntos Constitucionales
- Comisión de Salud
- Comisión de Seguridad Pública
- Comisión de Transparencia y Protección de Datos Personales
- Comisión de Turismo
- Comisión de Vigilancia
- Comisión del Sistema Estatal Anticorrupción
- Comisión Jurisdiccional

Los nombres o denominaciones de las legislaturas han variado con el tiempo, pero las principales o las de mayor relevancia prácticamente han sostenido la misma nomenclatura, ejemplo de ello son puntos constitucionales, hacienda y justicia. Las variaciones seguirán dándose ya que el poder legislativo debe irse adaptando a las a las disposiciones nacionales, las cuales a su vez atienden a preceptos internacionales que demandan las dinámicas sociales contemporáneas, muestra de ello son las comisiones que surgieron para atender lo relativo a los temas de transparencia y al parlamento abierto.

Para la institucionalización legislativa y para la democracia es favorable que en los procesos de conformación de las comisiones, los partidos políticos obtengan espacios de manera similar al porcentaje de las curules que consiguieron en la cámara mediante la votación ciudadana, así lo sostiene Gabriela Magdaleno¹⁶⁷ quien afirma que al existir proporcionalidad, se permite que las comisiones se conviertan en microlegislaturas para el proceso de toma de decisiones y que en las discusiones que ahí tengan lugar, puedan intervenir la mayoría o bien todas las

¹⁶⁷ Magdaleno, “Proceso de conformación de comisiones”, INE, 2021, p.505.

fuerzas partidistas representadas en el congreso, lo cual hace menos probable que los partidos políticos mayoritarios centralicen temas que puedan beneficiarlos.¹⁶⁸

Interesante resulta el estudio de Gabriela Magdaleno que al analizar las 32 legislaturas estatales constató que en un 50% se apegaban a la norma de proporcionalidad mientras que el otro 50% padece la desproporcionalidad en la integración de sus comisiones, lo cual significa que algunos grupos partidistas están sobrerrepresentados mientras otros más están subrepresentados.

La analista insiste en que cuando no existe una repartición proporcional de las comisiones se abre la posibilidad de que algún partido político tenga el monopolio de la mayoría de los temas que se pueden traer en agenda, esto implica que a la vez se pueda impedir que un asunto relevante avance en determinada comisión. En contra parte, al existir desconcentración de poder al interior de las comisiones se contribuye a que la legislatura haga valer su autonomía y su capacidad de control parlamentario siendo menos susceptible a ser influenciada por grupos o instituciones ajenas, como pudiera ser el poder ejecutivo.

Para ilustrar un poco más la relevancia de la proporcionalidad en las comisiones, Gabriela Magdaleno rememora la época hegemónica del PRI y destaca como ese instituto político tenía un control total que le permitía monopolizar los procesos de toma de decisiones sin que la oposición tuviera injerencia alguna. De esta manera el revolucionario institucional tenía bajo su poder la asignación de comisiones, las cuales se convirtieron en aquel momento en guardianes del proceso legislativo y de ellas dependía que cualquier proyecto del ejecutivo pudiera convertirse en un programa de gobierno. El trabajo de las comisiones controladas favorecía a los intereses de otro poder dejando así al legislativo como un ente que no discutía ni analizaba, sólo fungía como órgano de revisión.

Con la llegada de la pluralidad a las diferentes cámaras del país se logró una distribución más equitativa y como mencioné en el inicio de este apartado, se

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp. 507-508.

plasmó en la ley la necesidad de que los distintos grupos parlamentarios estén representados en cada comisión, incluyendo las de gobierno.

Otro aspecto a considerar en esa conformación de las comisiones es la preponderancia o importancia que cada una de ellas pueda tener. Gabriela Magdaleno afirma que las comisiones de mayor relevancia son aquellas que tienen que ver con temas económicos, fiscales y presupuestarios. En el ámbito estatal, según señala, las comisiones que tienden a ser más importantes son las de presupuesto, hacienda y puntos constitucionales, ya que son las que tienen influencia sobre las decisiones para la distribución de los recursos públicos y las modificaciones constitucionales.¹⁶⁹

3.1.- Dinamismo ante carencias, así se trabaja en comisiones

Es pues al inicio de cada legislatura cuando se da una negociación política entre los diferentes grupos parlamentarios para determinar la conformación de cada comisión y quién será el presidente. La disputa suele darse al interior de la comisión de régimen interno y concertación política. En Zacatecas, tal y como lo menciona Gabriela Magdaleno, las comisiones de mayor jerarquía son: presupuesto (por lo económico), puntos constitucionales (por la posibilidad de emprender reformas constitucionales o un proyecto de nueva constitución), vigilancia (debido a la función fiscalizadora del poder legislativo), hacienda municipal (por lo que implica avalar y emitir las leyes de ingresos de los 58 municipios) al igual que la de justicia y la jurisdiccional, así lo considera José Vela Cordero¹⁷⁰, coordinador de secretarios técnicos de la legislatura y responsable del personal especializado que apoya a

¹⁶⁹ *Ibid.*, 535.

¹⁷⁰ Entrevista al Dr. José Vela Cordero, coordinador de secretarios técnicos del poder legislativo, realizada por Miguel Ángel Ovalle, Zacatecas, Zacatecas, 10 de mayo de 2023. José Vela tiene más de 15 años laborando en el congreso de Zacatecas desempeñándose como secretario técnico de varias comisiones. Tiene estudios de posgrado por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario de Investigaciones Ortega. Se ha desempeñado como docente en la Universidad Autónoma de Durango y en la Universidad Autónoma de Zacatecas. Ha sido articulista en diversos medios de comunicación como *Imagen*, *El Sol de Zacatecas* y en la revista *Sudamérica e-governa*, especializada en temas de ciencia política y administración pública.

cada comisión legislativa en el estudio y dictamen de las iniciativas que presentan los diputados en cada sesión.

Con 15 años de experiencia laborando en el congreso, José Vela asegura que el poder legislativo es una de las instituciones que más ha evolucionado en las últimas dos décadas. Su razonamiento se da en un comparativo específico hacia los otros dos poderes. Hoy en el legislativo se desarrollan sesiones que son públicas, mientras que las reuniones de gabinete del ejecutivo no lo son, ni las reuniones de salas de los magistrados. Además, en la actualidad el recinto legislativo es la caja de resonancia de severos cuestionamientos al gobernador y a sus políticas públicas y qué decir de las discusiones y críticas que se hacen entre los propios legisladores.

José Vela describe de manera detallada el proceso legislativo que se desarrolla desde el momento en que un diputado presenta una iniciativa, cuando ésta se lee en tribuna y hasta que el presidente de la mesa directiva decide a qué comisión turnarla para su estudio.

Una vez que el documento llega a determinada comisión, se reúnen los diputados integrantes con el cuerpo de especialistas quienes exponen la propuesta. El secretario técnico de la comisión presenta a los legisladores una lista de las iniciativas pendientes por analizar y se organiza así un orden del día, el cual puede contener las propuestas en la prelación que el presidente considere conveniente ya sea por su importancia o antigüedad y es el momento en que la labor de estudio se profundiza.

El personal de la comisión debe hacer un estudio de derecho comparado, es decir, analizan la legislación de otras entidades para saber cómo se ha procedido jurídicamente respecto a un tema igual o similar además de constatar que no exista un “choque” jurídico con otras disposiciones legales.

Otro punto medular es dar cuenta si existe viabilidad presupuestal para su aplicación, para ello la iniciativa se remite al ente u organismo al que impactaría a fin de determinar si le implica un gasto mayor al de su presupuesto ordinario, de ser

así, se debe informar a la comisión con una validación previa de la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado. Si es viable financieramente hablando, el presidente de la comisión instruye se proceda a la elaboración de un dictamen en sentido positivo, el cual se presentará al pleno para la votación de la totalidad de los legisladores; si no es procedente por su impacto económico se puede solicitar al diputado iniciante, es decir a quien presentó el proyecto de ley o de reforma, que haga algunas adecuaciones para darle viabilidad, de lo contrario se puede instruir la redacción de un dictamen en sentido negativo o bien dejarlo en la “congeladora” término usado para aquellas iniciativas que nunca fueron dictaminadas en positivo o negativo y que de acuerdo al coordinador del secretariado técnico esto no ocurre siempre por un asunto de falta de compromiso o de trabajo sino también porque la iniciativa se contrapone a algún otro ordenamiento legal o constitucional o bien porque no se tiene el dinero para su aplicación.

La normativa interna del poder legislativo establece que se tienen 40 días para estudiar una iniciativa y presentarla al pleno, pero según Vela Cordero ese es un tiempo muy acotado, porque a pesar de que existe personal calificado para el desarrollo del trabajo, a veces tan solo el estudio de impacto presupuestal tarda de 15 a 20 días.

En promedio, para diciembre de cada año, la legislatura en turno emite alrededor de cien decretos. Es un periodo sumamente complicado por la enorme carga de trabajo que implica el estudio de las leyes de ingresos municipales y el paquete económico con la miscelánea fiscal que lleva consigo, a lo que se suman los proyectos de leyes o reforma que se presentan en ese tramo que corresponde al primer periodo ordinario de sesiones. A pesar de ello José Vela considera que la productividad legislativa no debe medirse tanto por el número de decretos que se emiten, sino por la calidad de éstos. México es una nación con un inmenso marco jurídico, hay leyes para todo, pero cuestiona ¿cuántas leyes son las que realmente se aplican tanto por la sociedad como por el Estado mismo? ¿Cuántas leyes son conocidas por la ciudadanía?

Para dimensionar más el trabajo de las comisiones, vale la pena traer como ejemplo una serie de trabajos que se realizaron durante la LXIII Legislatura cuando la comisión de justicia concretó distintas reuniones en las que estuvo presente el fiscal General de Justicia Francisco Murillo Ruiseco y el magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia Arturo Nahle García, quienes además se acompañaron de su personal especializado. Del resultado de esas reuniones, dicha comisión logró impulsar la aprobación en el pleno de una reforma integral al código penal, por lo que entre otros aspectos se hizo posible la tipificación de los crímenes de odio y se decidió que en Zacatecas no tendría sentido una ley de amnistía. El verdadero trabajo se hizo ahí, en reuniones que en ocasiones concluían a las 10, 11 o 12 de la noche, en el silencio de un edificio que alejado del bullicio propio de los días de sesión se vuelve frío y hermético.

Alfonso Hurtado Guerra¹⁷¹, subdirector de Asuntos Jurídicos de la legislatura, habló también acerca del trabajo técnico de las comisiones, pero en específico hizo referencia a las limitaciones que se tienen en el desempeño de su labor. Consideró que el secretariado técnico carece de un grado de desarrollo como el que tienen tanto en la cámara alta como en la cámara baja del congreso de la unión o en congresos de estados como el de Guanajuato o el Estado de México, en los que se tiene una estructura más formal.

Por la “falta de presupuesto”¹⁷², en el congreso zacatecano se ha habilitado a personal asignado a otras tareas para que pueda auxiliar en el trabajo de las comisiones. El propio subdirector del área jurídica afirma haber sido secretario

¹⁷¹ Entrevista a Alfonso Hurtado Guerra, realizada por Miguel Ángel Ovalle, Zacatecas, Zacatecas, 28 de noviembre de 2022. Alfonso Hurtado se ha desempeñado como abogado en diferentes espacios, entre otros ha sido jefe del Departamento de Procesos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General del gobierno del Estado de Zacatecas, director de Estudios Legislativos y Consultoría Legal de la Coordinación General Jurídica del gobierno del Estado de Zacatecas y asesor de las comisiones de Puntos Constitucionales y de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

¹⁷² En el Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales 2023 publicado por el INEGI, se exhibió que Zacatecas es la segunda entidad que destina mayor presupuesto a los legisladores a nivel nacional, con 84 millones de pesos, colocándose sólo por debajo de Querétaro con 87.8 millones. Del recurso que se destina Zacatecas a sus legisladores, el 95.3% se concentra en “otros conceptos” mientras que el 4.7% en salario. Para asistencia legislativa, gestión parlamentaria y atención ciudadana no se destinaron recursos. Ver <[100](https://ntrzacatecas.com/2024/07/la-entidad-segunda-con-mas-fondos-a-congreso/#:~:text=ZACATECAS.,Estatales%20(CNNPLE)%20de%202023.></p></div><div data-bbox=)

técnico hasta de cinco comisiones a la par de cumplir con la tarea propia de su encargo. No obstante, asegura que a pesar de esas limitantes y de tener un menor grado de desarrollo que en otras entidades, se ha logrado incrementar de manera considerable el producto legislativo. Ilustró lo anterior al asegurar que en legislaturas pasadas había “órdenes del día” cuando mucho con 15 o 20 puntos a tratar en la sesión; en la actualidad se han tenido sesiones con hasta 200 puntos por revisar.

De la misma manera afirmó que antes se emitían alrededor de 400 decretos por legislatura, incluyendo nuevas leyes, reformas, designaciones, leyes de ingreso, etc.; hoy ese número se ha duplicado. En el portal oficial de la legislatura se encuentran disponibles los decretos que se han emitido desde 2013 a la fecha.¹⁷³ Durante la LXI Legislatura (2013-2016) se emitieron 660 decretos. De esa gran cantidad de documentos podemos referir el relativo a diversas modificaciones que se hicieron para promulgar una nueva ley electoral en la que entre otras cosas se garantizó el derecho de los ciudadanos con residencia en el extranjero a votar en la elección a gobernador. En ese mismo ordenamiento quedó plasmado que los diputados e integrantes de los ayuntamientos podrán ser electos consecutivamente por un periodo adicional.

Otro aspecto sumamente relevante fue el establecimiento del principio de paridad entre los géneros y la alternancia de género en las candidaturas de diputados y regidores. Esto es que los partidos no deben asignar a alguno de los géneros exclusivamente los distritos en los que ese instituto político haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en un proceso electoral anterior.¹⁷⁴

La LXII Legislatura emitió un número menor de decretos con un total de 483, es decir prácticamente un 27 por ciento menos que su antecesora, pero con la salvedad de que esa fue la legislatura que duró solo dos años por la homologación del proceso electoral local con el federal, es decir tuvo un año menos de ejercicio constitucional. Entre los decretos que se emitieron en este periodo se encuentran el

¹⁷³ Ver <<https://www.congresozac.gob.mx/articulo11/fral/216>>

¹⁷⁴ Decreto 383, 5 de junio de 2015. Disponible en:<<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20150703140010.pdf>>

relativo a la nueva Fiscalía General de Justicia y el nombramiento de su titular, que de hecho fue la ratificación de Francisco Murillo Ruiseco que se desempeñaba como procurador de Justicia en la entidad.¹⁷⁵

A la LXIII Legislatura le tocó emitir los lineamientos para tratar de prevenir la transmisión del covid-19; en noviembre de 2020 se publicó el decreto correspondiente a la Ley que Regula el Uso del Cubrebocas.¹⁷⁶ Esta legislatura concluyó con 810 decretos, lo que demuestra que tal como lo afirmó Alfonso Hurtado, el producto legislativo se ha incrementado considerablemente. Pero coincido con José Vela respecto a que la productividad de una legislatura no puede valorarse solo respecto al número de leyes que se emiten; se podría evaluar también el número de sesiones que se llevan a cabo, al igual que las reuniones de comisiones, pero más aún la calidad de los decretos emitidos y su utilidad social.

Para darse una idea del trabajo que puede representar una sola comisión legislativa, Hurtado Guerra dijo que una comisión de la que pudiera creerse atiende pocos temas como lo es la del sistema estatal anticorrupción, tuvo en su momento la necesidad de emitir los dictámenes relativos a una reforma constitucional en la materia, una nueva Ley del Sistema Estatal Anticorrupción, una nueva Ley de Fiscalización, reformas a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley de Entrega-Recepción y de la Ley de Archivos. Actualmente, según reveló, hay personal que trabaja para dos o tres comisiones al mismo tiempo para poder atender las 30 existentes y a pesar de esa carga no reciben un emolumento adicional.

El trabajo parlamentario tanto de las comisiones como el que se concluye en el pleno tiene el respaldo de cada una de los órganos técnicos, administrativos y de apoyo que conforman la legislatura tales como la Dirección de Apoyo Parlamentario,

¹⁷⁵ Decreto 352, 16 de diciembre de 2017. Disponible en:

< <https://www.congresozaac.gob.mx/coz/images/uploads/20180430151059.pdf>>

Decreto 358, 21 de febrero 2018.

Disponible

en:<<https://www.congresozaac.gob.mx/coz/images/uploads/20180321152156.pdf>>

¹⁷⁶ Decreto 448, 19 de noviembre 2020.

Disponible

en:<<https://www.congresozaac.gob.mx/coz/images/uploads/20211110153144.pdf>>

la Dirección de Procesos Legislativos y Asuntos Jurídicos y la Dirección de Administración y Finanzas¹⁷⁷ que son las áreas supremas o de mayor jerarquía luego de la desaparición de la Secretaría General, ésta última por cierto, acción que considero es un grave error ya que obliga a los diputados a enfocarse en asuntos de carácter administrativo en lugar de privilegiar los meramente legislativos que deberían ser su función principal. Anteriormente el secretario general se encargaba de todos los temas laborales de los trabajadores del congreso y además tenía como responsabilidad garantizar que existieran las condiciones humanas, técnicas y hasta políticas para el desarrollo de las sesiones. No contar con esa figura trajo consigo un gran desequilibrio a la vida interna de la legislatura.

3.2.- Las comisiones en el devenir del tiempo

El poder legislativo del estado de Zacatecas ha contado con diversos instrumentos jurídicos que le han permitido regir su vida interna. El primer antecedente de ellos fue elaborado por Juan Bautista de la Torre el 27 de octubre de 1823 en el marco de la entrada en funciones del primer congreso constituyente. En dicho documento se destacaba que el congreso, al igual que lo hacía la diputación provincial, debería seguir atendiendo los asuntos de la vida pública del estado, pero organizado en cuatro ramos, por lo cual se planteó que se formara por comisiones permanentes de: gobierno, hacienda, justicia y milicia, cada una integrada por dos diputados que tuvieran conocimiento y experiencia en la materia. En aquel reglamento no se recomendaba conformar comisiones especiales y se proponía que las comisiones permanentes atendieran los asuntos turnados y que fuesen registrados en un libro de gobierno... las comisiones sesionarían todos los días de 4 a 8 de la noche con el fin de cumplir con la elaboración de su dictamen.¹⁷⁸ Ese reglamento interno no fue aprobado, pero sirvió de referente.

¹⁷⁷ El pleno de diputados es la cabeza del organigrama del poder legislativo. Ver organigrama en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/64/v19746>>

¹⁷⁸ Terán, "El Rudo Diseño", Universidad Autónoma de Zacatecas, p.20.

Los diputados Pedro Ramírez y Mariano Fuertes de Sierra fueron los autores del reglamento que rigió la vida interna del primer constituyente zacatecano. Entre otros aspectos, quedó establecido que cada dos meses se elegirían presidente y vicepresidente del congreso por escrutinio secreto. Se contemplaron dos secretarios que llevarían las actas de las sesiones y serían los responsables de llevar con el decoro correspondiente los actos solemnes.¹⁷⁹

Desde entonces se fijaron los márgenes de acción sobre los que deberían interactuar los diputados: puntualidad, decoro, silencio, compostura y respeto. Además, se estableció que ningún diputado debería verter expresiones malsonantes hacia otro diputado y no se podría sesionar para formar leyes si dos diputados faltaban.¹⁸⁰

En ese reglamento primigenio se plasmó que las sesiones serían tres veces a la semana con una duración de tres horas cada una y se tenía incluso la posibilidad de citar a sesiones secretas. De igual forma, en este texto se contemplaron más comisiones: constitución, gobierno, hacienda, justicia, milicia, policía y gobierno interior del congreso. También se añadió un capítulo destinado al modo de exigir responsabilidad al gobernador del estado.¹⁸¹

De una época más reciente, encontramos el reglamento interior del congreso de 1869.¹⁸² En ese documento entre otros aspectos se señala que el edificio destinado a las funciones del congreso del estado se llamaría “Casa del Estado Libre y Soberano de Zacatecas”, el cual debería tener un salón, una secretaría, una biblioteca, la sala de comisiones y la sala de desahogo.

El capítulo sexto de ese reglamento es el que aborda lo relativo a cómo se organizaba el trabajo en comisiones. Entonces solo existían seis: de constitución, gobernación, hacienda, justicia, seguridad pública y milicia. Esas eran comisiones permanentes y cada una se integraba de dos diputados o cuando más de tres.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp.21-22.

¹⁸⁰ *Ibid.*, pp. 22.

¹⁸¹ *Ibid.*, pp. 23-24.

¹⁸² *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, 13 de marzo de 1869, Archivo General del Poder Legislativo de Zacatecas en adelante (AGPLZ).

Para 1971 se publica un nuevo documento que tiene el carácter ya de Ley Orgánica.¹⁸³ En su artículo 47 establecía que en la primera sesión que siguiera a la inicial de una legislatura, a moción del presidente y en votación por cédula, la asamblea debería elegir a las comisiones, las cuales funcionarían únicamente durante los periodos de sesiones a excepción de la comisión de tesorería que funcionaría también durante los recesos. Para esa fecha, las comisiones de carácter permanente eran: puntos constitucionales, gobernación, primera y segunda de hacienda, justicia, educación, asuntos agrarios, tesorería, estilo y asuntos diversos.

En 1995 surgió una nueva Ley Orgánica¹⁸⁴, en este ordenamiento se indicó que la legislatura del estado integraría tantas comisiones como requiriera el cumplimiento de sus funciones legislativas. Las comisiones permanentes fueron 24, entre las que estaban la comisión de desarrollo rural y la comisión de desarrollo social; menores, discapacitados, tercera edad, asuntos de la juventud y tratados de comercio internacional. Entonces existía ya la comisión de régimen interno y concertación política, la cual estaba integrada por los diputados coordinadores de cada grupo parlamentario y se consideraba que era un órgano de coordinación general que debería contribuir a mejorar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la legislatura, pero definitivamente la comisión de mayor peso y poder era la denominada Gran Comisión, la cual era un órgano de dirección en el que recaía la representación política de la legislatura. Era su responsabilidad conducir las relaciones políticas del poder legislativo con otros gobiernos y desde luego con los otros poderes.

Esta comisión era encabezada por el partido mayoritario y era la que tenía el control general de la legislatura. El presidente de la Gran Comisión proponía quienes deberían de ser los funcionarios que ocuparan la entonces Oficialía Mayor del Congreso, así como los órganos administrativos, técnicos y de apoyo de la legislatura.

¹⁸³ *Periódico Oficial*, 14 de agosto de 1971, AGPLZ.

¹⁸⁴ *Periódico Oficial*, 1995, AGPLZ.

La figura de la Gran Comisión desapareció en la Ley Orgánica de 1998.¹⁸⁵ Ese nuevo ordenamiento surgió en el marco de la alternancia que se instaló en Zacatecas a partir de entonces y el poder legislativo buscó hacer innovaciones que le permitieran adaptarse a una nueva realidad política. Como parte de los efectos que trajo consigo la pluralidad fue la desaparición de la Gran Comisión para dar paso a la comisión de régimen interno y concertación política como órgano de gobierno, mismo que podía ser presidido cada seis meses por una fuerza política diferente; ya no se sostuvo el grupo mayoritario como el dominante en esos órganos durante todo un ejercicio constitucional. Además, la representación legal de la legislatura pasó a la Mesa Directiva y se creó la comisión de planeación, patrimonio y finanzas para atender los temas financieros del congreso.

De igual manera se actualizó el catálogo de las comisiones legislativas, derogando algunas, modificando otras e incorporando unas más de nueva creación. Desde entonces el número de comisiones ascendió a 30. El objetivo era en general que cada diputado presidiera una. Entre las comisiones innovadoras estaba la de equidad entre los géneros, fortalecimiento municipal y, ecología y medio ambiente.

Es necesario mencionar que al paso del tiempo se han creado comisiones especiales para atender temas muy específicos de interés colectivo. Por ejemplo, la LXIV Legislatura optó por constituir la comisión especial para la atención y seguimiento a la crisis financiera del Issstezac desde donde se proyectó la realización de un foro de consulta ciudadana para analizar la viabilidad técnica y financiera de una reforma a ese instituto de derechohabiente zacatecano.

Por otra parte, las comisiones que han funcionado siempre, como la de hacienda y justicia, se enfrentan al análisis de nuevas temáticas ya que en la era contemporánea existen también nuevos actores, nuevas demandas y nuevas luchas políticas y sociales. Los intereses distintos de la sociedad hicieron necesario que el congreso formara o desagregara diversas comisiones, así la movilización

¹⁸⁵ Decreto No. 11 que contiene la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, edición 2001, AGPLZ.

social ha impactado en la representación popular, el congreso se ha tenido que ir renovando en función de atender intereses muy diversos del pueblo que representa.

Conclusiones

Durante este capítulo hemos conocido qué es el poder legislativo y de manera sumaria traté de dar cuenta de los procesos y rituales que se desarrollan en su interior, rescatando algunos pasajes históricos que permiten observar la evolución de este cuerpo de representación.

Insisto en que es necesario conocer cómo funciona el parlamento zacatecano, cuál ha sido su integración y distinguir el desarrollo institucional del que ha sido parte al convertirse por ejemplo en pionero de la creación de las diputaciones migrantes o al materializar la paridad de género para que las mujeres hoy sean parte fundamental de la toma de decisiones desde el ámbito legislativo.

Con una mirada crítica hacia el interior de lo que suele denominarse como la soberanía popular, pudimos observar que la legislatura ha sido un epicentro de la vida política de la entidad y que con el devenir del tiempo ha vivido múltiples disrupciones que han transformado su dinámica. Una de las más notorias sin duda fue la aparición de la pluralidad política.

Por décadas el partido revolucionario institucional mantuvo una hegemonía en la que dominaba la totalidad de los congresos y gubernaturas del país. Sin embargo, en las postrimerías del siglo pasado se gestaron movimientos políticos que significaron el final de esa era y el fenómeno de la pluralidad política irrumpió en el país para generar una nueva dinámica dentro de los procesos legislativos.

En 1998 Zacatecas vivió esta etapa con la llegada del PRD al gobierno estatal y a partir de entonces la presencia de diferentes grupos políticos creció y ello trastocó el juego de pesos y contrapesos en la asamblea legislativa, aunque eso no necesariamente representó un gran avance democrático ya que como algunos autores y actores señalan, el papel de la oposición no ha sido precisamente el de una alternativa viable a la fuente de poder en turno, sino que en muchas ocasiones

se han convertido en comparsa del ejecutivo, pervirtiendo el idóneo contrapeso político.

Entonces, más allá de que la pluralidad representara el establecimiento de novedosos mecanismos democráticos de representación social hay quienes ubican en este momento el inicio de un proceso de descomposición en el que el ejecutivo buscó corromper al legislativo para imponer su voluntad en temas tan específicos como lo es la aprobación de un presupuesto, la designación de funcionarios o la validación de una cuenta pública.

Cuando todo el congreso era representado por un solo partido, muchos analistas llegaron a considerar al legislativo más como un ente de trámite administrativo que de análisis y discusión. Sin embargo, el legislativo siempre ha sido centro de pugna y debate tal como lo expresó la legisladora María del Refugio Calderón al señalar que al interior del PRI había incluso persecuciones políticas.

Por otra parte, un aspecto de gran importancia en esta parte de la investigación consistió en destacar las facultades legislativas, ya que de esta manera clarificamos la ocupación real que tiene el legislador. He señalado que muchas personas desconocen cuál es la verdadera tarea del diputado y que persiste la idea respecto a que sólo se trabaja un par de días a la semana y que lo único que se hace es emitir un voto a favor o en contra de determinado asunto, o bien, que el trabajo primordial del representante popular tiene que ver con la entrega de dádivas. Así lo confirmó el diputado migrante José Juan Estrada al reconocer que los connacionales califican como buena o mala la gestión de un legislador, dependiendo de los apoyos que haya otorgado.

Sin embargo, el trabajo legislativo es complejo y es sin duda muy diferente a esa visión. La legislación requiere de especialización y por ello es positivo que un diputado goce de una apropiada instrucción académica, pero más allá de eso, debería contar con una adecuada inducción al trabajo que habrá de desempeñar previo al inicio de su gestión y es justo hacia donde caminaremos en este proyecto, sin dejar de lado la necesidad de que el personal técnico cuente también con un perfil profesional idóneo para el efectivo apoyo y asesoría a los legisladores, toda

vez que son ellos quienes afinan el estudio y análisis de los ordenamientos legales que rigen la vida pública, aunque en muchas ocasiones en el caso específico de esta entidad federativa, se realice sin la estructura formal y el grado de desarrollo que amerita esa función.

Un aspecto que no debemos omitir es el relativo a la conformación de las comisiones legislativas, esas pequeñas concentraciones de diputados donde se encuentra el corazón del trabajo del congreso. Es necesario que exista una verdadera representatividad de todas las fuerzas partidistas en cada una de ellas para así garantizar su óptimo desempeño y desde ahí dotar de independencia y autonomía a la legislatura.

Conocer al cuerpo legislativo local y comprender sus procesos contribuye a mejorar la cultura política democrática de los zacatecanos, es decir, a que los ciudadanos además de saber la función elemental de este poder, se involucren en sus procesos y que busquen de manera constante establecer mecanismos que le permitan evaluar su trabajo. Es así como se abona al fortalecimiento de esta institución de representación popular.

En sus orígenes, el poder legislativo tenía su base legitimadora en la fe católica y en el respeto popular de un pueblo que consideraba a su congreso como una asamblea de sabios, de personas dotadas de luces y talento,¹⁸⁶ pero en la época contemporánea ha sido un poder que ha dejado de lado el interés por fortalecer su legitimidad social, esa que tiene en el mismo pueblo al que representa. Una serie de factores como el ya referido desconocimiento social de la verdadera función legislativa aunado al permanente intento de sometimiento por parte del ejecutivo y a los estigmas mediáticos que se han impuesto sobre la labor parlamentaria, han ensuciado la virtud del poder legislativo.

Durante el segundo capítulo daré cuenta de distintos acontecimientos que contribuyeron a lacerar la imagen del congreso zacatecano y que lo han llevado a poner en entredicho su legitimidad social. A partir del análisis de dichos sucesos

¹⁸⁶ Terán, "El Rudo Diseño", Universidad Autónoma de Zacatecas, p. 30.

podremos encaminarnos a replantear las discusiones y propuestas que nos conduzcan a tener un legislativo fortalecido que privilegie representar los intereses del pueblo por encima de los de su instituto o jefe político. La aspiración es llegar a tener un congreso que en todo momento coadyuve a que en Zacatecas exista concordia, cohesión social y prosperidad general.

Capítulo II

CRISIS DE LEGITIMIDAD SOCIAL EN LA LEGISLATURA ZACATECANA

“La ambición de poder es una mala hierba que solo crece en el solar abandonado de una mente vacía” ... Ayn Rand

En el 2024, en su columna para el diario local *El Sol de Zacatecas*, el decano comunicador Ignacio Valenzuela afirmó que los diputados “gozan” de una fama de desprestigio que los arroja a la desconfianza social y a la decepción ciudadana y esa “desdichada imagen” es producto de una acumulación de desempeños lastimosos, de frivolidades y mediocridades que han alejado al legislativo de la pretendida autonomía e independencia ante el poder ejecutivo.¹⁸⁷

La representación popular, escribió Valenzuela, debiera ser respetable y respetuosa en el ejercicio de la separación de poderes y en el acercamiento con los ciudadanos que por ellos votaron. “La legislatura estatal está urgida de dignificación, de restauración de su imagen institucional y de recuperación de la confianza social”. El objetivo de este trabajo justamente es contribuir a la discusión del problema que el legislativo local ha venido enfrentando sobre todo desde finales del siglo XX y plantear alternativas que pudieran contribuir a dignificar la labor legislativa, a restaurar su imagen institucional y más aún, a recuperar la confianza ciudadana.

Como mencioné al final del capítulo anterior, diversos factores han influido para que hoy la legislatura zacatecana esté en una especie de divorcio con sus representados; los desempeños lastimosos y las frivolidades descritos por Ignacio Valenzuela han sido sin duda una de las causales por las que los zacatecanos hoy no confían en sus congresistas y es precisamente en este apartado donde abordaremos algunos de los acontecimientos que han sido ligados a un desafortunado ejercicio de la actividad legislativa.

Es preciso mencionar que si bien, más adelante citaré algunos estudios de opinión que arrojaron bajas valoraciones sobre el quehacer legislativo en el ámbito nacional, este ejercicio se enfoca en la legitimidad social del congreso local del

¹⁸⁷ Ignacio Valenzuela, “Restaurar imagen legislativa, compromiso político”, *El Sol de Zacatecas*, 17 de enero 2024, disponible en: <<http://www.elsoldezacatecas.com.mx/análisis/crónica-del-poder-restaurar-imagen-legislativa-compromiso-politico-11297876.html>>

estado de Zacatecas. Los resultados que deriven de este trabajo no deben considerarse universales ya que pudieran existir otros factores que contribuyan a que otros congresos del país se encuentren en una situación diferente y quizá incluso puedan gozar de una mayor estima entre su población, por lo que sería oportuno gozar de nuevas investigaciones que se centren en este aspecto de las legislaturas locales, el cual hasta el momento ha sido observado someramente.

Una vez señalado lo anterior, es pertinente profundizar en el concepto de legitimidad para así clarificar oportunamente a qué me refiero cuando advierto que en la legislatura de Zacatecas se padece una crisis de legitimidad social. De esta manera podremos ir respondiendo a cuestionamientos tales como: ¿De qué manera se construye la legitimidad social? ¿Cómo se gestó esa crisis en el legislativo zacatecano? ¿Qué alternativas tiene este poder para emerger de ese conflicto?

Norberto Bobbio considera a la legitimidad como un atributo del Estado por el que, en una parte relevante de la población existe un grado de consenso tal que permite asegurar la obediencia sin la necesidad de recurrir a la fuerza.¹⁸⁸ Bobbio dejó patente la idea de que el poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando la obediencia en adhesión.

Desde el punto de vista jurídico, el poder legislativo es un órgano legítimamente constituido, de eso no cabe duda. Bobbio señala que un gobierno se considera legítimo cuando se haya formado con las reglas del régimen y cuando ejerce el poder de acuerdo a aquellas normas.¹⁸⁹ En este caso, cada legislatura (que forma parte de un gobierno) es legítimamente constituida toda vez que se integra según la normativa del sistema político mexicano y que en el caso específico de Zacatecas establece que debe conformarse por 18 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 12 de representación proporcional. Aunado a ello los ciudadanos acatan como normas obligatorias las disposiciones (leyes) que se aprueban en esa asamblea.

¹⁸⁸ Bobbio, Matteucci y Pasquino, "Diccionario de Política", 1976, p. 862.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 863.

Tomando como base lo anterior, en este trabajo la legitimidad social será entendida como un atributo por el cual las instituciones públicas son reconocidas por los ciudadanos como entes rectos y funcionales que desarrollan su encomienda con una perspectiva que va más allá del pleno cumplimiento a lo establecido en un ordenamiento jurídico, es decir, que llevan a buen puerto su labor acatando en todo momento valores universales como la honestidad, el respeto, la prudencia, la disciplina y la responsabilidad, razón por la cual se hacen merecedoras de que se les deposite la confianza ciudadana. La legitimidad social se basa en la buena percepción que la ciudadanía pueda tener del desempeño legislativo; nos enfrentamos a una crisis de legitimidad social cuando la ciudadanía tiene una percepción negativa del ejercicio legislativo.

La legitimidad social fortalece a las instituciones. Desafortunadamente, los organismos gubernamentales han venido padeciendo un desgaste en su vínculo social desde hace ya algunas décadas, por lo que es necesario resaltar que el problema que representa la pérdida de legitimidad social en la legislatura de Zacatecas evidentemente no es un asunto que haya emergido por generación espontánea sino que tiene antecedentes que pueden situarse en procesos sociales y políticos surgidos en diferentes momentos históricos de esta nación tales como: la represión del Estado que culminó con la matanza de estudiantes en Tlatelolco de 1968 y que dejó una huella indeleble que minó la confianza ciudadana en su gobierno. Qué decir de las elecciones presidenciales de 1988 con aquella “caída del sistema de cómputo” que terminó generando muchas dudas sobre un posible fraude electoral que llevó a Carlos de Salinas de Gortari a ocupar la presidencia de la república.

“El triunfo priísta aquel 1988 fue muy cuestionado. Hace 30 años no existía un órgano político independiente del gobierno que organizara elecciones y realizara el conteo de votos. El encargado de dicho proceso era la Comisión Federal Electoral y su presidente el secretario de Gobernación Manuel Barlett Díaz.

El 6 de julio de 1988 millones de mexicanos acudieron a emitir su voto. El nivel de participación fue del 50.4%, sin embargo, el

resultado de las elecciones de presidente de la República, senadores, diputados y asambleístas no se dio a conocer esa noche, sino hasta una semana después, lo que despertó muchas especulaciones”.¹⁹⁰

En aquél entonces se ponía en tela de juicio incluso la legitimidad jurídica del máximo representante del poder ejecutivo. A esos hechos se le sumó el levantamiento armado del ejército zapatista en enero de 1994 y meses después se dio el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de México Luis Donaldo Colosio Murrieta, caso del que persisten muchas dudas y teorías respecto a una posible participación del propio gobierno.

Esos acontecimientos de acuerdo a Héctor Cuadra Montiel fueron claves para que se modificara la percepción internacional sobre la estabilidad política en México, lo que ocasionó que comenzara a reducirse el ritmo de entrada de flujos de capital a la vez que se daba la salida de importantes montos de recursos internacionales hacia otros mercados.¹⁹¹

Lo siguiente que asomaría su rostro en México sería una compleja situación económica. Se sobrevino la devaluación del peso; la deuda externa era significativa, había poca liquidez y era latente el riesgo de que las autoridades gubernamentales declararan su falta de capacidad de pago.¹⁹² Para 1995 las autoridades tomaron “medidas de austeridad que resultaron en altas tasas de interés, un peso débil, elevados impuestos, gasto gubernamental limitado y salarios controlados.”¹⁹³

Esos sucesos nos dan una referencia de la forma en la que paulatinamente pudo venirse dando una desconfianza hacia ciertas instituciones públicas que en diferentes momentos y contextos se vieron envueltas en sucesos que generaron incertidumbre e inestabilidad social. Una característica común de esos hechos es que siempre se circuló la versión popular de que en cada acontecimiento algún

¹⁹⁰ Aida Castro, “El día en que “se cayó el sistema” y ganó Salinas, *El Universal*, agosto 8, 2018. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/colaboracion/mochilazo-en-el-tiempo/nacion/sociedad/el-dia-en-que-se-cayo-el-sistema-y-gano-salinas/>.

¹⁹¹ Cuadra, “Reflexiones Sobre las Crisis en los 90” *Revista de El Colegio de San Luis*, 2015, p.34.

¹⁹² *Ibid.*, p.50.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 57.

sujeto vinculado al poder actuó fuera de los márgenes de la virtud, definida esta como el hábito de hacer el bien y comportarse de acuerdo con la moral.¹⁹⁴

Es de esta manera como podemos dar cuenta de los conflictos que comienzan a distanciar a los ciudadanos de sus gobiernos. Durante este capítulo ahondaré en la importancia de que un poder público goce de legitimidad social. Realizaré apuntes de algunas situaciones que han impactado de manera negativa en la imagen pública que la sociedad tiene de su legislatura local, lo que a su vez ha mermado la confianza que el ciudadano tiene hacia su representante popular, entendiendo esta confianza como una serie de actitudes de apoyo hacia el régimen y las instituciones políticas componentes.¹⁹⁵

Describiré algunos hechos y conflictos que han tenido como epicentro la legislatura y que han puesto en tela de juicio el actuar de los diputados. Realizaré algunas entrevistas a personalidades que han ostentado el cargo de legisladores a fin de saber lo que para ellos significa la representación popular y observaremos algunas mediciones de opinión pública que se han realizado para constatar el lugar que ha venido ocupando el poder legislativo entre las instituciones que tienen una mayor aceptación social. En ese mismo sentido haré un sondeo propio para obtener información particular sobre la apreciación de la legislatura zacatecana.

Al cierre de este capítulo recuperaremos algunos de los logros más trascendentales de este poder, lo cual nos permitirá aquilatar el valor de esta institución. Hechos negativos como los que se exhibirán en este apartado no deberían repetirse, aunque esto suene un tanto utópico. Acciones y personajes que demeritan el trabajo parlamentario no pueden tener cabida en la representación ciudadana y, en cambio, las gestas que han dejado una huella positiva en la vida pública de Zacatecas merecen ser reconocidas y replicadas.

¹⁹⁴ La Real Academia Española define a la virtud como el hábito de hacer el bien y comportarse de acuerdo a la moral... *“El uno tiene la virtud de la humildad; el otro el vicio de la soberbia”*. De la misma manera define que las virtudes cardinales son: prudencia, justicia, fortaleza y templanza.

¹⁹⁵ Gómez, “Confianza en el Congreso y opinión pública”, 2018. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182018000200117>

1.- “La verdadera voz de la nación”: Doscientos años de crear leyes

El poder legislativo es uno de los pilares que sostiene nuestro sistema político¹⁹⁶ ya que además de votar y crear leyes, tiene un papel elemental de contrapeso de manera muy específica hacia el ejecutivo para evitar así que el poder se concentre en una sola persona, lo que nos conduciría a una tiranía y muy probablemente a funestas consecuencias.

Luego de abandonar el régimen absolutista México transitó un sinuoso camino hasta convertirse en una república representativa, democrática y federal. En la era contemporánea tenemos un sistema de gobierno que, si bien es perfectible, es el más aceptado ya que el poder y la toma de decisiones se esparcen en tres poderes y no en un solo individuo. Llegar a este punto de gobernabilidad ha costado mucho y en su sostenimiento el legislativo ha sido esencial.

Nuestro régimen democrático y representativo implica entre otras cuestiones, el derecho de que todos en plena libertad podamos elegir a nuestros representantes encargados de elaborar las leyes y a los responsables de ejecutarlas. Asimismo, incluye la posibilidad de que también en algún momento seamos votados a algún cargo de elección popular, algo que, si bien resulta muy complejo toda vez que las élites han procurado mantener el poder, de a poco se ha dado por el surgimiento de relevos generacionales y de nuevos perfiles que han ido modificando esas estructuras creadas.

La premisa máxima a la que todos nos debemos sujetar es la constitución política, ese texto supremo en el que se contienen todos los derechos y obligaciones que como ciudadanos mexicanos tenemos. Las diferentes constituciones que de México se han elaborado al paso del tiempo han buscado un nuevo orden social y el establecimiento de un sistema político que facilite una mejor forma de vida para todos los ciudadanos. Esa responsabilidad ha recaído precisamente en los congresos, desde la creación de las diputaciones provinciales de cuyas raíces

¹⁹⁶ Zapata, “La Construcción de la Democracia en México”. Disponible en: <https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimocuarto/XIV-CEPTrabajoSobresaliente2.pdf>

emergió el federalismo mexicano y que su figura se diseñó en la constitución de 1812.¹⁹⁷

Los congresos constituyentes han nacido de movimientos políticos y sociales en los que se ha manifestado un cúmulo de inconformidades que desestabilizaron el orden legal preexistente. La constitución de 1824 venía precedida del movimiento independentista y la de 1917 surge en el marco de la revolución mexicana. Son dos de los movimientos más trascendentales en la historia de México y en esos episodios la figura del parlamentario tomó un rol decisivo como el *legítimo* poder depositario de la voluntad popular.

Esa legitimidad del parlamento ha sido una construcción histórica que ha sido sostenida por diversos factores a lo largo del tiempo. Hace doscientos años el ferviente catolicismo y el tinte religioso que la iglesia imprimía a los diversos ritos y protocolos políticos entregó una amplia legitimidad a las instituciones como también lo hizo la voluntad de la nación, misma que se expresó y plasmó en los diversos momentos constituyentes, es decir, en esos periodos en que se fueron elaborando los textos supremos que marcaron el destino del Estado.

En la actualidad un elemento vital para dotar de legitimidad social a las instituciones es la opinión pública, sin embargo cuando ésta se torna negativa tiene el efecto contrario, lo que regularmente sucede cuando en la práctica política institucional se genera una disociación entre las propuestas y los resultados; la legitimidad social comienza a quebrantarse cuando no se cumple con las expectativas ciudadanas, lo que regularmente da paso a una sanción pública que ordinariamente puede hacerse patente en los procesos electorales.

A pesar de que hoy la legitimidad social del poder legislativo pueda estar en entredicho, hay que resaltar que no se ha llegado a la fractura institucional. Las leyes se siguen sosteniendo como el eje rector de la sociedad aun y cuando el congreso permanece lejano a las expectativas de sus representados.

¹⁹⁷ Terán, *El acto soberano de constituirse*, 2021, p.212.

Legitimidad y confianza son indisociables y, para dar cuenta de cómo se fue haciendo esta construcción histórica, es necesario aludir lo que sucedía hace doscientos años, cuando se dio la instalación del primer congreso constituyente de Zacatecas, específicamente en octubre de 1823.

Zacatecas había logrado tener su diputación provincial gracias a las continuas exigencias de las provincias que no contaban con aquel organismo intermedio de administración, pero era ya necesario buscar un nuevo derrotero para la construcción de una entidad libre y soberana.

En su texto, *El acto soberano de constituirse*¹⁹⁸ Mariana Terán da cuenta de la forma en que se llevaron a cabo las sesiones iniciales del primer congreso constituyente zacatecano y hace una relatoría sobre los actos y rituales que legitimaron a aquel parlamento.

Las primeras sesiones de ese congreso, según narra, se realizaron en la sala donde habían estado trabajando los miembros de la diputación provincial, pero después ocuparon el edificio que llevó por nombre “Casa del estado libre y federado de Zacatecas”, en donde convergían los tres poderes.

En la fecha de instalación los diputados no gozaron de lugares preferentes. Una silla fue ubicada al lado del presidente del congreso la cual era para el gobernador. Terán Fuentes describe como al centro había una mesa con un crucifijo y dos ejemplares del reglamento del congreso y dos de la constitución de 1812 así como una lista de diputados y de las comisiones que se habían formado. En plena sala de sesiones se observaba un lienzo de la virgen de Guadalupe y otro más de Nuestra Señora de los Zacatecas. Ese protocolo de tintes religiosos, reitero, daba legitimidad al soberano poder legislativo. Curas y abogados constituyeron la primera institución legislativa de Zacatecas durante la que se desarrollaron 347 sesiones ordinarias, las cuales realizaban los lunes, miércoles y viernes, habiendo publicado 752 decretos.¹⁹⁹

¹⁹⁸ Terán, *El acto soberano de constituirse*, 2021, p.227.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 228.

Aquel congreso tampoco estuvo exento de críticas. Entonces se decía que solo sesionaban para abordar asuntos de abastos y como respuesta la comisión de puntos constitucionales ordenó imprimir actas y discusiones para mostrar los temas de debate. Además, mandató que las críticas se firmaran con el propósito de que quienes tuvieran algo que decir a los legisladores lo hicieran con nombre y apellido. En el dictamen de dicha comisión se asentó que el congreso era una autoridad constituida “no por el voto de cuatro pasquineros, sino por la voluntad de los pueblos del estado.”²⁰⁰ Los diputados de entonces encararon los reclamos.

A dos centurias de aquella histórica página en la vida de Zacatecas, diputados locales conmemoraron el aniversario del nacimiento de ese congreso constituyente. Lo hicieron el 19 de octubre de 2023 con una sesión solemne. Sin embargo, fue una sesión desairada incluso por el gobernador del estado quien no acudió y solo envió a un representante que ni siquiera fue el segundo en rango de importancia de una administración estatal.

Fue una celebración muy “discreta” ya que previamente no hubo ningún otro evento académico o cultural que permitiera revestir la importancia del poder legislativo en la vida democrática de la entidad, no hubo difusión en medios de comunicación ni tampoco hubo verbena o acto alguno en el que se hiciera partícipe al vulgo; los legisladores optaron solamente por comprar un pastel al final de la sesión y compartirlo entre ellos en una reunión que a puerta cerrada sostuvieron los miembros de las comisiones de gobierno como si se tratara de una fiesta privada.

Quizá esto es uno de los ejemplos más evidentes que muestran el divorcio entre la legislatura y el pueblo al que representa. Los diputados no tuvieron interés alguno en socializar la información, en fomentar esa cultura política democrática que permitiera a la gente revalorizar el papel de su parlamento en la historia de la entidad, sin embargo, también sería pertinente cuestionarnos si en caso contrario, es decir, si el congreso hubiera impulsado una agenda de divulgación y festines, ¿la

²⁰⁰ *Ibid.*, pp.228-229.

gente se hubiera volcado a celebrar un aniversario más de la existencia de su diputación?

Muy probablemente no. Difícilmente se hubiera dado una gran integración de la ciudadanía a los festejos por los doscientos años de vida del congreso ya que no existe una simbiosis entre representantes y representados. Sin embargo, más allá de la verbena, sin duda los actos culturales o académicos hubieran revestido de mayor importancia esta conmemoración. El esfuerzo de las instituciones por culturizar en cualquier ámbito, debe ser una tarea permanente. Ese sería un gran paso con miras a combatir el problema de la legitimidad social del congreso que pretendo desarrollar.

A pesar de lo anterior, los posicionamientos que se hicieron en dicha sesión permiten avizorar la idea contemporánea que de la tarea legislativa tienen algunos de los que han ostentado la representación popular. Gabriela Pinedo Morales²⁰¹, como presidenta de la Junta de Coordinación Política hizo una breve relatoría histórica del surgimiento del congreso constituyente. Dijo que tal hecho no sólo heredó una tradición legislativa sino la idea y el compromiso de defender la soberanía de la entidad.

Recordó como hace dos siglos los legisladores se dieron a la tarea de establecer los límites entre los tres poderes, de regular la delimitación territorial de las regiones, de establecer un catálogo de derechos y obligaciones para los ciudadanos y de marcar una pauta para el poder económico y político. Agregó que el mejor homenaje al congreso es hacer una reflexión sobre el significado de “nuestra tradición” y la necesidad de renovarla.

En aquél entonces, expresó, era impensable que una mujer fuera diputada, gobernadora o presidenta, pero hoy eso es una realidad. De la misma manera, era inimaginable que los sectores marginados como campesinos, obreros o indígenas

²⁰¹ Sesión solemne de la LXIV Legislatura realizada el 18 de octubre de 2023. Fragmento del discurso de la diputada Gabriela Pinedo Morales, disponible en: <<https://www.facebook.com/congresozacatecas/videos/3675531316023863>>

tuvieran acceso a la salud, pero ahora gracias a la labor legislativa se cuenta con instituciones que garantizan ese tipo de derechos.

En su discurso, Pinedo Morales exclamó que los legisladores deben ser conscientes del papel que juegan en la historia y en la construcción del futuro con la consolidación de un sistema de libertades en donde la gente pueda volver a vivir sin miedo y ejerciendo a plenitud sus derechos y obligaciones; la legisladora hizo una pintura verbal del impacto que puede llegar a tener la función del congreso en la vida de los ciudadanos. Dijo entender la gran responsabilidad de ser representante popular y reconoció que legislar desde las diferentes visiones políticas es transformar la realidad; la pluralidad democrática, aseguró, es lo más importante y los legisladores deben ser capaces de construir consensos que se traduzcan en beneficio de sus representados.

Sin embargo, la realidad contrastó mucho con su discurso, sobre todo al hablar de la legislatura de la que formó parte y que se caracterizó por la proliferación de conflictos por disputas internas y desacuerdos entre los diputados que llevaron hasta una reyerta legal la asignación de las comisiones.²⁰²

La diputada Fernanda Miranda, quien en ese momento ostentaba la presidencia de la mesa directiva, celebró la conmemoración de los doscientos años de nacimiento del primer congreso constituyente. La joven legisladora reconoció que la construcción de una de las instituciones que dan soporte jurídico, político y económico a nuestro Estado de derecho no ha estado exenta de claroscuros, de buenas y malas intenciones, pero también dijo que hay avances, mentes brillantes, preclaros pensadores, filósofos, humanistas, escritores, periodistas e investigadores que han dejado una profunda huella en su transitar por el recinto legislativo. Se comprometió a que cada 19 de octubre se izaría la bandera nacional

²⁰² Rafael de Santiago, "Advierte Priscila Benítez a magistradas que si no resuelven a su favor cometerán violencia política de género", *Imagen*, mayo 25, 2022. Disponible en: <<https://www.facebook.com/congresozacatecas/videos/3675531316023863>>

como día especial de conmemoración de la declaratoria de Zacatecas como estado libre y federado, así como de la instauración del primer congreso constituyente.²⁰³

En aquella sesión solemne participó como representante del poder judicial, el magistrado Arturo Nahle García, quien recordó que el primer congreso constituyente de Zacatecas trabajó en el recinto que hoy alberga las instalaciones del Tribunal Superior de Justicia. Refirió que ese 19 de octubre se dio una reunión de las fuerzas vivas y las corporaciones cívicas y eclesiásticas en medio del entusiasmo y júbilo de toda la población. El acto formal estuvo seguido de una verbena donde la población manifestaba su alegría con “brindis y alboroto”.

Esos testimonios dejan la convicción de que la creación de aquel congreso primigenio no fue un asunto reservado a las élites locales, la población se volcó a las calles para celebrar el magno evento que significaba el traslado de la fuente de la soberanía, de la testa real a la voluntad popular, sellando así la verdadera independencia a nivel local.²⁰⁴ A las tres semanas, autoridades y pueblo fueron llamados a prestar juramento de obediencia al “flamante congreso”²⁰⁵ en la iglesia parroquial que a la postre se convirtió en la catedral de Zacatecas en donde se ofreció un *Te Deum*.

Este pasaje histórico relatado por Nahle García nos da una clara muestra de la contrastante percepción del congreso en una comparativa entre la institución del siglo XIX y la de la época contemporánea. El parlamento que nació hace 200 años representaba el tránsito a un nuevo régimen político, en ello estriba la estima que la gente sentía entonces hacia su cuerpo soberano, pero, además, tal y como previamente lo referí, el distintivo religioso legitimaba a esas nuevas instituciones. El catolicismo que acompañaba a un organismo gubernamental como el congreso, contribuía a que hubiera un mayor respaldo de una ciudadanía preponderantemente católica. Hoy nada de eso existe, con el devenir del tiempo la figura parlamentaria

²⁰³ Sesión solemne de la LXIV Legislatura, 18 de octubre de 2023. Fragmento del discurso de la diputada Fernanda Miranda extraído de la transmisión en vivo, disponible en: <<https://www.facebook.com/congresozacatecas/videos/3675531316023863>>

²⁰⁴ *Ibid.*, Fragmento del discurso del magistrado Arturo Nahle García.

²⁰⁵ *Ibid.*

se fue erosionando cada vez más y la legitimidad del congreso ha quedado circunscrita a lo meramente jurídico.

Podemos advertir entonces que la legitimidad nació producto de varias especificidades tales como la religiosidad de antaño y las virtudes que representaba el cuerpo de diputados que dio rumbo político a nuestro estado. Hoy esa legitimidad se traduce en la forma en que es percibido este congreso secularizado tanto por otras instituciones como por aquellas personas que son ajenas al quehacer legislativo. La legitimidad tiene una base histórica que nos permite imaginar el deber ser de la institución legislativa en la época contemporánea.

2.- La legitimidad del poder público en la sociedad contemporánea

Laura Valencia Escamilla recupera la idea de que “las legitimaciones sirven para mostrar cómo y por qué las instituciones existentes son adecuadas para emplear el poder político en forma tal que lleguen a realizarse los valores constitutivos de la identidad de la sociedad”.²⁰⁶ Esto es lo que debería hacer el congreso en la actualidad, dar muestras de ser digno de ostentar la soberanía popular para así “ser reconocido como un orden político correcto y justo”.²⁰⁷

La investigadora analiza el problema de la representatividad, la legitimidad y la credibilidad parlamentaria. Señala que el ataque a partidos y parlamentos acaba deslegitimando también a los sistemas políticos, por lo que, si el congreso zacatecano pierde legitimidad social, la pierde también el sistema político vigente.

Valencia Escamilla argumenta que la legitimidad de un gobierno requiere entre otras cosas de pluralismo partidista, libertad de expresión y de asociación, elecciones libres y sufragio universal, así como de mecanismos de representación basados en la soberanía popular, esto último se traduce en que la existencia de un parlamento es necesaria para la legitimidad de toda democracia representativa. Ahí

²⁰⁶ Valencia, “Representatividad, Legitimidad y Credibilidad Parlamentaria”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 1995. Disponible en: <<https://repositorio.unam.mx/contenidos/55426>>

²⁰⁷ Carrillo, “Legalidad y Legitimidad”, *Gaceta Mexicana*, UNAM. Disponible en: <<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr26.pdf>>

la relevancia de que la legislatura esté enfrentando una crisis de legitimidad social y la urgencia de sacarla de ese estado.

Valencia elabora un análisis sobre la crisis de legitimidad del parlamento y enumera una serie de hechos y situaciones que han puesto al congreso en esta situación. En primer lugar, ubica el surgimiento de los partidos, los cuales lejos de servir como un mecanismo que facilite el acercamiento entre representantes y representados han convertido la representación en un mero instrumento para llegar al poder. Subraya que el diputado no está ligado a los mandatos de los electores, por lo que una vez que es elegido actúa de acuerdo a su conveniencia, adoptando en gran medida las directrices que les dan sus institutos políticos. A partir de entonces el ciudadano pierde cualquier posibilidad de intervenir o fiscalizar el ejercicio legislativo.

Aunado a lo anterior, la investigadora asegura que el parlamento está sometido al ejecutivo, lo que lo convierte en un órgano que no genera sus propias decisiones; la función de control que puede intentar realizar la oposición queda sometida ante las determinaciones de la mayoría parlamentaria.

Otro aspecto deslegitimador, según menciona, es la falta de capacidad de los parlamentos de sostener una actividad permanente y más aún de atender con urgencia y rapidez los asuntos atinentes del Estado; se estancan en el cuello de botella en que se convierten los procesos legislativos y sus rituales.

Un punto más es el relativo a la falta de capacidades técnicas del propio diputado. Esta limitante, de acuerdo a la analista, disminuye en mucho el papel de representante del legislador y la supuesta función de control que debería ejercer. La disciplina al partido y la vinculación de los parlamentos con la realidad social y con las agrupaciones sociales, misma que se ha ido diluyendo paulatinamente, son los otros dos factores deslegitimadores que ella acentúa.

Su análisis es un parteaguas para este trabajo académico, ya que a pesar de lo que previamente señalé respecto a que esta tesis no puede considerarse universal ya que habría que estudiar particularidades de cada parlamento, lo cierto

es que existen generalidades en las que discurre el tema de la legitimidad de los parlamentos no solo de México, sino del mundo.

El aspecto relativo a la diluida relación del parlamento con otros grupos sociales sin duda es elemental para la legitimidad, ya que es en ese acercamiento cuando se da la oposición o la adhesión a los proyectos que se llevan a tribuna. Es el momento en que se puede legitimar el actuar legislativo mediante la inclusión en la toma de decisiones. Cuando no existe la articulación de intereses, se da entonces el rompimiento que deriva en frustración social, ira o simplemente desinterés.

El estudio del Barómetro de las Américas²⁰⁸ realizado en 2014 sugiere que México ha experimentado un desgaste generalizado en la confianza de sus instituciones. Es de resaltar que según dicha encuesta la caída en los niveles de confianza se dio de manera más pronunciada en el gobierno federal, el congreso y el sistema de justicia.

Por su parte, Rodrigo Santiago Juárez señala que, en el caso de los legisladores modernos, esta situación deriva en gran medida en razón de que se ven obligados la mayoría de las ocasiones a actuar conforme a las órdenes provenientes de sus partidos o sus dirigentes, por lo que en lugar de fungir como intermediarios entre la voluntad política de la sociedad y el Estado se convierten en muros de separación entre electores y elegidos,²⁰⁹ un planteamiento coincidente al vertido por Laura Valencia.

Ricardo R. Gómez²¹⁰ aborda un punto sustancial en su texto “Confianza en el Congreso y Opinión Pública”. Él señala que en los sistemas democráticos como el nuestro la confianza juega un papel esencial toda vez que con ella se premia a

²⁰⁸ Romero, Parás y Zechmeister *Cultura Política de la Democracia en México y en las Américas*, 2014, mayo 2015, p.173. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2014_Mexico_Country_Report_V3_W_082115.pdf>

²⁰⁹ Juárez, “Crisis de legitimidad en las instituciones democráticas”, *Revista de Derecho*, 2010. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972010000100010>

²¹⁰ Gómez, “Confianza en el Congreso y opinión pública: el caso mexicano”, *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 2018. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182018000200117>

los actores políticos para que puedan llegar al poder y para ejercerlo, pero más aún para mantenerlo.

En dicho texto el autor da cuenta de un asunto central para este trabajo académico: al no tener el apoyo ciudadano el congreso entra en una complicada situación ante un poder ejecutivo que se impone como dominante. Ese es precisamente un punto toral; al no tener la confianza ciudadana la legislatura zacatecana carece de la adhesión y respaldo de sus representados, lo que debilita su función y su representación ante los otros dos poderes.

Observamos entonces que cuando las decisiones de los legisladores no traen aparejado el apoyo colectivo de la ciudadanía comienza a darse una pérdida del respeto y respaldo al poder legislativo, se empieza a perder la legitimidad social por medio de la cual se reconoce el ejercicio del poder político.

Esto nos lleva nuevamente a los planteamientos que hace Norberto Bobbio respecto a la legitimidad, concepto que aborda desde diferentes perspectivas. Él afirma que cuando el poder está en crisis porque su estructura ha entrado en contradicción con el desarrollo de la sociedad, entra también en crisis el principio de legitimidad que lo justifica.²¹¹

Siguiendo los planteamientos de Bobbio podemos entrever que el distanciamiento entre el pueblo zacatecano y su parlamento está intrínsecamente ligado a que el actuar y las decisiones de los legisladores han generado un sólido rechazo ciudadano. En ese mismo tenor, Rodrigo Santiago Juárez también considera que la forma en que se ejerce la representación política de los ciudadanos a través del trabajo irregular de los partidos políticos constituye una causa de deslegitimación de las instituciones políticas democráticas.²¹²

²¹¹ Bobbio, Matteucci y Pasquino, "Diccionario de Política", 1976, p. 865.

²¹² Juárez, "Crisis de legitimidad en las instituciones democráticas", *Revista de Derecho*, 2010. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972010000100010>

Continuando con esa misma idea, Alfonso Madrid Espinosa advierte que cuando el poder llega a tener un fin en sí mismo pierde su función social.²¹³ Esto es que cuando se practica la política solamente para elevar a determinado sujeto al poder o bien para mantenerlo en él, la cosa pública sufre un perjuicio.

En su texto sobre la legitimación del poder público Madrid Espinosa reflexiona sobre pensamientos como el de Platón en el sentido de que, aunque el poder sea ejercido legalmente, no tiene ninguna legitimidad cuando no se trata del poder del pueblo, “de la voluntad popular, sino del poder ejercido en beneficio de unos cuantos.”²¹⁴

En ese tenor, si el poder legislativo no es capaz de ejercer su función, de exigirle cuentas a los funcionarios que integran una administración gubernamental, de modificar un presupuesto para que éste tenga un sentido social y se reparta el dinero público según las necesidades más apremiantes de un estado y no acorde a los deseos de un individuo, si no es capaz de denunciar actos de corrupción de los otros dos poderes y de evitar los propios al interior, o bien, si no tiene la capacidad de crear leyes que beneficien también a los grupos sociales minoritarios, sólo estará justificando su existencia para servir a otros grupos de poder y no a quienes le otorgó la confianza de representarlos. Un poder así no puede tener legitimidad social.

Hasta aquí hemos observado algunas de las diferentes conceptualizaciones que se tienen de la legitimidad y ya incluso, referí lo que algunos autores estiman ha metido al poder legislativo en una crisis de deslegitimación. De la misma manera, previamente apunté que la legitimidad tiene su base en una construcción histórica que se centraba ante todo en rituales de tinte religioso y en el talento de los primeros constituyentes, pero en la época actual ¿cómo podemos construir legitimidad social?

²¹³ Madrid, “La legitimación del poder público”, p.94. Disponible en:<<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/28021/25295>>

²¹⁴ *Ibid.*

La legitimidad se construye de valores y argumentos por los cuales se ejerce el poder afirma Martha Laura Bolívar²¹⁵ quien estudia el tema de la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo y lo aborda desde un sentido filosófico vinculándolo con la ética y definiendo ésta como costumbre o moral, por medio de la cual se conoce, juzga y actúa justa o injustamente, según el conjunto de valores aceptados por una determinada sociedad.

¿Qué valores ha violentado el poder legislativo zacatecano para adentrarse en una crisis de legitimidad social? ¿Cómo revertir ese factor? ¿De qué manera se puede encontrar un respaldo duradero de los ciudadanos hacia la tarea parlamentaria? De a poco trataré de ir respondiendo estas interrogantes.

3.- Crisis en la casa de las leyes

Si asumimos que la legislatura del estado de Zacatecas está inmersa en una crisis de legitimidad social, es propicio cuestionarnos entonces ¿Por qué no ha sido disuelta? ¿Por qué permanece? ¿Qué la sostiene? ¿Cómo sigue desempeñando un papel de eje rector de nuestro sistema político?

En realidad, lo que ha sucedido es que el legislativo ha sufrido constantes afectaciones a su imagen, ocasionándole una crisis de legitimidad social que tiene más que ver con factores aislados que de ninguna manera frenan el funcionamiento interno de la institución, las tareas sustantivas de la legislatura se mantienen, el trabajo del poder legislativo permanece.

Esos elementos aislados que han provocado desconfianza en la población se han generado en diferentes momentos y circunstancias de cada legislatura y se han gestado en el ejercicio ordinario de sus funciones. En este apartado pretendo describir algunos de esos momentos que fracturaron la imagen institucional del congreso local en distintos episodios de la vida parlamentaria y que podemos

²¹⁵ Bolívar, “Crisis de legitimidad del estado contemporáneo, 2019. Disponible en: <<https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/634/622>>

integrar en tres campos: designaciones y polémicas decisiones, intereses económicos y privilegios particulares y, herramientas... ¿fuente de corrupción?

3.1- Designaciones y polémicas decisiones

En junio de 2012 la legislatura eligió como auditor superior del estado a Raúl Brito Berumen, quien suplió en el cargo a Jesús Limones Hernández, electo en 2005 durante el ejercicio constitucional de la LVIII Legislatura. Limones Hernández había sido designado por un periodo de 4 años y prolongó su estancia 3 años más en razón de que Zacatecas homologó su constitución política para insertarse en el nuevo sistema nacional de fiscalización.²¹⁶

Por su parte, Brito Berumen se desempeñó en una primera etapa como auditor superior del estado por siete años, pero al término de ésta, fue reelegido de manera unánime para otro periodo igual. Este hecho generó críticas de organismos como la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) en su delegación local quienes en sus redes sociales lamentaron que “a espaldas de la ciudadanía y sin debate” se hubiera elegido al auditor. De acuerdo al organismo, el voto unánime y ausente de discusión generaba “suspicias” ...²¹⁷

Dicha desconfianza puede tener sentido, en primer lugar porque Javier Alberto Díaz Martínez y José de Jesús Vela Cordero, quienes eran otros aspirantes al cargo, fueron los mismos que se inscribieron para el proceso de elección del auditor superior cuando se designó por primera ocasión a Brito Berumen y los dos reunían los requisitos legales y de idoneidad para desempeñar esa tarea, es decir mostraron tener experiencia en la materia y cumplían con los requisitos formales para ostentar la titularidad de la Auditoría, así lo plasmaron en el dictamen correspondiente los integrantes de la comisión de vigilancia;²¹⁸ entonces ¿ambos

²¹⁶ Decreto 385, 21 de junio 2012, consultado en <<https://www.congreso Zacatecas.gob.mx/s/6617>>

²¹⁷ Raquel Ollaquindia, “Por Unanimidad Diputados reeligen a Raúl Brito como auditor superior”, *La Jornada Zacatecas*, 12 de abril de 2019.

²¹⁸ En el Decreto No. 140 emitido por la LXIII Legislatura se integra la valoración del dictamen de idoneidad de la Comisión de Vigilancia, en el que se plasma que el colectivo dictaminador reconoce que los profesionistas que integraron la terna reunían las características para desempeñar el cargo de auditor superior del estado.

procesos fueron solo una simulación? ¿Por qué perpetuar siete años más al mismo personaje?

El hecho toma relevancia toda vez que como mencioné en el capítulo anterior, la ASE tiene la responsabilidad de fiscalizar el manejo de recursos que hacen diferentes entes públicos, incluyendo al propio poder legislativo, del cual, a pesar de su aparente autonomía técnica y de gestión, sigue dependiendo; la legislatura es su patrón.

Algo relativamente similar ocurrió en 2019 cuando se nombró a Fabiola Gilda Torres Rodríguez como Comisionada del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IZAI). Previo a su designación Gilda Torres fungió como secretaria General de Gobierno en el sexenio del ex gobernador Alejandro Tello Cristerna y es necesario señalar que además se trataba de la viuda de Tomás Torres Mercado, un icónico personaje en la vida política de la entidad.²¹⁹

Algunas crónicas periodísticas refirieron el tema. Una de ellas reseñaba que se cometieron errores y atropellos políticos que empañaron el proceso de selección, “se había permitido la vulnerabilidad de un organismo clave para la democracia”.²²⁰ El diputado Javier Calzada fue el único integrante de esa legislatura que emitió su voto en contra argumentando que no había transcurrido ni un año desde que Fabiola Torres desempeñó el cargo de secretaria general de Gobierno y nombrarla

²¹⁹ Tomás Torres Mercado fue un reconocido político zacatecano. Su origen en la política se dio en el Partido Revolucionario Institucional al que renunció en 1998 para acompañar a quien consideraba su gran amigo, Ricardo Monreal, en la conquista de la gubernatura de Zacatecas. Al alcanzar este objetivo Tomás Torres se convirtió en secretario General de Gobierno. Después fue diputado federal en la LVIII Legislatura y en 2007 se convirtió en senador de la república. Fue reconocido como un brillante abogado. Una crónica publicada en el periódico Excelsior (2015) retrata como era reconocido por sus pares en el Senado como un abogado brillante, siendo asesor jurídico informal de todos ellos. De la misma manera, se da cuenta de su anhelo por convertirse en gobernador de su estado, pero en la lucha por suceder a Monreal se antepuso Amalia García Medina quien a la postre se convirtió en la primera mujer en gobernar Zacatecas. Tomás Torres perdió la vida en un accidente aéreo acontecido en 2015.

²²⁰ Juan Gómez, “El Congreso Vulneró la Autonomía del IZAI”, *Mirador*, 15 de abril de 2019, consultado en: <<https://www.periodicomirador.com/2019/04/15/el-congreso-vulnero-la-autonomia-del-izai/>>

comisionada del IZAI contravenía la Ley de Responsabilidades Administrativas.²²¹ Nada detuvo que avanzara la polémica designación.

Las negociaciones políticas para obtener espacios de poder, sin duda, han sido motivo de ataques y críticas que han menguado la vida institucional del poder legislativo. Otro bizarro ejemplo de lo anterior se dio en mayo de 2021 cuando la legislatura tenía que elegir a los titulares de los órganos internos de control del Tribunal de Justicia Administrativa y el Instituto Electoral del Estado; al no existir consenso los legisladores aplazaron las designaciones por lo que anularon sus votos emitiendo cédulas con nombres de personajes de la televisión como Homero Simpson, Vicente Fernández, Pedro Infante, Francisco Villa, Juana la Cubana, el Tío Gamboín, Juan Sin Miedo y la Chimoltrufia.²²² Indudablemente la honorabilidad del trabajo legislativo se echaba por la borda.

Otro caso muy cuestionado fue la elección de Virgilio Rivera Delgadillo para desempeñar el cargo de magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas (TSJEZ) por un periodo de 14 años. La polémica en este asunto se generó primero porque la designación se hizo en febrero de 2022 y apenas en el mes de enero anterior había concluido su encargo al frente del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ) desde donde le tocó calificar la elección en la que David Monreal Ávila alcanzó la gubernatura de la entidad en 2021. “Obtuvo 25 votos a favor; el gobernador que lo propuso y los diputados que lo votaron emanaron de la elección que él organizó”.²²³

Durante la sesión extraordinaria celebrada aquel 11 de febrero la diputada Gabriela Basurto Ávila dijo que a pesar de que el dictamen emitido por la comisión de estudio respecto a la idoneidad de los aspirantes calificaba a todos como elegibles, en realidad uno carecía de los requisitos establecidos por ley; de manera

²²¹ *Ibid.*

²²² Isaías León, “Casos de la vida real: diputados votan por Homero, Brozo y la Chimoltrufia para cargos públicos en Zacatecas”, *El Financiero*, mayo 6, 2021.

²²³ Alejandro Ortega, “Eligen a Virgilio Rivera Delgadillo como magistrado del TSJEZ; ocupará el cargo 14 años”, *La Jornada Zacatecas*, 11 de febrero 2022, consultado en: <<https://ljz.mx/11/02/2022/eligen-a-virgilio-rivera-delgadillo-como-magistrado-del-tsjez-ocupara-el-cargo-durante-14-anos/>>

específica dijo que no se estaba cumpliendo con la paridad de género y de elegir un magistrado, se estarían quebrantando los derechos por los que las mujeres han luchado tantos años para que se les reconozca. “El perfil del magistrado o el perfil del maestro Virgilio es inelegible...la ley dice que debe haber paridad de género en el poder judicial, si se va mujer entra mujer, así de sencillo, no hay más”, exclamó la legisladora priista, quien resaltó la ironía que representaba el que el poder encargado de generar leyes ahora pretendiera infringirlas, porque además Rivera Delgadillo acababa de concluir su encomienda al frente del IEEZ, por lo que hacerlo elegible era políticamente incorrecto y estaba prohibido por la ley.²²⁴

En ese mismo tenor, la diputada María del Refugio Ávalos Márquez, también de extracción priista, señaló que de acuerdo a la paridad transversal, los órganos jurisdiccionales como el Tribunal Especializado en Justicia para Adolescentes, los juzgados de primera instancia, fueran civiles, penales, familiares o mercantiles y desde luego el Tribunal Superior de Justicia, deberían integrarse de conformidad con el principio de paridad de género, por lo que el dictamen que se discutía representaba un acto discriminatorio hacia las mujeres. “Una vez más las mujeres somos violentadas por el titular del ejecutivo, lo hizo en campaña, lo hizo en el presupuesto y hoy lo hace con la designación de un magistrado dentro de la terna”.²²⁵

Si bien ambos posicionamientos se hicieron por legisladores de oposición al gobierno estatal, no puede obviarse que efectivamente la vacante era dejada por la licenciada Silveria Serrano Gallegos y según el artículo 90 de la constitución política del estado el principio de equidad de género debe observarse en la integración de los órganos jurisdiccionales y al elegir a un hombre, dejaron al poder judicial con una representación de solo el 34 por ciento de mujeres.

Al respecto, el diputado Juan Mendoza Maldonado del Partido de la Revolución Democrática (PRD) externó en tribuna su deseo de que el poder

²²⁴ Sesión legislativa extraordinaria del 11 de febrero de 2022, en Acta de sesión, consultado en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20220705143604.pdf>>

²²⁵ *Ibid.*

legislativo no cayera en una aberración jurídica y cuestionó por qué en el discurso muchos rasgaban sus vestiduras para hablar de paridad mientras en los hechos se pretendía despojar a las mujeres de su legítimo derecho a ocupar una de las magistraturas en el poder judicial de Zacatecas. En su clásico tono estridente el diputado Mendoza Maldonado insistió: “Sería inadmisibile... que el día de hoy las mujeres estuviesen votando en contra de las mujeres, háyase visto esto en Zacatecas, semejante retroceso, semejante involución en nuestro estado”.²²⁶

Previo a este nombramiento, la denominada Red Plural de Mujeres en Zacatecas al entrever que Rivera Delgadillo podría ser el elegido, demandaron que se respetara la paridad de género, ya que argumentaban ese cargo debería ser para una mujer, toda vez que el espacio quedaba vacante porque era justamente una mujer quien había concluido con su ejercicio; la exigencia no fue escuchada.

En cada uno de los nombramientos referidos, siempre circuló una versión mediática respecto a que los elegidos eran una imposición del gobernante en turno, lo que representa una muestra de ese sometimiento al ejecutivo que apuntó Laura Valencia Escamilla como un aspecto deslegitimador del poder legislativo.

Hay que mencionar que nadie hace cuestionamientos sobre la legitimidad cuando se toman decisiones que son bien recibidas, pero en cambio, se empieza a discutir sobre este concepto cuando se asumen determinaciones que significan un costo, una imposición sobre algo o alguien...cuando las decisiones suscitan desacuerdo y reproches.²²⁷ Precisamente las acciones de la legislatura provocan de manera constante desacuerdo y reproches y no sólo por las designaciones que realiza sino más aún cuando en su actuar impacta negativamente a grandes sectores sociales, dejando de lado cualquier posible articulación de intereses y ocasionando una enorme frustración social.

Para ilustrar un poco lo anterior, rememoro el mes de febrero de 2015, cuando en la legislatura local se aprobó una reforma a la Ley del Instituto de

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ García, “Fundamentos de la Legitimidad”, *Revista de Ciencia Política*, p.133. Disponible en: <<https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37280>>

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas (Issstezac). Previo a la discusión de esta modificación el recinto legislativo era escenario de una serie de manifestaciones. Los derechohabientes estaban inconformes porque la propuesta era, entre otras, incrementar la edad de jubilación a los 65 años y además los trabajadores deberían aumentar de manera gradual sus aportaciones.

La iniciativa fue remitida al legislativo por el entonces gobernador del estado Miguel Alonso Reyes, quien justificaba la propuesta en la necesidad de contar con capacidad financiera para otorgar las prestaciones que contemplaba la norma que estaba vigente y poder incluso dar algunas nuevas como pensionar por vejez o lograr la jubilación anticipada, además de brindar nuevas modalidades de préstamos.²²⁸ El tema se contaminó de la politización de diferentes actores y el clima de incertidumbre se apoderaba de los cotizantes de ese organismo.

En aquel mes de febrero más de 700 personas se congregaron en la explanada de la legislatura del estado para impedir que los diputados aprobaran la reforma. En ese entonces los diputados de las bancadas del Partido Revolucionario Institucional, Verde Ecologista y Nueva Alianza votaron por cambiar de sede, por lo que se trasladaron al museo Manuel Felguérez para desarrollar la sesión. Ante esta situación, parecía que la premisa era aprobar la reforma a cualquier costo; los inconformes comenzaron a marchar por las calles del centro histórico gritando consignas como “diputados ratones se esconden como ladrones.”²²⁹

El rechazo social a la reforma era latente a pesar de la insistencia en el discurso público de los legisladores oficialistas respecto a que el objetivo era darle estabilidad financiera al Issstezac toda vez que estaba en riesgo el organismo y con ello estaban también en riesgo las prestaciones de los beneficiarios. Los diputados opositores jugaban su papel y criticaban que la idea de la reforma fuera rebajar la plantilla de trabajadores, enajenar bienes inmuebles propiedad del Issstezac y

²²⁸ Comunicado Oficial del Poder Legislativo, “Presentan iniciativa de Ley del Issstezac”, enero 14, 2015. Disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/p/10311>>

²²⁹ Abigail Salinas, “Golpes, gritos y jalneos, escenarios de la reforma”, *NTR*, febrero 26, 2015. Disponible en: <<https://issuu.com/ntrmedios/docs/20150226>>

cercenar en general los derechos de los trabajadores, más aún, cuando los directivos del Issstezac gozaban de excesivos sueldos y cuando prevalecía un gran dispendio en el gasto y una sobre nómina heredada sexenio tras sexenio.²³⁰

El poder legislativo tenía la legitimidad jurídica que le otorgaba la ley para sesionar en otra sede al no existir condiciones para hacerlo en el edificio del congreso, pero careció de la legitimidad social, esa que otorga el respaldo y confianza ciudadana para discutir abiertamente un asunto tan relevante que a decir del entonces director del Issstezac, Víctor Rentería López, daba viabilidad al sistema de pensiones de los trabajadores del gobierno del estado.

Para poder llevar a cabo dicha sesión legislativa, el inmueble que alberga el museo de arte abstracto Manuel Felguérez tuvo que ser resguardado por elementos de la policía estatal. En los reportes periodísticos se relata que entre golpes, jalones y gritos los manifestantes intentaron romper el cerco de seguridad e incluso trataron de convencer a los policías de que les permitieran llegar hasta donde se encontraban los diputados “que son los traidores que no están defendiendo lo suyo, ellos no obedecen órdenes del pueblo, sino de los grandes ricos que no se llenan de robarnos”.²³¹

Para la construcción de dicha ley el legislativo rompió con una regla que permite ganar legitimidad, me refiero al consensar, al articular, al tomar en cuenta la opinión de los que principalmente se pudieran ver afectados, en este caso específico hablo de los derechohabientes. Paradójicamente tras nueve años de aquel momento, el poder legislativo vivió una situación igual y respecto al mismo asunto,²³² lo que demuestra que la propuesta que afectó entonces el bolsillo de los cotizantes, no era la solución.

²³⁰ Redacción, “Entre protestas, mayoría aprueba reforma de Issstezac”, *Express Zacatecas*, febrero 25, 2015. Disponible en: <<https://www.expresszacatecas.com/politica/gobierno/20896-entre-protestas-mayoria-aprueba-reforma-de-issstezac>>

²³¹ *Ibid.*

²³² Martín Catalán, “Traición, circo y montaje, el informe sobre la reforma al Issstezac; Movimiento de Bases”, *La Jornada Zacatecas*, julio 23, 2024. Disponible en: <<https://ljz.mx/23/07/2024/traicion-circo-y-montaje-el-informe-de-sobre-la-reforma-al-issstezac-movimiento-de-bases/>>

3.2.- Intereses económicos y privilegios particulares

Al gozar de legitimidad, las instituciones o entes gubernamentales pueden desempeñar sus labores cotidianas sin que se le cuestione a cada paso, pero es muy complejo aspirar a un legítimo respaldo ciudadano cuando el ente legislativo es epicentro de hechos en los que se constata que para algunos legisladores lo primordial son sus intereses económicos y personales.

En el año 2010 se filtró por la red un audio en el que se da a entender que diputados de la LX Legislatura habrían recibido 100 mil pesos a cambio de votar a favor del proyecto de presupuesto del entonces gobernador del estado, Miguel Alonso Reyes. Dicho material está aún disponible en YouTube²³³ e inicia con una serie de imágenes de los entonces diputados locales Felipe Ramírez, Saúl Monreal, Geovanna Bañuelos, Gerardo Romo, Alfredo Barajas, Xerardo Ramírez y Noemí Luna.

En la conversación se escucha la voz de una persona que en el video se identifica como Gerardo Romo Fonseca que exclama: “No, no, no estoy de acuerdo, pero yo les aclaré: solo ofrecen cien mil a los que aprueben el presupuesto”; la voz de otro diputado que se identifica como Xerardo Ramírez responde: “Pues yo lo voté, yo lo voté a favor”; más adelante él mismo dice “el tema es que aquí no nos dieron a todos”. Noemí Luna pidió se aclarara si los cien mil era parte de un recurso que se les había ofrecido para el pago de impuestos y reiteró: “¿No hubo ningún ofrecimiento extra?” La voz de Gerardo Romo insiste, “eran cien mil por los que votaron”. Además, en el audio se escucha a Geovanna Bañuelos preguntar quién dio ese recurso y a la distancia responden que el secretario de gobierno.

La voz de Felipe Ramírez explica que se les dijo que se les darían becas y se les adelantarían recursos para quienes se irían de candidatos. Además, señala que en algún momento el secretario de Finanzas estaba pensando en revocar el acuerdo. Otra voz que en el audio identifican como García Vera afirma: “Los entregó

²³³ “Corrupción en Zacatecas”, video consultado en:
<<https://www.youtube.com/watch?v=K1JNSSmiXpc>>

Pancho Escobedo (quien era secretario de gobierno en el mandato de Miguel Alonso Reyes) y Pancho Escobedo le entregó una parte a Felipe”.

El tema creció en medios nacionales; los principales diarios y noticiarios de televisión refirieron el escándalo, pero nada más pasó. A más de una década de aquel hecho varios de los personajes que aparecen en el video siguen activos en la política sin ninguna sanción o responsabilidad sobre sus hombros.

Juan Mendoza Maldonado²³⁴ fue diputado de la LXIV Legislatura, integrante del grupo parlamentario del PRD. Él fue también legislador de aquella LX Legislatura señalada por el presunto “maiceo” para aprobar un proyecto de presupuesto, el cual por cierto solo tuvo dos votos en contra, uno de ellos fue precisamente el del diputado Mendoza Maldonado quien en entrevista para este trabajo señaló que ese se trató de un hecho deplorable para el congreso.

Afirmó que históricamente se ha dado una relación perniciosa entre las secretarías de Finanzas y los parlamentos porque el gran negociador del presupuesto no es el secretario general de gobierno ni el gobernador, sino que todo se convierte en una relación perversa entre el ente de finanzas y los congresos y, eso ha sido parte de lo que ha descompuesto institucionalmente a los parlamentos.

El legislador asegura que esos casos de presunta corrupción no pasan inadvertidos para la sociedad y eso claro que genera pérdida de credibilidad a la legislatura. Juan Mendoza acuña el concepto de “política bisnara”²³⁵ para referirse a ese interés personal o “miseria humana” que se antepone a la responsabilidad del trabajo legislativo para antes que nada velar por el interés personal, político y económico.

El diputado perredista observa que la legislatura se ha venido convirtiendo en una institución que se utiliza para satisfacer la voracidad de personajes que nada

²³⁴ Entrevista a Juan Mendoza Maldonado realizada por Miguel Ángel Ovalle, Zacatecas, Zacatecas, 23 de octubre 2023. Juan Mendoza fue diputado local en la LX y LXIII Legislatura. También fue consejero nacional del partido de la revolución democrática de 2011 a 2014 y consejero estatal del mismo instituto político en el estado de Zacatecas de 2009 a 2011.

²³⁵ Palabra relativa al business que en español significa “negocio”. En este caso el diputado utiliza un anglicismo para hacer referencia al acto de hacer negocios al amparo del ejercicio de la política.

pretenden aportar a la vida pública de Zacatecas sino aprovecharse del encargo para su beneficio. “Si hay un tema de corrupción y perversión... por eso la población llega a ver a los diputados como un estorbo a pesar de lo necesario que son los parlamentos” señaló este político riograndense que ha tenido en su haber la oportunidad de desempeñarse como legislador local en tres ocasiones. Reiteró que actualmente hay una clase política que aspira a ser diputado solamente por el dinero; a dicha clase política la califica como “marrullera, abusiva y voraz”.

La corrupción es sin duda el mayor lastre que está dañando a este poder. Una corrupción que se ha hecho patente no sólo en el manejo de dinero, sino también en los nombramientos que tiene que realizar, en la fiscalización de los recursos públicos que ejercen los otros poderes u organismos y en el acaparamiento de espacios laborales. El nepotismo ha sido un mal persistente en el legislativo, esta acción lesiva ha sido una especie de tradición en la legislatura ya que varios diputados que por ahí han transitado han aprovechado su gestión para heredar cada tres años una nómina más abultada producto de basificar a hermanos, hijos, esposas o personas afines a sus proyectos políticos.

Uno de los casos que trascendió fue el de una diputada que ingresó a la nómina de la legislatura a su hermana (cuyo perfil es de nutrióloga), al poco tiempo le otorgó la base sin tener la antigüedad requerida y adelantándose a otras personas en derecho, además incrementó su salario repentinamente. Aunque en un primer momento la diputada lo negó e incluso ofreció su renuncia si se le comprobaba,²³⁶ posteriormente afirmó que no “era la primera, ni la única, ni la última.”²³⁷

Hechos similares se remontan a mucho tiempo atrás. La prensa consignó en agosto de 2007, cuando transcurría el sexenio de Amalia García Medina, que los diputados basificaron a 32 familiares y amigos, lo que había causado una gran inconformidad entre los trabajadores sindicalizados del congreso y además se

²³⁶ Andrés Vera, “Pido mi renuncia pública, que me metan a la cárcel”, *Perímetro*, marzo 30, 2022. Disponible en: <<https://periometro.mx/2022/03/29/pido-mi-renuncia-publica-que-me-metan-a-la-carcel-diputada-karla-valdez-ante-presunto-nepotismo-y-vinculacion-a-la-estafa-legislativa/>>

²³⁷ *Ibid.*, Disponible en: <<https://soundcloud.com/peri-metro/dipkarla-valdez-replica-zer-informativo-15-06-23>>

denunciaba que habría al menos seis aviadores que cobraban sin ir a trabajar. Lo denunciado en esa publicación era serio porque además se afirmaba que en el Instituto de Investigaciones Legislativas que recién se había creado en 2006 y para el que se supone que se hizo un concurso para entrar a laborar, finalmente se contrató a familiares entre otros de los diputados Jesús del Real y Alicia Lugo Dávila.²³⁸

A ese problema mediático el diputado Juan Carlos Lozano Martínez respondió que, por ser patrones, los diputados tuvieron las facultades de otorgar bases en el congreso. “Todo mundo propuso gente y sí se basificaron a personas propuestas de los diputados, pero fue con autorización del pleno y no por decisión unilateral.”²³⁹ Esas declaraciones luego fueron desconocidas por otros legisladores, en tanto el diputado Pedro de León Mojarro calificó incluso de irresponsable el que se haya engordado la burocracia en el congreso.²⁴⁰

De mayor gravedad que el nepotismo, es el asunto de los presuntos aviadores, conducta que incluso ya ha sido tipificada en el código penal como delito. Un aviador es alguien que cobra sin realizar trabajo alguno. De manera específica referiré un caso que se puede enmarcar dentro de este tipo de conductas. Se trata de una joven quien era cuñada del ex legislador petista Dolores Hernández Escareño, la cual presume haber laborado en la LXIII Legislatura (2018-2021).

Ella emprendió una lucha legal contra el congreso local por un supuesto despido injustificado,²⁴¹ a pesar de que en el área de Comunicación Social donde afirma haberse desempeñado, no existe constancia alguna de su trabajo, aunado a que el personal que ahí labora niega haberla conocido. La única manera en que

²³⁸ Wendy Dinora Huerta, “Basifican los diputados a 32 familiares y amigos suyos”, *La Jornada Zacatecas*, agosto 27, 2007, Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

²³⁹ Wendy Dinora Huerta, “Por ser patrones, diputados dieron bases en el Congreso”, *La Jornada Zacatecas*, agosto 28, 2007, Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

²⁴⁰ Wendy Dinora Huerta, “Revocar las nuevas basificaciones del congreso pide Pedro de León”, *La Jornada Zacatecas*, agosto 29, 2007, Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

²⁴¹ El asunto se desarrolló en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas con número de archivo 024/2021.

pudo haber cobrado por un supuesto trabajo es como aviadora. El resultado de ese juicio laboral y el gasto que representó incluso atender la demanda misma, es una consecuencia negativa del indebido actuar de algunos legisladores.

3.3.- Herramientas... ¿fuente de corrupción?

Un caso que provocó gran desgaste a la imagen del parlamento zacatecano se registró en el año 2014, la entonces LXI Legislatura fue señalada por realizar facturaciones a través de empresas fantasmas. El diario local *La Jornada Zacatecas* reportó que entre 2014 y el primer trimestre de 2015 esa legislatura facturó un total de 9 millones 31 mil 528 pesos por productos y servicios que no se comprobaron. Las empresas “contratadas” fueron Bello Caporetto S.A. de C.V., Consultoría Ipanema S.C. y Productos y Servicios Comercializados Gaudino S.A. de C.V., ésta última ofrecía según su documentación desde asesorías legislativas hasta la venta de globos.²⁴²

De acuerdo al mismo diario, para septiembre de 2015, la Unidad Especializada en Delitos Fiscales y Financieros de la entonces Procuraduría General de la República abrió una investigación en contra del congreso de Zacatecas y de las empresas fachada.

Vale resaltar que en 2019 el Diario Oficial de la Federación publicó un decreto que tipifica la defraudación fiscal y la compra-venta de facturas falsas como delitos de delincuencia organizada cuando el monto de los comprobantes fiscales sea mayor a los 7 millones 804 mil 230 pesos. La pena por ese delito podría ir desde los dos hasta los nueve años de prisión.²⁴³

²⁴² Martín Catalán, “Desde 2014 la legislatura tiene antecedentes de facturación a través de empresas fachada”, *La Jornada Zacatecas*, octubre 11, 2021. Disponible en: <<https://ljz.mx/10/11/2021/desde-2014-la-legislatura-tiene-antecedentes-de-facturacion-a-traves-de-empresas-fachada/>>

²⁴³ Decreto por el que se reforman diversas disposiciones, *Diario Oficial de la Federación*, noviembre 2019. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5578269&fecha=08/11/2019#gsc.tab=0>

En el reportaje²⁴⁴ se señala que tras una solicitud de transparencia, el diario *La Jornada* requirió al congreso cualquier tipo de material como videos, fotografías, listas de asistencia, documentos entregados en las asesorías o cursos que acreditaran que efectivamente se habían prestado los servicios por los que se habían pagado las referidas facturas y como respuesta obtuvieron 396 hojas de facturas y 2 mil 501 páginas con comprobantes de gastos, entre los que de acuerdo al reportaje había fotografías repetidas hasta en veintisiete ocasiones, aparentemente así se intentaba bloquear el ejercicio periodístico.

Otro asunto que destaca la investigación es que se facturaron asesorías no documentadas por el orden de 8 millones de pesos, “asesorías” que se contrataron a pesar de que en el congreso se contaba ya con un Instituto de Investigaciones que entonces gozaba de un presupuesto anual de 4 millones de pesos, por lo que aquí cabe también esta pregunta ¿Qué se hacía en ese instituto? ¿Contaba con el personal capacitado para la realización de trabajos de asesoría legislativa? El mismo reportaje señaló que desde febrero de 2006 el congreso tenía en funcionamiento ese Instituto²⁴⁵ cuyo objeto era el de brindar apoyo técnico a los diputados y las comisiones legislativas; el departamento estaba integrado por 20 profesionistas que se abocaban a la recolección, análisis, organización y manejo de información relacionada con los problemas de Zacatecas, México y otros países, sin embargo en el portal de internet de la legislatura no había detalles de las asesorías o proyectos realizados.

²⁴⁴ Equipo de investigación LJZ, “Contrata Congreso del Estado empresas fachada para simular gastos”, *La Jornada Zacatecas*, julio 6, 2015. Disponible en: <https://issuu.com/lajornadazacatecas.com.mx/docs/local_06072015/16>

²⁴⁵ Con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo de 2024, el Instituto de Investigaciones Legislativas se convirtió en el Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos; previamente había pasado de ser un instituto a una unidad. La justificación para la reforma se sustentó en la necesidad de consolidar un cuerpo de asesores profesionales que brinden un apoyo técnico integral a la producción normativa. Sin embargo, hasta el momento de elaborar este trabajo, dicho centro carecía de una planta laboral estable, ya que muchas de las personas que ahí llegan solo permanecen un tiempo en tanto encuentran la oportunidad de ser comisionados con algún diputado. Aunado a ello, el equipo técnico con el que cuentan es deficiente, hay computadoras viejas, escritorios dañados e incluso oficinas sin luz, lo que muestra la poca atención de los legisladores a ese espacio laboral.

Según el material periodístico las tres empresas tenían el mismo domicilio fiscal, por lo que el equipo de reporteros acudió al lugar ubicado en el municipio de Guadalupe, Zacatecas. En el local no había ningún rótulo que permitiera identificar la empresa, sólo se encontró el número exterior #52 pintado sobre una fachada blanca; en el interior no había personal disponible para la atención al público, sin embargo al timbrar, los reporteros fueron atendidos por una persona que negó que en ese lugar realizaran los trabajos mencionados que, reitero, iban desde asesorías legislativas hasta la renta de sillas, de mesas, equipos de sonido, impresión de lonas, compras de globos de helio y de material para oficina.

El trabajo de *La Jornada* se complementó buscando la reacción de algunos legisladores. Según lo documentado el diputado Juan Carlos Regis Adame se negó a dar declaraciones al respecto mientras que un diputado que no quiso dar su nombre reconoció que algunos pagaban a dichas empresas el impuesto a cambio de facturas para comprobar gastos de gestión. Por su parte, quien presidía la entonces comisión de régimen interno y concertación política (CRlyCP) máximo órgano de gobierno de la legislatura, María Elena Nava Martínez negó que se compraran facturas, aunque admitió que el poder legislativo facturó asesorías con esas empresas, desconociendo quién determinó la contratación de dichas compañías.

El asunto fue mediático durante dos o tres días, luego desapareció del ideario colectivo. En diciembre de 2015, se dio lectura al dictamen de la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal 2014 (año en que presuntamente se incurrió en la compra de facturas falsas) de la legislatura local. Dicho dictamen se elaboró de acuerdo a las observaciones emitidas por la ASE a la información que le presentó la comisión de vigilancia de la LXI Legislatura. Lo único que hizo la Auditoría fue recomendar a las autoridades del poder legislativo “coadyuvar en adoptar medidas preventivas y establecer sistemas de control eficaces y, en general, lograr que los recursos públicos se administren con eficacia, eficiencia, economía y honradez para el cumplimiento de los objetivos a los que están destinados.” No hubo ningún otro

tipo de sanción, así está asentado en el decreto de aprobación de dicha cuenta pública.²⁴⁶

Parece que los legisladores observaron que de este tipo de casos no habría consecuencias porque más escándalos fueron apareciendo. Después del ejercicio de esta LXI Legislatura, otro nubarrón se asomaba a la vida interna del poder legislativo. Éste se dio en la LXII Legislatura, en la cual le tocó ostentar una diputación por Morena a Luis Medina Lizalde, fue él quien ventiló una serie de situaciones anómalas que se estaban viviendo en el seno del congreso estatal y que hasta ese momento se mantenían lejos de la opinión pública, nadie había reparado sobre asuntos como el que se tenía en la cámara exceso de personal producto de la contratación de recomendados, lo cual estaba poniendo en crisis la salud administrativa de la legislatura. A ello se sumaba la gran desigualdad salarial existente entre los trabajadores (*una secretaria de diputado gana 13 mil 099 pesos, mientras otra con el mismo encargo y se supone funciones similares, gana 39 mil 978*)²⁴⁷ a pesar de que a trabajo igual debería de corresponder un salario igual.

A escasos días de haber iniciado su ejercicio constitucional, Medina Lizalde llamaba a sus compañeros a no embarrarse las manos de la basura que hasta ese momento se escondía bajo la alfombra legislativa. La transparencia total, dijo, es necesaria para corregir el rumbo. “No encuentro justificación para que la cámara de diputados me asigne un auto... los coordinadores no andamos visitando en su domicilio a los diputados y diputadas, no somos notificadores a domicilio, no tenemos ninguna justificación para ese privilegio”²⁴⁸ dijo en sesión Luis Medina quien había iniciado su intervención haciendo alusión a una nota periodística en la que se denunciaba que la legislatura previa había vendido coches adquiridos por el propio congreso, en lo que al parecer era una transacción llena de anomalías.

²⁴⁶ Decreto #551 de la LXI Legislatura del Estado de Zacatecas, 31 de diciembre 2015. Disponible en: <<https://www.congreso Zac. gob. mx/ co z/ images/ uploads/ 20160406095555. pdf>>

²⁴⁷ Portal de Transparencia de la Legislatura, Disponible en: <<http://transparencia.congreso Zac. gob. mx/cgi-bin/transparencia/portal/index.cgi?action=verarticulo&cual=9>>

²⁴⁸ Sesión ordinaria de la sexagésima segunda legislatura del estado, en Acta de sesión, 22 de septiembre del 2016. Disponible en: <<https://www.congreso Zac. gob. mx/o/13092>>

Luis Medina ventiló uno de los hechos que más escándalo mediático han generado en la vida del congreso del estado y considero que desde entonces, los embates contra “la casa de las leyes” arreciaron. Durante su intervención en el apartado de asuntos generales, correspondiente a la sesión del 20 de septiembre de 2016 “El Oso” como también se le conoce a este ex legislador, habló de los retos de la LXII Legislatura, la cual dijo, iniciaba su ciclo en la vida política de Zacatecas como un poder sin poder, con una subordinación ilegítima al ejecutivo, cuyo titular se imponía como el legislador por antonomasia de lo trascendente. Medina Lizalde acentuó que el descrédito de los congresos era generalizado en el país, ya que al legislador se le percibe como detentador de privilegios ofensivos para un pueblo “arrinconado por la economía neoliberal.”²⁴⁹

En su alocución el legislador citó datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) que ubicaban a la legislatura zacatecana como la tercera más improductiva del país, pero en el segundo lugar con las percepciones más altas por diputado; sin embargo, Luis Medina fue más allá y dijo que la realidad era aún más desoladora.

En la máxima tribuna del estado, el diputado confirmó que cada legislador zacatecano disponía de 385 mil 688 pesos para administrar mes por mes, esto sumando el monto de su dieta y otros conceptos diversos de los que sobresalía la entrega de casi 200 mil pesos mensuales en una partida conocida como herramientas legislativas. La denuncia pública estaba hecha. La acompañó de un llamado al ejecutivo para dialogar con argumentos y tiempo y no con sobornos ni presiones y, al judicial, para luchar por una efectiva división de poderes.

El discurso de Luis Medina es uno de los más valiosos que en mucho tiempo se hayan dado en el congreso local. Dijo que no había tiempo para simular que se legislaba y convocó al resto de diputados a renunciar a los privilegios para recuperar su condición de representantes populares y desde ese momento planteó suprimir esas herramientas. Proponía además prohibir de manera expresa la contratación

²⁴⁹ Sesión ordinaria de la LXII Legislatura del estado, en Acta de sesión, 20 de septiembre de 2016, Disponible en: < <https://www.congreso Zac.gob.mx/o/13085>>

de seguros de gastos médicos mayores con dinero público, eliminar el fuero y emprender los cambios necesarios para que el poder legislativo fuera auditado por despachos certificados por la Secretaría de Hacienda.²⁵⁰

Destaco la elocuencia del discurso de Luis Medina porque aunado a que no siguió con lo que era un pacto de silencio, prácticamente al final de su gestión logró concretar diversas reformas sobre los aspectos que ventiló. Consiguió que se ampliaran los periodos ordinarios, prohibir las sesiones privadas y eliminar esas mentadas herramientas legislativas modificando el artículo 65 de la constitución, aunque como describiré un poco más adelante, las legislaturas siguientes prácticamente revocaron la mayoría de esos avances.

La caja de pandora estaba abierta. Sobre la participación de Luis Medina no se hicieron esperar las reacciones. El priista Osvaldo Ávila Tiscareño criticó que de manera recurrente los propios diputados hicieran descalificaciones a priori, juzgando al resto de cínicos, exhortando a ser más productivos, lo cual consideró era estridencia pura. Defendió la etiquetación de herramientas legislativas ya que éstas no significaban un gasto superfluo porque ese dinero, aseguró, se destinaba en beneficio de la gente. Medina Lizalde respondió:

No me propongo de ninguna manera condenar la verdadera gestión, pero la legislatura que nos precedió, generó un escándalo extraordinario, que inclusive hizo que se presentara una denuncia por el uso de facturas falsas para acreditar los recursos que proceden por ese concepto de herramientas legislativas... hemos confundido la gestión con la filantropía con cargo al erario.²⁵¹

Medina Lizalde hablaba de la posibilidad de reorganizar la gestión a través del departamento que entonces se tenía para ese objetivo con el propósito de cancelar de manera efectiva la posibilidad de que se desviaran los recursos a los bolsillos de los propios diputados. Pero las respuestas opositoras continuaron. El diputado Torres Mercado, de la bancada del PRI dijo lamentar que la rumorología se apoderara del recinto legislativo y secundó a su compañero de bancada en la

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ *Ibid.*

idea de que las herramientas legislativas servían para atender las necesidades urgentes de las familias zacatecanas “cuando se quiere robar se va a robar lo que sea y a presentar facturas falsas como se ha hecho, pero no generalicemos”.

Enseguida el diputado Samuel Reveles Carrillo del PT señaló que el poder público tenía ya décadas en desgaste. Responsabilizó a los medios de comunicación de acelerar esa denostación derivado de sus propios intereses, sin embargo, reconoció que eran exorbitantes las cantidades económicas que recibían los legisladores por hacer su trabajo, por lo que aseguró que propondría reducir en un 50 por ciento la dieta de los diputados; eso nunca sucedió.

La panista Lorena Oropeza estimó que lo prudente era analizar el tema de las herramientas legislativas en una sesión privada, no era momento de debatir sobre algo que aún no tenían la certeza de cómo lo iban a ejercer. A su vez, José María González Nava del PRI eludió el asunto específico de las herramientas y se limitó a criticar que se hicieran debates producto de notas periodísticas y no de una investigación a fondo (en referencia a la presunta venta irregular de automóviles del congreso).

El tema fue un asunto de agenda mediática por varios días. Luis Medina no cambió su discurso y en posteriores entrevistas insistió en que aunado a los casi 386 mil pesos que cada diputado recibía de manera mensual, la legislatura pagaba por cada uno más de 66 mil pesos anuales para su seguro de gastos médicos mayores.²⁵² Medina Lizalde desglosó ante *La Jornada Zacatecas* que además de la percepción mensual neta del legislador que entonces era de 99 mil 420 pesos, se le daban 49 mil 620 pesos mensuales para un fondo de ahorro, 15 mil pesos al mes de viáticos, 7 mil 500 por concepto de gastos de representación y mil 200 por gastos de fracción, entre otros. La representación popular convertida en un auténtico negocio.

²⁵² Alma Tapia, “Una cantidad exorbitante, la que se asigna por concepto de herramientas legislativas: Medina”, *La Jornada Zacatecas*, septiembre 26, 2016. Disponible en: <<https://ljz.mx/26/09/2016/una-cantidad-exorbitante-la-se-asigna-concepto-herramientas-legislativas-medina/>>

Previo al cierre de ejercicio de aquella LXII Legislatura el tema de las herramientas legislativas no había muerto en el ambiente mediático y se debe reconocer como un logro que aquellos legisladores votaron por la erradicación de ese concepto, estableciendo tanto en la constitución política del estado como en la ley orgánica, que la legislatura no podrá presupuestar de sus recursos ayudas sociales, pero ello no evitó que otro fuerte escándalo se avecinara.

Antes de entrar en ese nuevo hecho que golpeó la institucionalidad del poder legislativo, considero necesario resaltar que en la parte final de la LXII Legislatura además de eliminar las herramientas legislativas, los diputados aprobaron otras reformas de gran calado como el determinar que el poder legislativo debía de contar con un órgano interno de control (lo que se concretó hasta la LXIV Legislatura), se ampliaron los periodos ordinarios en un mes cada uno, se estableció que todas las sesiones que celebrara el poder legislativo, sin excepción, deberían ser públicas. Se asentó en ley que el quince de septiembre de cada año la propia legislatura debería rendir un informe de labores en tanto que el presidente del Tribunal Superior de Justicia debería hacer lo propio ante el pleno el veintisiete del mismo mes.²⁵³ Dichos logros se ensombrecieron ya que otra vez los lastres de la corrupción y la falta de austeridad, se hicieron presentes.

En noviembre de 2021, el diputado morenista Ernesto González Romo detonó una nueva bomba que bautizó como la “estafa legislativa”. Se trataba de un desfalco al erario que superó los 200 millones de pesos. González Romo²⁵⁴ relata como prácticamente al inicio del ejercicio constitucional de la LXIV Legislatura, los diputados fueron citados a una reunión en un salón del hotel Mesón de Jobito, ubicado en el centro de la ciudad capital de Zacatecas. En ese encuentro, el

²⁵³ *Gaceta Parlamentaria*, Iniciativa que reforma la Ley Orgánica del Poder Legislativo, jueves 14 de junio 2018, segundo periodo ordinario. Disponible en: <<https://www.congreso Zacatecas.gob.mx/coz/images/uploads/20180614124112.pdf>>

²⁵⁴ Entrevista a Ernesto González Romo realizada por Miguel Ángel Ovalle, Zacatecas, Zacatecas, 13 de septiembre 2023. Ernesto González es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Zacatecas y ha trabajado como asesor de la senadora Soledad Luévano Cantú. Posteriormente fue legislador local integrante de la LXIV Legislatura del Estado de Zacatecas y al concluir su ejercicio se integró al gabinete de David Monreal Ávila como secretario de la Función Pública.

entonces secretario general de la legislatura Eduardo Rodríguez Ferrer ofreció a los nuevos legisladores una explicación de la estructura administrativa del congreso, así como de los derechos que tenían, tales como su cajón de estacionamiento, una secretaria de planta, la posibilidad de contratar a dos personas de confianza y desde luego, los recursos económicos a los que accederían.

El diputado Ernesto González hace un paréntesis para recordar que a pesar de que la legislatura anterior había derogado el concepto de las herramientas legislativas, el gobernador de ese momento, Alejandro Tello Cristerna, dispuso que no habría de reducir el presupuesto del congreso, no quería confrontaciones con los legisladores, por lo que, aunque los diputados estaban ya limitados por la constitución para entregar apoyos sociales, el dinero que se “usaba para ese fin”, permanecía intacto en las arcas legislativas.

Las irregularidades comenzaban a asomarse, según sostiene el diputado, cuando Rodríguez Ferrer les dice a los diputados que existía un faltante de 10 millones de pesos en el recurso que deberían ejercer, la razón estaba en que los diputados salientes utilizaron el dinero de la partida “servicios legislativos” (a la cual se destinó el dinero de las herramientas legislativas) correspondiente a los meses de octubre, noviembre y diciembre de aquel 2021, a pesar de que ellos concluyeron con su encargo en septiembre del mismo año, o sea que se llevaron el recurso de tres meses que ya formaba parte del presupuesto de la nueva legislatura. El secretario general pidió a los diputados “no preocuparse” por ese dinero, ya que según les afirmó, se tenía ya un acuerdo con el secretario de Finanzas del gobierno del estado para que se les recuperara dicho recurso.

Posterior a esa reunión, Ernesto González asegura que una persona se acercó a su oficina para ofrecerle un catálogo de empresas que podrían brindarle servicios de ferretería, contabilidad o derecho, para justificar el dinero de la partida de servicios legislativos. La denuncia que se había hecho por la compra de facturas falsas de la anterior legislatura, parecía no haber modificado absolutamente nada.

Ernesto González fue designado como parte de la comisión de legisladores encargados del proceso de entrega-recepción. Él relata que en esos actos

regularmente solo se observa una gran cantidad de tomos sobre un escritorio, se firma el documento respectivo que acredita el cambio de legislaturas y luego toda esa papelería se arrincona en un lugar polvoriento donde nadie suele interesarse en revisarlos. Pero esa ocasión, según dijo, fue diferente. El diputado decidió indagar en los documentos de dicha entrega-recepción y estudió cada partida presupuestal, encontrando la respectiva a servicios legislativos, un apartado muy amplio en donde observó esos diez millones que les había dicho el secretario general que faltaban.

Ante esta situación el diputado solicitó se le proporcionaran las facturas como parte de ese mismo proceso de entrega-recepción, encontrando según describió, una cloaca deleznable. “Había contratos por la elaboración de discursos para ser usados en el apartado de asuntos generales por montos que oscilaban en los 80 mil pesos”. Lo mismo sucedía con facturas por elaboraciones de iniciativas de punto de acuerdo con valores similares a los 70 u 80 mil pesos. Al sumar los ejercicios se obtenía que cada diputado ejercía alrededor de 250 mil pesos cada mes.

No solo fue eso, el tema, según reitera, es cómo se justificaba el ejercicio de ese dinero. Las empresas que facturaban eran eso precisamente, compañías factureras que en realidad no se dedicaban a las actividades descritas en su razón social, sino que simplemente se ocupaban de vender facturas. Como ejemplo de ello, menciona, había una empresa cuyo domicilio se ubicaba en Oaxaca y al localizarlo descubrió que en la realidad en ese lugar había un restaurante y dicha compañía había sido fundada por un personaje que había estado en prisión por fraude.

Era un mismo grupo de empresas, las cuales facturaban gastos a diputados de todos los partidos políticos, lo que hace pensar que esa idea de comprobación surgió y se ejecutó de manera institucional, así lo considera Ernesto González quien presentó una denuncia de hechos ante la Unidad de Inteligencia Financiera, lo mismo hizo en la Fiscalía Anticorrupción del estado y también en la Auditoría Superior de la entidad, pero a más de dos años de haber ventilado los hechos descritos no se registraron avances en las investigaciones. A decir del legislador

ahora existe un pacto de impunidad. “No hay ningún avance... se enfocan más en tratar de esconder y sepultar el expediente que en sancionar a los responsables”.

La denuncia y mediatización de este hecho tuvo dos impactos fundamentales. El primero de ellos fue el rechazo social de la ciudadanía que a través de las diferentes redes sociales hizo patente su enojo, el cual según González Romo debería demostrarse en los procesos electorales ya que sólo así podrán irse eliminando acciones similares en las generaciones venideras de legisladores. Por otra parte, al ventilarse ese dispendio, se le dio la justificación al titular del ejecutivo para que ahora sí propusiera una reducción en el presupuesto de la legislatura el cual fue de aproximadamente 60 millones de pesos.²⁵⁵

A acciones como las previamente señaladas, se suma el que algunos avances que se obtuvieron en la LXII Legislatura para tratar de hacer más productivo al congreso, se revocaron; por ejemplo, los periodos ordinarios volvieron a acortarse un mes, pero el más increíble fue el volver a modificar la constitución en un intento por “revivir las herramientas legislativas”. Fue en diciembre de 2021 cuando con 27 votos a favor y sólo uno en contra se avaló reformar el artículo 65 de la constitución política del estado para volver a habilitar que la legislatura presupuestara de sus recursos una partida para entregar ayudas sociales.²⁵⁶

Sobre el particular, el diputado Jehú Salas Dávila, presidente de la comisión legislativa de puntos constitucionales, se manifestó en la sala de sesiones asegurando que repartir apoyos sociales no era parte de las atribuciones que correspondían a un legislador, sino que esa era una actividad que se ejercía a través del poder ejecutivo y los ayuntamientos con programas específicos y reglas de operación concretas.²⁵⁷ Sin embargo la modificación avanzó y se vino una avalancha de críticas y posturas políticas que el gobernador David Monreal intentó

²⁵⁵ “Reducción Histórica de 68 mdp al congreso en Zacatecas”, *Conexión 58*, noviembre, 2021. Disponible en: <<https://www.conexion58.com/2021/11/reduccion-historica-de-68-mdp-al-congreso-en-zacatecas>>

²⁵⁶ Alejandro Ortega, “Diputados reviven las herramientas legislativas, solo un voto en contra”, *La Jornada Zacatecas*, diciembre 16, 2021. Disponible en: <<https://ljz.mx/16/12/2021/diputados-reviven-las-herramientas-legislativas-solo-uno-voto-en-contra/>>

²⁵⁷ *Ibid.*

aprovechar políticamente vetando el decreto respectivo y declarando que revivir las herramientas legislativas implicaba quitar 70 millones del presupuesto a rubros como seguridad, deporte, campo y educación.²⁵⁸ Una vez más el legislativo quedaba en el desprestigio social.

Hemos visto pues que el poder legislativo enfrenta serios problemas de legitimidad, no en cuanto a la adquisición de su poder en sí (“legitimación constitutiva”), sino respecto a su ejercicio (“legitimidad social o funcional”). Roberto García Jurado describe muy bien como en la época de la monarquía la legitimidad descansaba en su autenticidad sucesoria, pero la legitimidad democrática al no poder sustentarse en el derecho divino y depender en cambio solo del sufragio popular perdió esa característica propia de la era de los reyes. Pero incluso en esos regímenes monárquicos, se generaban reacciones positivas o negativas por su incapacidad, perversidad, generosidad o benevolencia,²⁵⁹ solo que ahora en un régimen democrático los abusos o los excesos hacen cuestionar la legitimidad que en la era de la monarquía no se ponía en tela de juicio por ese derecho sucesorio mencionado.

Coincido plenamente con García Jurado cuando afirma que la legitimidad debe alimentarse y fomentarse mediante el uso que se hace del poder, ejerciéndolo de manera eficiente, desempeñando sus tareas de acuerdo a las expectativas y aspiraciones de la población.

Un ejemplo más reciente que nos ayuda a ilustrar de qué manera el poder legislativo ha debilitado su legitimidad social se dio el 5 de octubre de 2023. Nos situamos en la época en la que se tiene que llevar a cabo la glosa con motivo del segundo informe del gobernador del estado de Zacatecas y toca el turno de comparecer al secretario de Seguridad Pública, General Arturo Medina Mayoral, quien fue nombrado por el gobernador del estado en febrero del mismo año en

²⁵⁸ Rosaura Rincón, “Veta gobernador de Zacatecas las herramientas legislativas”, *El Sol de Zacatecas*, mayo 5, 2022. Disponible en: <<https://www.elsoldezacatecas.com.mx/local/veta-el-gobernador-de-zacatecas-las-herramientas-legislativas-8241307.html>>

²⁵⁹ Jurado “Fundamentos de la Legitimidad”, *Revista de Ciencia Política*, pp.135-136. Disponible en: <<https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37280>>

medio de una crisis de violencia, se trataba del tercer secretario de Seguridad en dos años de mandato de David Monreal.

La cita estaba programada a las diez de la mañana, pero luego de tres llamados no hubo *quórum* legal para sesionar y la presidente de la mesa directiva, Georgia Fernanda Miranda optó por declarar como desahogada la comparecencia en lugar de reagendarla. Las acusaciones entre los diputados no se hicieron esperar.

La diputada Ma. Del Refugio Ávalos Márquez²⁶⁰ (PRI) acusó que legisladores de Morena se encontraban en el edificio, pero se negaban a realizar la comparecencia, por lo que pidió se hiciera uso de la fuerza pública para obligar a los diputados a presentarse a la sala de sesiones. Xerardo Ramírez (PT) se sumó al reclamo, asegurando que en el recinto había 19 diputados, con lo cual se reunía el *quórum*, pero inmediatamente acusó también a la bancada del PAN de ser el grupo parlamentario que más faltas acumulaba en el desarrollo de la glosa. Los gritos reinaron en el pleno. Karla Valdez (PAN) se dirigió a la presidente de la mesa a quien acusó de “palera, imparcial, atendida y vendida.” La legisladora atacada respondió: “diputada corriente”.²⁶¹

Más tarde, el diputado Ernesto González Romo (Morena) dio una conferencia de prensa en la que se deslindó del actuar de su bancada y calificó de penoso el espectáculo legislativo y que por falta de *quórum* no se pudiera realizar la sesión. Reconoció que como Poder le fallaron a la sociedad por lo que ofreció una disculpa pública.

Los comentarios que se pudieron leer durante la transmisión de la sesión, dan una idea de la percepción ciudadana hacia el trabajo en el congreso. Entre otros, se señalaba: “y de todos modos cobran su salario normal”, “bola de huevones, ah, pero cobrando puntualmente”, “una verdadera vergüenza que quienes nos representan en el congreso del estado se presten no asistiendo...cuando es

²⁶⁰ La diputada María del Refugio Ávalos abandonó las filas del PRI para buscar la alcaldía de Jerez por el partido Morena. Antes, había solicitado licencia a su cargo en el congreso local al que regresó para terminar su periodo legislativo luego de haber perdido la contienda electoral.

²⁶¹ *Perímetro*, Video disponible en <<https://fb.watch/nv8YqEe0oL/?mibextid=2Rb1fB>>

precisamente en estos momentos el problema más relevante para los zacatecanos”, “les valió y cobran millones por no ir para realizar su trabajo”.²⁶²

Lo que en realidad sucedió es que el grupo de legisladores del partido que encabeza el gobierno del estado (Morena) junto con algunos aliados de la oposición, prefirieron “reventar la sesión”, es decir ausentarse para que por la falta de *quórum* legal no se pudiera realizar la comparecencia y evitar así horas de debate del tema que más negativamente impacta al gobierno. Una vez más el legislativo se usó para fines políticos por parte del ejecutivo y dejó de lado la premisa de que para ganar legitimidad hay que cumplir de manera cabal con la obligación conferida, en este caso la delegada por los zacatecanos que implicaba, entre otras, cuestionar las acciones que se están realizando para devolver la paz social a este estado tan golpeado por la violencia y la delincuencia. Los diputados optaron por hacer mutis.

Múltiples son los lastres que han estado a la sombra del poder legislativo, cada uno de ellos ha ido deteriorando la confianza de la gente hacia sus representantes, muchos de los cuales han dejado de desempeñar su tarea parlamentaria con valores y decoro. De manera contundente creo que el poder legislativo ha incurrido en un sinnúmero de acciones que han derivado en deslegitimar su papel ante el pueblo que representa. No escuchar las demandas del ciudadano es una acción de omisión que también deslegitima y que ha contribuido en trasladar a la legislatura a un lugar lejano de la aceptación ciudadana.

4.- Lejos de la aprobación ciudadana

El trabajo legislativo en general carece de una alta aceptación ciudadana. En el año 2007, la Encuesta Nacional Gobierno, Sociedad y Política²⁶³ arrojó que los diputados ocupaban el último lugar entre una lista de instituciones en las que los

²⁶² Transmisión en vivo de la sesión legislativa del 5 de octubre de 2023, disponible en: <<https://fb.watch/nvmxFvFA2/?mibextid=2JQ9oc>>

²⁶³ “Encuesta Nacional Gobierno, Sociedad y Política”, 2007, Gabinete de Comunicación Estratégica. Disponible en: <https://gabinete.mx/images/estudios/2007/encueta_nacional_2007.pdf>

ciudadanos más confiaban. Considerando el número 10 como la institución a la que se tenía más confianza y el 0 a la que menos, el ejército tuvo 8.20 de calificación, seguido de las universidades con 7.88 y la Iglesia con 7.66; sindicatos, policía, senadores y diputados fueron los peor evaluados con 5.63, 5.50, 5.50 y 5.22 respectivamente.

El ejercicio de 2007 resalta además que el 60.7% de los encuestados dijo estar de acuerdo en que las leyes solamente favorecen a los más ricos y poderosos y un 55.9% consideró que las leyes no son suficientes para garantizar el bienestar de las personas y de sus familias. Un dato más fue que el 79.4% afirmó que para la elaboración de las leyes no se tomaba en cuenta la opinión del ciudadano común,²⁶⁴ esto representa que prácticamente ocho de cada diez ciudadanos expresaron que su voz, su pensar y su sentir, no eran importantes para quienes elaboran nuestro marco legal.

Entonces si el ciudadano supone que las leyes son para ayudar al poderoso y no para asegurar el bienestar familiar y más aún si su pensar no es tomado en cuenta para que desde las leyes se construya un mejor estado, ¿por qué habría de confiar en lo que aprueba la legislatura? ¿Por qué respaldarla? Por aquí asoma su mirada el problema de la carencia de legitimidad.

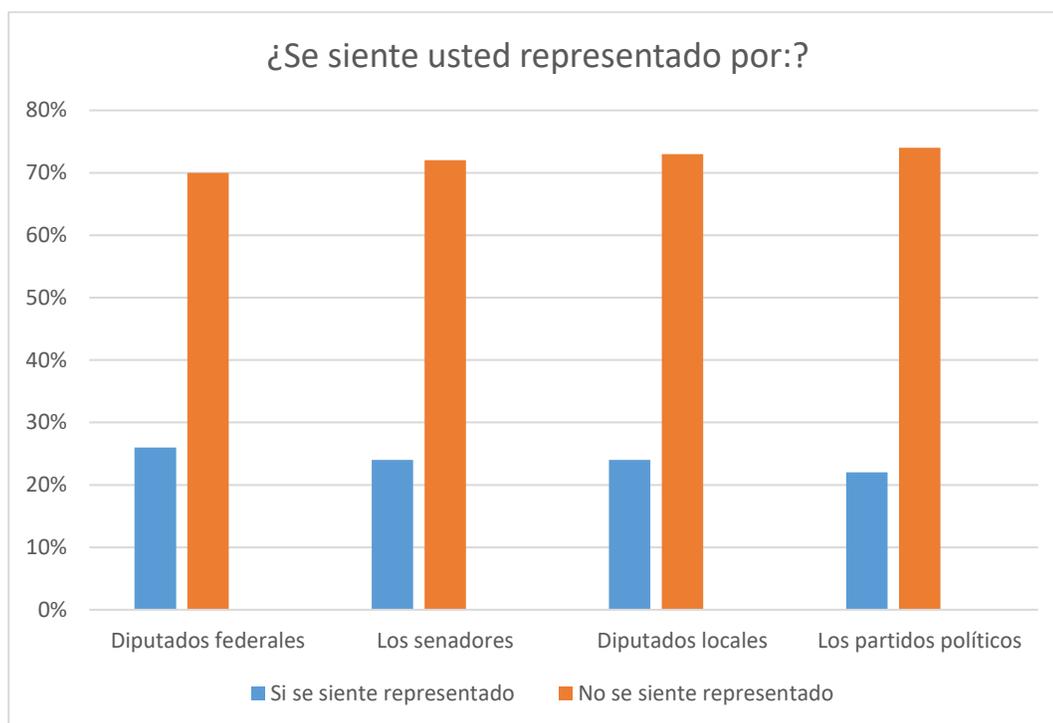
En el tercer año de gobierno del presidente mexicano Enrique Peña Nieto, es decir para el 2015, la cámara de diputados del Congreso de la Unión realizó una encuesta nacional de opinión pública²⁶⁵ que entre sus resultados arrojó que los mexicanos se sintieron entonces poco representados por sus diputados federales y locales. En el estudio referido se destacó que un 73% de los ciudadanos no se sentían representados por los diputados locales; el 72% señaló lo mismo respecto a sus senadores y el 70% en relación a los diputados federales. Aunado a lo anterior, y similar a lo acontecido en 2007, el 51% de los ciudadanos sostuvo que sus opiniones no son tomadas en cuenta por los diputados locales. Llama la atención

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ Encuesta Nacional de Opinión Pública: "Representación Política y Participación Electoral", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, mayo 2015.

que, a pesar de ello, el 56% de los ciudadanos consultados en ese tiempo, aseguraron que sí participarían en los procesos electorales venideros.

Gráfica 6

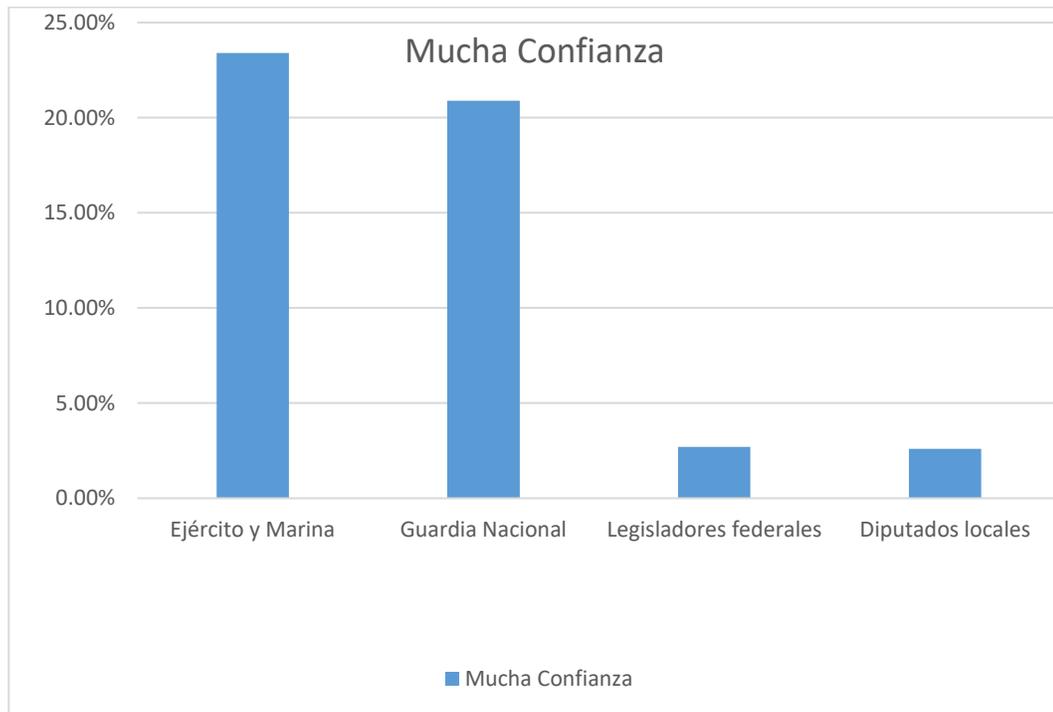


Gráfica de elaboración propia con información del portal oficial de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión

En ese mismo tenor, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020²⁶⁶ realizada por el INEGI, en nuestro país sólo el 2.7% de los entrevistados mostraron tener mucha confianza en los senadores y diputados federales, mientras que apenas un 2.6% aseguró confiar mucho en los diputados locales. En contra parte, el 23.4% dijo tener mucha confianza en el Ejército y Marina y con un nivel similar (20.9%) se ubicó a la Guardia Nacional.

²⁶⁶ Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020, INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf>

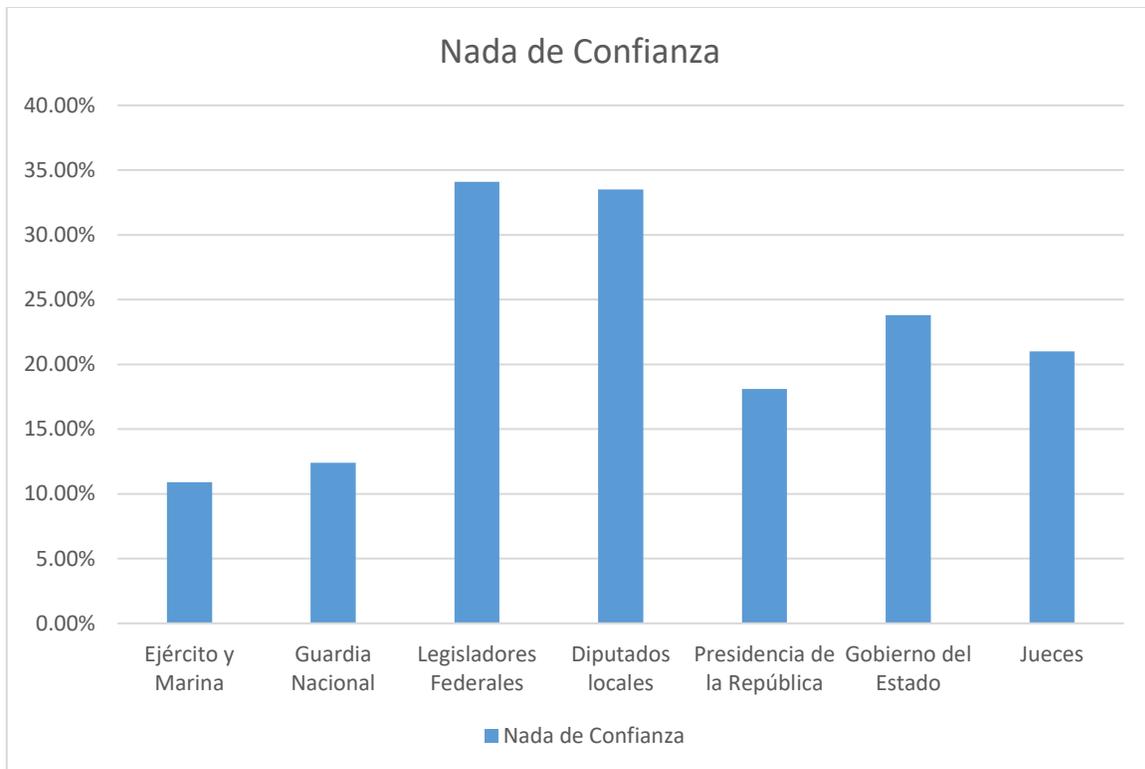
Gráfica 7



Gráfica de elaboración propia con información del portal oficial del INEGI

De la misma manera, el 34.1% declaró no confiar nada en los legisladores federales y el 33.5% dijo no tener nada de confianza en los parlamentarios locales. En el Ejército y la Marina solo el 10.9% manifestó su nula confianza y el 12.4% en la Guardia Nacional. En este indicador podemos incluir a la presidencia de la república en la que aseguraron no confiar el 18.1% de los encuestados, el 23.8% no lo hace en el gobierno del estado y el 21% en los jueces.

Gráfica 8



Gráfica de elaboración propia con información del portal oficial del INEGI

Un dato que considero relevante es que a nivel nacional el sector poblacional que menos confía en los legisladores locales es el que se ubica entre los 30 y los 59 años (37.7%), mientras que los jóvenes entre 15 y 17 años son los que más confianza tienen en los diputados locales (algo de confianza, 31.9%). Si bien no son números como para celebrar, sí revelan que en la juventud puede existir una esperanza de fortalecer la confianza y la legitimidad social del congreso.

Respecto a este dato es importante mencionar que los jóvenes ahora han sido testigos de transformaciones políticas y sociales de gran importancia que abrieron el camino hacia un país más democrático y de mayor pluralidad política al

existente en la era hegemónica del PRI²⁶⁷. La encuesta de 2007 se realizó en un momento en el que, en el ámbito local, el gobierno de la perredista Amalia García Medina llegaba a la mitad de su gestión, era la primera mujer en gobernar la entidad.

La encuesta hecha en 2020 se enmarcó en el segundo año de ejercicio como presidente de la república de Andrés Manuel López Obrador quien finalmente y después de intentarlo en tres procesos electorales diferentes, alcanzó la codiciada titularidad del ejecutivo. Un popular gobierno de izquierda al fin tomó las riendas de la nación mexicana.

Cada contexto político que se ha vivido en el país desde finales del siglo pasado ha impactado positivamente en una mayor participación juvenil dentro de los espacios de toma de decisión y eso ha generado que incluso se haya tenido ya que legislar en entidades como la zacatecana para que el 20% de las candidaturas de los partidos políticos sean destinadas a los jóvenes.²⁶⁸

Un factor que no debemos soslayar y que puede incidir en que el sector de mayor edad sea más desconfiado que los jóvenes puede ser la experiencia, es decir, el haber vivido ya diferentes momentos en los que se añoraba algún cambio sustancial en el actuar de los que ejercen la política y éste no llegó. El joven por la naturaleza propia de su condición mantiene otras expectativas sobre la vida.

Observando la información de las encuestas, es decir de la realizada en 2007, la de 2015 y de la que se hizo en 2020, los resultados sobre la confianza en el congreso no cambian mucho, el parlamento tiene años alejado de la aceptación ciudadana.

²⁶⁷ “Los Jóvenes en la Política”, Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM. Disponible en: <<http://www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3221/19.pdf>>

²⁶⁸ *Ley Electoral del Estado de Zacatecas*, art. 18, 2015.

4.1- La percepción del diputado sobre su propio encargo

María del Mar de Ávila Iburgüengoitia,²⁶⁹ ex diputada panista integrante de la LXIV Legislatura del estado de Zacatecas, considera que la representación popular debería ser un fiel reflejo de las necesidades de los ciudadanos. El diputado tendría que velar en todo momento por los intereses de las personas, sin embargo, en la realidad esto no sucede así.

Para la legisladora de Acción Nacional la relación diputado/ciudadano se pervirtió. La sociedad se ha olvidado del poder que tiene sobre sus representantes y se ha enfocado mucho en solamente ver al diputado como una fuente de recursos económicos; la función de gestión del legislador se ha impuesto como la principal, a pesar de que esta no es una tarea primordial del constructor de leyes.

Se dijo consiente de la existencia de una deteriorada imagen pública de la legislatura. En su visión, ésta se ha desencadenado porque en gran medida el ejecutivo ha utilizado al legislativo como su trinchera para escudarse de sus propios escándalos, pero reconoció que entre los ciudadanos permea la creencia de que sus representantes son flojos y corruptos y que atrás ha quedado la figura del legislador sabio y pensante.

Por otra parte, sostuvo que el asunto de la corrupción no es una cuestión exclusiva de la clase política. La construcción de esa realidad, según señaló, viene precedida de una cultura que ha estado inmersa en los mexicanos. “Hoy el ciudadano busca la manera de pasarse un alto, de no pagar una infracción, de saltarse una fila”. A pesar de ello, coincidió en que la legislatura está padeciendo una crisis de legitimidad social y ésta se ha agudizado porque el ejecutivo ha

²⁶⁹ Entrevista a la diputada María del Mar de Ávila Iburgüengoitia realizada por Miguel Ángel Ovalle Flores, 29 de enero de 2024. María del Mar de Ávila Iburgüengoitia fue diputada del PAN integrante de la LXIV Legislatura. Políticamente siempre ha militado en el PAN y ha ocupado cargos en su estructura de mando. En la LIX legislatura fue diputada suplente del entonces diputado Arnoldo Rodríguez Reyes tiempo en el que fungió como presidenta de la Mesa Directiva a la vez que la ciudad de Zacatecas recibía la denominación de ciudad heroica. Entre las propuestas que presentó en su nueva etapa legislativa hubo iniciativas en materia de fuero constitucional, protección de las infancias, transparencia, salud, promoción del arte y la cultura y la conservación del patrimonio cultural del estado.

intentado imponerse como poder preponderante, “dañando la gobernabilidad y siendo apoyado por su bancada, ya que cada grupo parlamentario afín al gobierno, suele ponerse de tapete para permitir al gobernante imponer su voluntad sin buscar la concordia, el consenso y el bien común.”

La diputada aseveró que sus compañeros son sabedores también de la mala estima que tienen entre los ciudadanos, pero poco se hace para mejorar esa percepción. Para ella los ejercicios de parlamento abierto son un mecanismo fundamental para acercarse al ciudadano, ya que muchas veces los diputados solo buscan a las personas en épocas electorales.

Añadió que los diputados no deberían recibir ningún otro ingreso más allá de su salario, pero la gente está acostumbrada a pedirles dinero y por ello muchos legisladores recurren a entregar recursos de fondos que no están presupuestados para ese fin y ello los lleva incluso a justificar esos gastos de manera indebida.

De la falta de confianza ciudadana a la tarea legislativa también se dijo consiente Ernesto González Romo,²⁷⁰ ex diputado local por Morena, quien fue más allá al afirmar que existe un divorcio entre el ciudadano y la figura del diputado y esta separación se hace más sólida cuando la sociedad se siente alejada de las decisiones que se toman en la legislatura ya que regularmente los asuntos que se abordan en el poder legislativo son ajenos a los intereses ciudadanos; “mientras la gente enfrenta problemas de seguridad, económicos, de movilidad, de salud, educación o de carencia de servicios básicos, la legislatura discute quien debe asumir un órgano de gobierno o qué grupo parlamentario va a presidir el mayor número de comisiones; “las prioridades de la población y las de los diputados, se encuentran en órbitas distintas.”

Las consecuencias de ese divorcio entre representante y representado resultan en que el poder legislativo carece de la fuerza suficiente para hacer valer sus determinaciones. Para González Romo la legislatura pierde no sólo el respaldo

²⁷⁰ Entrevista Citada

ciudadano, sino el respeto y las facultades que la constitución le otorga ya que éstas no se acatan.

Por su parte, el ex diputado Enrique Laviada Cirerol²⁷¹ quien primero formó parte de la bancada de Morena, luego de Movimiento Ciudadano y más tarde del PRD en la LXIV Legislatura, trasladó prácticamente de manera total la responsabilidad del debilitamiento institucional del congreso no al propio actuar de los legisladores sino al golpeteo constante del poder ejecutivo. Su visión es similar a la de la legisladora María del Mar.

Para Laviada Cirerol el sistema presidencialista que persiste en México ha derivado en que el congreso ocupe en muchos aspectos de la vida política un lugar secundario. Un sistema parlamentario, dijo, sería ideal para que el congreso tenga un mayor peso en la conducción de un Estado. Al respecto es oportuno hacer una acotación para señalar que esa es una de las formas de organización política más importantes de las democracias contemporáneas y su característica principal de acuerdo a Ricardo Espinoza Toledo es que no existe una separación rígida entre el parlamento y el gobierno; el ejecutivo se divide en un jefe de Estado y uno de gobierno, el poder ejecutivo-legislativo se comparte.²⁷² Además, en este tipo de régimen el primer ministro y su gabinete están sujetos al control político por parte del parlamento aunque no existe una subordinación, tanto el gobierno como el parlamento tienen su autonomía.

El sistema parlamentario puede desarrollarse de diferentes maneras, sea como una monarquía parlamentaria o una república, según el diseño institucional

²⁷¹Entrevista realizada a Enrique Manuel Laviada Cirerol realizada por Miguel Ángel Ovalle, Zacatecas, Zacatecas, 11 de octubre de 2023. Enrique Laviada es periodista de profesión. Es el director fundador del diario local *NTR*. Fungió como asesor y coordinador de comunicación social en el gobierno del estado de Nuevo León durante el mandato de Rodrigo Medina. Durante la administración de Ricardo Monreal fue asesor del gobernador y coordinador de Enlace Institucional, además de subsecretario de gobierno. En 2016 fue candidato a presidente municipal de Fresnillo y en 2021 se postuló como candidato a diputado de representación proporcional por Morena. Es autor del libro “Cien Personajes y Vivencias” y coautor de “La Historia de la Industria Eléctrica en México”.

²⁷² Espinoza, “Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial”, INE, pp.9,10. 2016. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4672/03%20RET%20Sistemas%20No.%2020%2C%20INE..pdf?sequence=14&isAllowed=y>

de cada país. En naciones europeas podemos encontrar un sistema parlamentario en el que como en Inglaterra hay una persona que ostenta la corona y además un primer ministro y un parlamento; el primer ministro es poderoso, pero es limitado y controlado por el parlamento.²⁷³ Otro aspecto medular del parlamento es que en él se permite la discusión, la confrontación pacífica, la negociación y la repartición del poder.

Espinoza Toledo resalta que, en contra parte, el sistema presidencial requiere la colaboración de tres organismos (ejecutivo, legislativo y judicial) para ser eficiente y al disponer cada uno de ellos de legitimidad propia, se puede garantizar su autonomía y autorregulación y ninguno debe someter al otro sino sujetarse a mecanismos constitucionales de intervención en sus ámbitos correspondientes.²⁷⁴ Sin embargo, a pesar de ciertas similitudes con el sistema parlamentario, en el presidencialismo el titular del ejecutivo tiene cierta preponderancia dentro el sistema político, aunque en sentido estricto el congreso no debe ser débil ni estar subordinado. En el parlamentarismo el jefe de Estado puede ser destituido, en el presidencialismo no.

El nacionalismo mexicano es una construcción jurídica que tiene como su principal referente la constitución de Cádiz, pero de acuerdo a la premisa del diputado Laviada, nuestro país se ha quedado en el camino de dar ese peso, esa fortaleza a su congreso.

De acuerdo al legislador, en pleno siglo XXI se vive en nuestro país una regresión política brutal que incluso el viejo presidencialismo del PRI no hubiera imaginado. El ejecutivo federal, refirió Laviada, menosprecia a los otros poderes y usa su mayoría en el congreso únicamente para servirlo. Según el diputado se está incluso en un riesgo de que desaparezca el equilibrio republicano para dar paso a un régimen autoritario y excluyente respaldado por los militares ya que como nunca, un presidente de la república (en referencia a Andrés Manuel López Obrador) ha

²⁷³ *Ibid*, p.36.

²⁷⁴ *Ibid*, p.41.

dado tanto poder a las fuerzas armadas que hoy controlan prácticamente todas las áreas neurálgicas del país.

“A un régimen presidencialista le conviene un poder legislativo débil, desprestigiado, corrompido, inservible” señaló Laviada Cirerol quien indicó que desde la era hegemónica del PRI al titular del ejecutivo le convenía que el legislativo solo fungiera como un apéndice del poder central, pero con la llegada de la pluralidad los diputados adquirieron una nueva dimensión en la que se pudo increpar y replicar al titular del ejecutivo, tal y como debe usarse en un parlamento en el que se discute entre iguales “antes había gritos y sombreroazos que no demeritaban al poder, sino al contrario, generaban una enorme emoción cívica”.

En los estados, afirmó, se busca replicar el modelo nacional de desestimar al legislativo y hacer todo lo posible por anularlo, cargándole los costos sociales de determinaciones políticas. Desinterés o adhesión es lo que puede haber del ciudadano hacia el congreso, pero el asunto del descrédito, reiteró, viene precedido de una serie de campañas impulsadas por el ejecutivo en su idea de imponerse como autoritario.

La tesis del diputado Laviada es pues que en el presidencialismo que se vive en México, se da un papel secundario al legislativo, la figura importante, el de peso es el titular del poder ejecutivo, tanto en los estados como a nivel federal y, ante los intentos del legislativo por controlar y fiscalizar al ejecutivo, éste se vuelve blanco de ataques que buscan deslegitimarlo, desvalorizarlo ante la ciudadanía para restarle poder y valor.

A pesar de lo anterior, el diputado Laviada añade un ingrediente adicional que ubica el desprestigio del congreso en el trabajo de quienes “gobiernan” al interior del legislativo, es decir de las bancadas mayoritarias que suelen ostentar los órganos de gobierno por las determinaciones políticas que ahí se toman y, aunado a ello, los diputados han adoptado la costumbre de auto denigrarse para tratar de quedar bien con la gente, aunque en realidad solo logren producir el efecto contrario.

El diputado perredista Juan Mendoza Maldonado²⁷⁵ destacó la trascendencia de la labor legislativa. Expresó que la función de los diputados va más allá de la simple presentación de iniciativas y aseguró que una de las tareas más importantes de un representante popular es el control parlamentario. Ese momento en que se tiene que fiscalizar a otros entes y que representa la oportunidad de que partidos de oposición, por pequeña que sea su representación, exijan y cuestionen. De esta manera, los partidos que a través de sus diputados no pueden ganar una votación por ser minoría, sí tienen la posibilidad de hacer valer la voz de aquellos que les confiaron su voto.

Para ejemplificar esta importancia del trabajo de la legislatura, Juan Mendoza trajo a la memoria el momento en que los diputados exigieron al fiscal general de justicia Francisco Murillo Ruiseco esclarecer el asesinato de un joven llamado Raúl Calderón, en el que presuntamente estuvieron involucrados el entonces edil del ayuntamiento guadalupense Julio César Chávez Padilla y su esposa.

Según relató el diputado, la presión que se hacía por parte de legisladores de oposición llevó al fiscal a solicitar la declaratoria de procedencia en contra del alcalde morenista para retirarle el fuero y proceder legalmente en su contra. El procedimiento avanzó, sin embargo, el presidente y su concubina tuvieron el tiempo suficiente para darse a la fuga.

De la misma manera, recordó que al inicio del sexenio del gobernador priista Miguel Alonso Reyes (2010) éste comenzó una guerra mediática en contra de su antecesora, la perredista Amalia García Medina, a quien acusaba de diversos actos de corrupción y con ese argumento el entonces neo mandatario se negaba a abrir las instalaciones del hospital general, un centro médico de avanzada que dejó construido y equipado el gobierno de García Medina.

En aquel tiempo el diputado usó la tribuna del congreso para recriminar la actitud “indolente” de Alonso Reyes, quien, por cuestiones políticas, según el legislador, se negaba a abrir el nosocomio. Juan Mendoza dijo que eso era un acto

²⁷⁵ Entrevista citada

criminal y la presión que ejerció, aseguró, orilló al mandatario a ceder y abrir el hospital luego de haberlo mantenido cerrado por dos meses.

El diputado señaló que el poder legislativo también puede ejercer su función de control durante la discusión del paquete económico de la entidad. Para Juan Mendoza la facultad presupuestaria y de fiscalización son prioritarias en un congreso y “no es posible que se aprueben presupuestos sin moverle ni una coma”, cuando esto sucede, el diputado evade toda su responsabilidad de tomar decisiones en la vida pública de su estado.

Para clarificar esta idea, recordó uno de los planteamientos que ha hecho el gobierno de David Monreal Ávila respecto a construir un segundo piso en el boulevard metropolitano que conecta las ciudades de Zacatecas y Guadalupe. Se preguntó si para una entidad como Zacatecas es prioritario invertir alrededor de 3 mil millones de pesos en ese proyecto urbano cuando hay otros 57 municipios con un sinfín de necesidades. “Es en este momento donde se requiere de la figura legitimada del diputado para alzar la voz por otro sector de la población.”

Sobre la función fiscalizadora también cuestionó ¿cuántos recursos públicos ha recuperado la Auditoría Superior del Estado de sus sanciones resarcitorias? De este asunto en particular, el 6 de noviembre de 2023 el diario *NTR* publicó que al menos 2 mil 630 millones de pesos de observaciones a los ayuntamientos, organismos autónomos y gobierno del estado de las cuentas públicas de 2017 a 2021, permanecen sin solventarse. Es decir que tan solo de 4 años hay una exorbitante cantidad de dinero público que se presume fue ejercido de manera incorrecta y ese recurso no se ha reintegrado a las arcas públicas. No concretar esas tareas desacredita la función del legislador, sostuvo Mendoza Maldonado.

El diputado perredista reconoció que falta eficiencia en el trabajo parlamentario, por lo que resaltó la necesidad de que a la legislatura lleguen perfiles más capacitados, personas con un alto grado de especialización en diferentes áreas del conocimiento, pero ¿Cómo resolver esta carencia de profesionalización sin caer en la exclusión o en la discriminación? Esa, es una gran disyuntiva.

Mendoza Maldonado afirmó que la crisis de legitimidad social que sufre la legislatura viene ligada a la misma crisis que enfrentan los partidos políticos. “En ocasiones los institutos políticos eligen perfiles muy conservadores que no saben distinguir entre su función pública de representación y sus convicciones personales”, lo que ha significado un avance muy lento en consolidar derechos humanos progresivos como el matrimonio igualitario o la despenalización del aborto.

El legislador insistió en que muchas otras veces los partidos eligen perfiles que obedecen a cacicazgos que han sido grandes escuelas de perversión, de control total y de enormes niveles de putrefacción moral. Por ello, además de la necesidad de contar con perfiles de mayor especialización, Juan Mendoza acentuó que los partidos se deben renovar para que elijan como candidatos a los mejores, no a los más populares, de lo contrario instituciones como la legislatura local seguirán sufriendo del desprestigio que ocasionan “marrullerías” como abandonar el salón de sesiones para romper el *quórum* y no discutir o votar un tema con el que no se está de acuerdo.

Un aspecto medular en la postura del diputado Juan Mendoza, es su visión respecto a ese papel que juegan las minorías en un parlamento. Su presencia legítima también al legislativo, ya que cuando las mayorías se imponen intentando avasallar con sus votos, se pierde prestigio porque se empobrece el debate.

En la medida en que las minorías intervienen en las discusiones de cada proceso legislativo, cuando incluyen reservas en los proyectos que son sometidos a votación, cuando nutren las propuestas en las comisiones legislativas, entonces un parlamento se enriquece. Pero “si la mayoría afín al ejecutivo se impone dejando de lado la deliberación, se deslegitima la función del poder legislativo ya que termina convirtiéndose en una extensión del ejecutivo evadiendo su función representativa”.

Cuando eso sucede es el momento en que se imagina al legislativo como una oficialía de partes del ejecutivo, porque el bloque de diputados que pertenece al mismo proyecto político que el del mandatario en turno, hace lo impensable para “quedar bien con el que manda” en lugar de buscar la mejor toma de decisiones con

las contribuciones que pudiera hacer la oposición; primero va la lucha política, el antagonismo, antes que la eficiente administración pública.

Pensar que un sistema democrático funcione sin parlamento es absurdo, según refirió Mendoza Maldonado quien agregó que para dimensionar el nivel de democracia de un pueblo primero hay que observar justamente cómo funciona su parlamento; las legislaturas que se desempeñan como aplanadora poco abonan.

Para el ex legislador de Morena Luis Medina Lizalde²⁷⁶ es necesario implementar un verdadero control social y castigar de manera legal las conductas indebidas que se generan en la legislatura. A su parecer el poder legislativo está en una crisis operativa y estructural y su principal problema, como ya se abordó anteriormente, es la corrupción, cuya génesis empieza en los partidos políticos. “Mientras no exista democracia en sus procesos internos seguirán existiendo malos gobiernos y malos servidores públicos, cuyo único interés será corresponder a sus partidos, con el riesgo incluso de que delincuentes lleguen a los espacios de toma de decisión”.

La deslegitimación del poder legislativo se dio por mucho tiempo debido a una incondicionalidad ostentosa hacia el ejecutivo, esto es que corrompió su actividad y de ahí surgió esa imagen de que el legislador era un simple “levanta dedos”. Luis Medina resalta un factor para la corrupción del legislativo por parte del ejecutivo que mencioné desde el episodio anterior, la llegada de la pluralidad, aunque vale mencionar que ésta es una característica central de las democracias.

Para el ex legislador, antes de la aparición de múltiples ofertas políticas en el congreso, el legislativo fungía como una oficialía de partes del ejecutivo, como un departamento en el que solo se recibía documentación y correspondencia y, al irrumpir la pluralidad, los gobernantes no estuvieron a la altura de lidiar con una asamblea integrada por bancadas de diferentes partidos políticos, por lo que optaron por “llegarles al precio” construyendo un modelo de negocio con la aparición

²⁷⁶ Entrevista Citada.

de las denominadas herramientas legislativas; de esta manera, según su visión, la política clientelar se apoderó de la legislatura local.

Como observamos en el capítulo uno de este trabajo, la marcada pluralidad a la que hace referencia Luis Medina se dio en Zacatecas durante la LVI Legislatura que tuvo el inicio de su ejercicio constitucional en septiembre de 1998, fecha en que Ricardo Monreal Ávila asumía a la vez la gubernatura del estado de Zacatecas.

En una columna publicada en el diario *El País*, en agosto de 2020,²⁷⁷ Alberto J. Olvera escribió: “En los estados, el desaseo administrativo y legal es la norma de las legislaturas locales, lo cual habla del bajísimo nivel de la clase política y de la falta de responsabilidad ante los ciudadanos que supuestamente representan.” El autor tiene una óptica parecida a la de Luis Medina Lizalde respecto a que derivado de la inexistencia de mayorías parlamentarias los partidos gobernantes se vieron forzados a pactar al menos con una parte de la oposición para sacar adelante sus proyectos legislativos. El pacto, afirma, es normal en las democracias, pero esta acción se transforma cuando dicho pacto va más allá de un inmoral intercambio de favores y reparto de posiciones o contratos y que llega incluso a la compra de votos de los legisladores.

Alberto Olvera señala que el poder legislativo, a partir de la transición política en donde el PAN se convirtió en gobierno en el año 2000, dejó de ser una expresión de pluralidad política de la ciudadanía y un contrapeso del ejecutivo para convertirse en el espacio donde se da una oculta negociación interna de la clase política que se basa en una rampante corrupción institucionalizada.

Lo peor de todo, continúa, es que el proceso de degradación no termina, sino que, por el contrario, las acciones de corrupción se están convirtiendo en una práctica generalizada. El autor enlista algunos hechos que reitera se gestaron de manera marcada al arribo del PAN a la presidencia de la república. Entre otros, menciona que los legisladores “agarraron gusto” por el reparto de puestos en órganos autónomos, al “moche”, es decir al cobro de un porcentaje a los gobiernos

²⁷⁷ Alberto J. Olvera, “La corrupción parlamentaria”, *El País*, agosto 5, 2020. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/opinion/2020-08-05/la-corrupcion-parlamentaria.html?event_log=fa>

por asignarles presupuestos específicos, a viajes internacionales con gastos pagados y otros privilegios como el darles trabajo a sus asistentes y nombrar de manera concertada a quienes administraban el “creciente e impresionante” presupuesto del poder legislativo.

La cúspide de esa putrefacción, según relata, se dio en el proceso en que el entonces presidente de México Enrique Peña Nieto buscaba la aprobación de las denominadas reformas estructurales, que eran modificaciones constitucionales de gran calado y para lo cual, de acuerdo al columnista, se promovió el pago directo de grandes cantidades de dinero a buena parte de diputados y senadores.

Ante este escenario Olvera plantea la necesidad de abrir un debate sobre la corrupción legislativa. Resaltó la gravedad de este cáncer ya que además los legisladores son los encargados de nombrar (como lo mencionamos en el capítulo anterior) a magistrados de los tribunales superiores de justicia y a dirigentes de organismos autónomos, mismos que se pueden ver tiznados de esa mancha corruptiva. Ese pago de recursos a los legisladores por parte del ejecutivo, es sin duda, una forma de sometimiento. La cuestión ahora es ¿cómo resolver esta encrucijada?

4.2- Un debate en torno a la cultura política

En este apartado reviste de especial interés dimensionar qué tanto se involucran las personas en los asuntos públicos de su comunidad. Si el ciudadano común es apático respecto al proceder de las instituciones y de los miembros que las componen, será prácticamente imposible encontrar mejores caminos para la vida democrática del Estado Mexicano.

Sobre la cultura política de México, el ex presidente de esta nación Andrés Manuel López Obrador declaró en diversas ocasiones que en nuestro país la gente está muy politizada, asegurando incluso que el analfabetismo político prácticamente

no existe más y que en la nación mexicana se ha avanzado mucho en la revolución de las conciencias.²⁷⁸

Al respecto, Eduardo Ruiz-Healy, un columnista que ha sido abiertamente opositor a López Obrador, escribió en febrero de 2023²⁷⁹ que de acuerdo al Índice de Democracia 2020 elaborado por la Unidad de Inteligencia de la empresa editorial británica *The Economist*, que analiza a 167 países, la cultura política de los mexicanos es de las más bajas en el mundo. De acuerdo al periodista, el nivel de politización de los mexicanos es equiparable al de los ciudadanos de Arabia Saudita, Irán, Montenegro, el Congo o Rusia.

Sin embargo, la afirmación anterior hay que dimensionarla en su justo sentido, ya que hablar de cultura política implica contemplar muchas aristas. La cultura política se puede comprender como el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto al poder²⁸⁰ y como tal no abarca orientaciones de un solo tipo, en tanto que para comprender la cultura política democrática Jacqueline Peschard analiza la existencia de tres orientaciones que nos permiten avizorar de mejor manera su significado.

La primera tiene que ver con lo cognoscitivo, esto es la información y conocimiento que una persona tiene sobre el sistema político en su conjunto. La segunda habla de lo afectivo, o sea los sentimientos que se tienen sobre el sistema político (aceptación o rechazo); la tercera orientación es la evaluativa que en específico tiene que ver con las opiniones de la gente sobre su sistema político.²⁸¹

Peschard afirma que una cultura política será más o menos democrática en la medida en la que el conocimiento saque ventaja a lo afectivo y a lo evaluativo.

²⁷⁸ Emilia López, "México, de los países con menos analfabetismo político en el mundo: López Obrador", *El Financiero*, abril 29, 2020. Disponible en: <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mexico-de-los-paises-con-menos-analfabetismo-politico-en-el-mundo-asegura-lopez-obrador/>>

²⁷⁹ Eduardo Ruiz-Healy, "159 países tienen una mayor cultura política que México", *El Economista*, febrero 2, 2023. Disponible en: <<https://www.eleconomista.com.mx/opinion/159-paises-tienen-una-mayor-cultura-politica-que-Mexico-20230201-0151.html>>

²⁸⁰ Peschard, "La cultura política democrática", p.12. Instituto Federal Electoral. Disponible en: <<https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/02.pdf>>

²⁸¹ *Ibid.*, p26.

“Una población con una cultura política democrática tiene actitudes propositivas y no únicamente reactivas frente al desempeño gubernamental”. Subraya además que la cultura política democrática implica convertirse en protagonista dentro de una sociedad que se organiza para demandar bienes y servicios del gobierno, que incide en las decisiones políticas y vigila su proyección. Es así que, para contar con instituciones democráticas fuertes, es indispensable la existencia de una cultura política democrática arraigada entre la población. ¿Es Zacatecas una entidad con una cultura política democrática enraizada?

Respecto al Índice de Democracia 2020 citado por Ruiz-Healy, éste se basa en una metodología con cinco categorías que deben ser valoradas en su conjunto: proceso electoral y pluralismo, el funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política y libertades civiles; la variedad de indicadores ubica a cada país en un nivel que les encuadre en uno de los cuatro tipos de régimen: democracia plena, democracia imperfecta, régimen híbrido o régimen autoritario. El estudio de 2020 tenía como enfoque principal medir el impacto que el coronavirus tuvo en la democracia y en la libertad en todo el mundo.²⁸²

En ese índice se plasma que la democracia se puso a prueba por un virus que trajo como consecuencias una reducción de las libertades civiles a gran escala, un aumento de la tendencia de intolerancia y censura a las opiniones disidentes, ataques a la libertad de expresión y fracasos en la rendición de cuentas.²⁸³ Los países evaluados van desde Noruega, Islandia, Suecia, Nueva Zelanda, Canadá, Finlandia y Dinamarca, hasta México, Singapur, Ecuador, Paraguay o El Salvador, por mencionar algunos.

En el estudio 2020 se calificó a México con un 3.13 de cultura política, considerando a su democracia como deficiente y ubicándolo en el lugar 72 entre 167 evaluados. En el valor de participación política la calificación aumentó hasta un 7.78; respecto al funcionamiento del gobierno el valor fue de 5.71, en proceso

²⁸² Oscar Iglesias, “Índice de Democracia 2020”, febrero, 2021. Disponible en: < <https://fundacionsistema.com/indice-de-democracia-2020/> >

²⁸³ *Ibid.*

electoral y pluralismo fue de 7.83 y, en derechos civiles 5.88. Noruega obtuvo calificaciones de 10 en tres de los cinco índices evaluados, mientras que el último lugar lo ocupó Corea del Norte con calificaciones de 1.25 en cultura política, 1.67 en participación política y cero en proceso electoral y pluralismo.²⁸⁴

México sin duda no resulta muy bien evaluado, pero lo que indica su ubicación a mitad de la tabla es que existe la necesidad de fortalecer los valores de institucionalidad de su gobierno para así mejorar su legitimidad social. Ruiz- Healy señala que mediante la cultura política los sujetos ordenan, interpretan y se relacionan con el poder y las instituciones políticas, por lo que una cultura política es crucial para la legitimidad y para la sostenibilidad de la democracia, en ello no hay discrepancia si es que nos referimos a una cultura política democrática.

Regresando a las ideas de Jacqueline Peschard, ella plantea que en un contexto social en el que alguna región esté escasamente politizada, habrá un mayor nivel de desconocimiento de sus instituciones y por ende habrá también un mayor nivel de desconfianza hacia ellas.²⁸⁵

Aquí el cuestionamiento que surge es si la gente siente desconfianza hacia la legislatura por el desconocimiento que tiene de su funcionamiento, de ser así, ¿es por falta de una mayor cultura política democrática? Peschard pone como un punto central de reflexión otro cuestionamiento: ¿cómo modificar las creencias y percepciones que comparte una sociedad sobre el sistema político en el que vive y cómo cambiar su cultura política? misma que tiene de cimiento largos años de experiencias con cierto tipo de acciones y relaciones políticas.

Para lograr ese cambio, sostiene, se requieren cambiar reglas, instituciones y desde luego las conductas de los actores políticos quienes deberían de sacrificar sus ambiciones. Subraya que de acuerdo a las diferentes maneras de participación política, se puede dar cuenta del tipo de cultura política que comparte una sociedad y, una sociedad en la que además de la participación convencional que tiene que

²⁸⁴ Informe completo del Índice de Democracia 2020. Disponible en:

< <https://fundacionsistema.com/wp-content/uploads/2021/02/democracy-index-2020.pdf>>

²⁸⁵ Peschard, “La cultura política democrática”, Instituto Federal Electoral. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/la_cultura_politica_democratica.htm>

ver con lo eminentemente electoral se recurre a otras formas de participación como la construcción de contralorías ciudadanas, testigos sociales o consejeros asesores para que la población se inmiscuya en asuntos de su colectividad, será una sociedad cuya población demostrará importantes niveles de confianza en sus instituciones políticas y públicas y en quienes estén encargados de hacerlas funcionar.

Es necesario encontrar el camino para que la ciudadanía se acerque a su legislatura, que la conozca, le exija, la cuestione y sobre todo que la evalúe para así lograr una sinergia de esfuerzos que permitan que la sociedad vuelva a creer en su parlamento y que éste a su vez corresponda a esa confianza. En ese sentido, es necesario que el primer paso sea que desde el órgano de representación zacatecano se fomente la cultura política democrática; en la actualidad son pocos o casi nulos los esfuerzos que se hacen al respecto y lo sucedido con la conmemoración de los doscientos años de la instalación del primer constituyente es una fiel muestra de ello.

En el trabajo del Gabinete de Comunicación Estratégica²⁸⁶ se reveló que el 71.7% de los entrevistados no sabía qué diputado lo representaba en el Congreso de Zacatecas y un 91% indicó que nunca había tratado de ponerse en contacto con su representante. En ese mismo sentido el 30.3% decía no saber cuál era la función principal de un diputado, un 28.1% dijo que representar los intereses de sus representados y sólo un 5.8% presentar iniciativas de ley.

A fin de tener un acercamiento a información más reciente, el 31 de octubre de 2023 realicé un sondeo para constatar si los datos podían variar significativamente. Realicé un cuestionario que fue enviado a diferentes números telefónicos²⁸⁷ de habitantes de los municipios de Zacatecas, Guadalupe, Fresnillo y Ojocaliente, obteniendo un total de 216 respuestas de las cuales un 39.4 por ciento

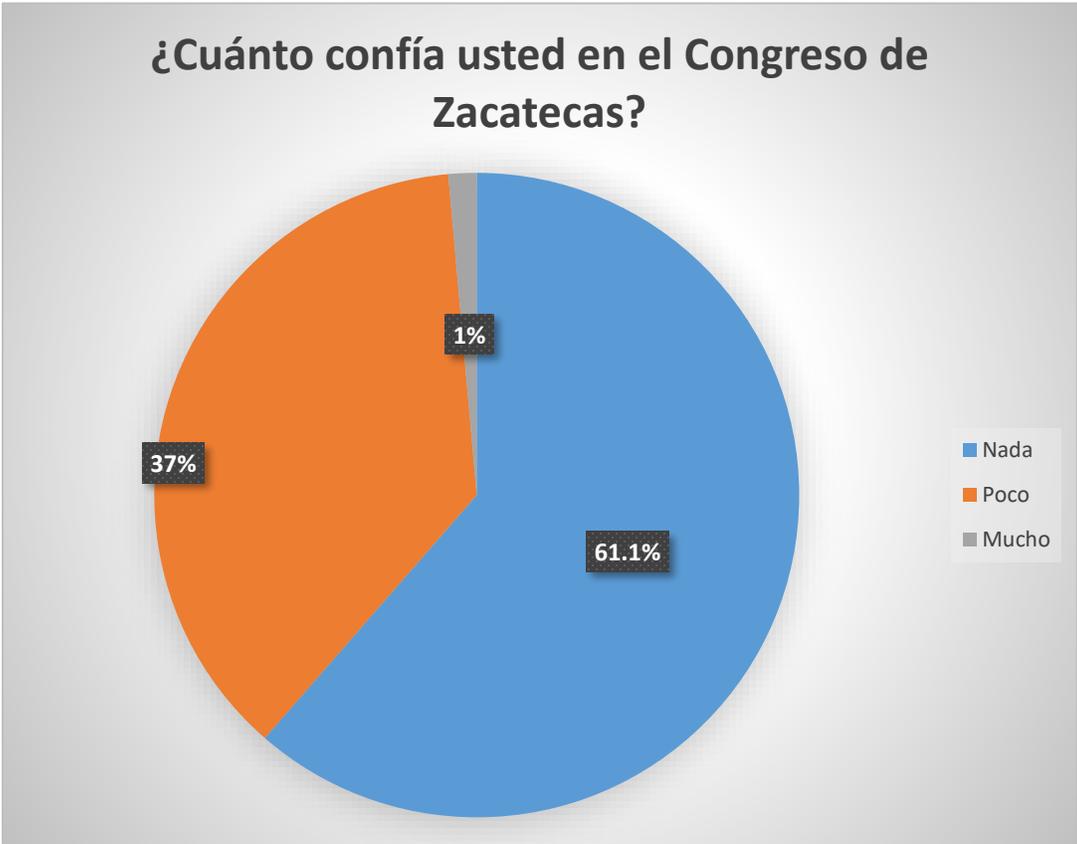
²⁸⁶ “Encuesta Nacional Gobierno, Sociedad y Política”, 2007, Gabinete de Comunicación Estratégica. Disponible en: <https://gabinete.mx/images/estudios/2007/encueta_nacional_2007.pdf>

²⁸⁷ Se realizó un sondeo con el soporte digital de la herramienta de formulario de google, enviando las preguntas por la aplicación de whatsapp a personas que habitan los municipios de Fresnillo, Zacatecas, Guadalupe y Ojocaliente. En total se hicieron 16 cuestionamientos de opción múltiple.

fueron dadas por hombres y 60.6% por mujeres. El 50.5% de los encuestados dijo tener un nivel de escolaridad superior y un 33.6% de posgrado, es decir la gran mayoría de los entrevistados afirmó gozar de preparación académica.

Entre la información que se obtuvo se destaca que un 61.1% dijo no confiar nada en el congreso de Zacatecas y un 37% dijo confiar poco, sólo el 1.9% aseguró confiar mucho.

Gráfica 9

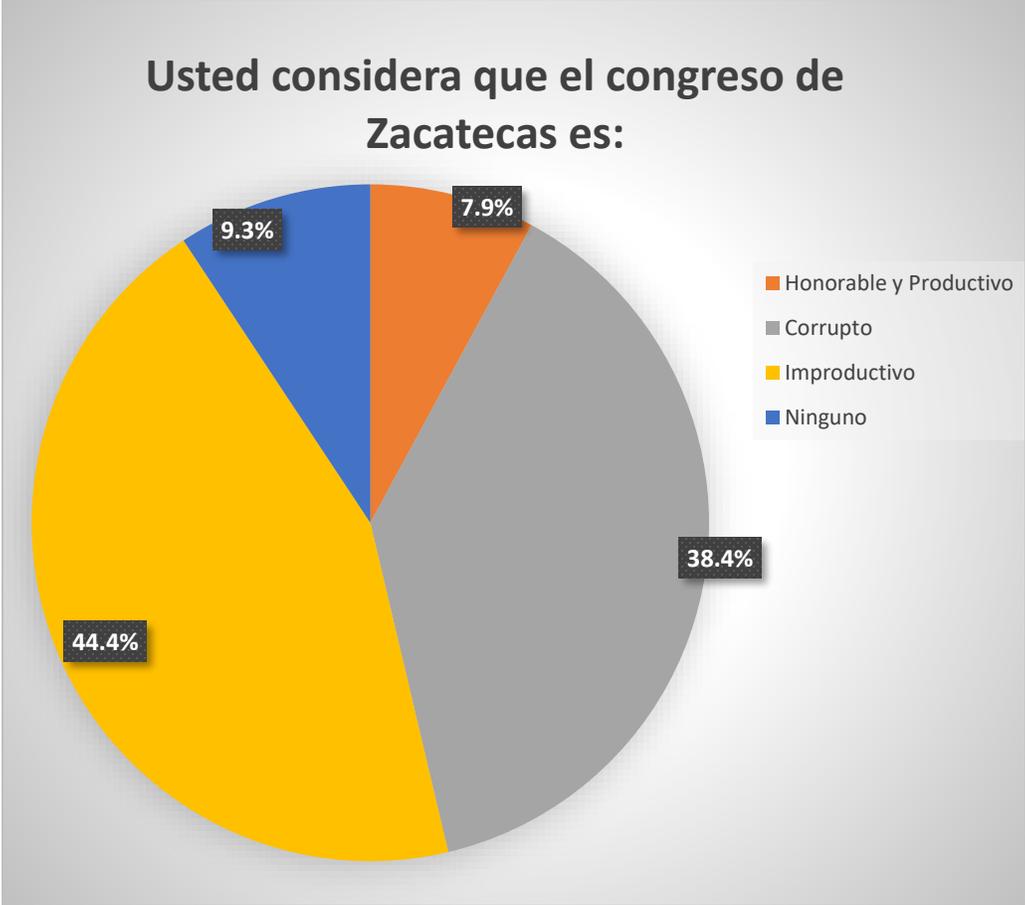


Gráfica de elaboración propia con base en el sondeo sobre legislatura local

En ese mismo sentido, un 44.4% de los encuestados calificó al congreso como improductivo y un 38.4% como corrupto. Solo el 2.3% eligió la opción de honorable y el 5.6% productivo. Un 84.3% aseguró saber cuál es la labor de un

diputado y solo un 15.7% respondió que no; un 71.3% dijo creer que la tarea de un diputado es hacer leyes y un 9.7% ciento afirmó que dar apoyos a la gente.

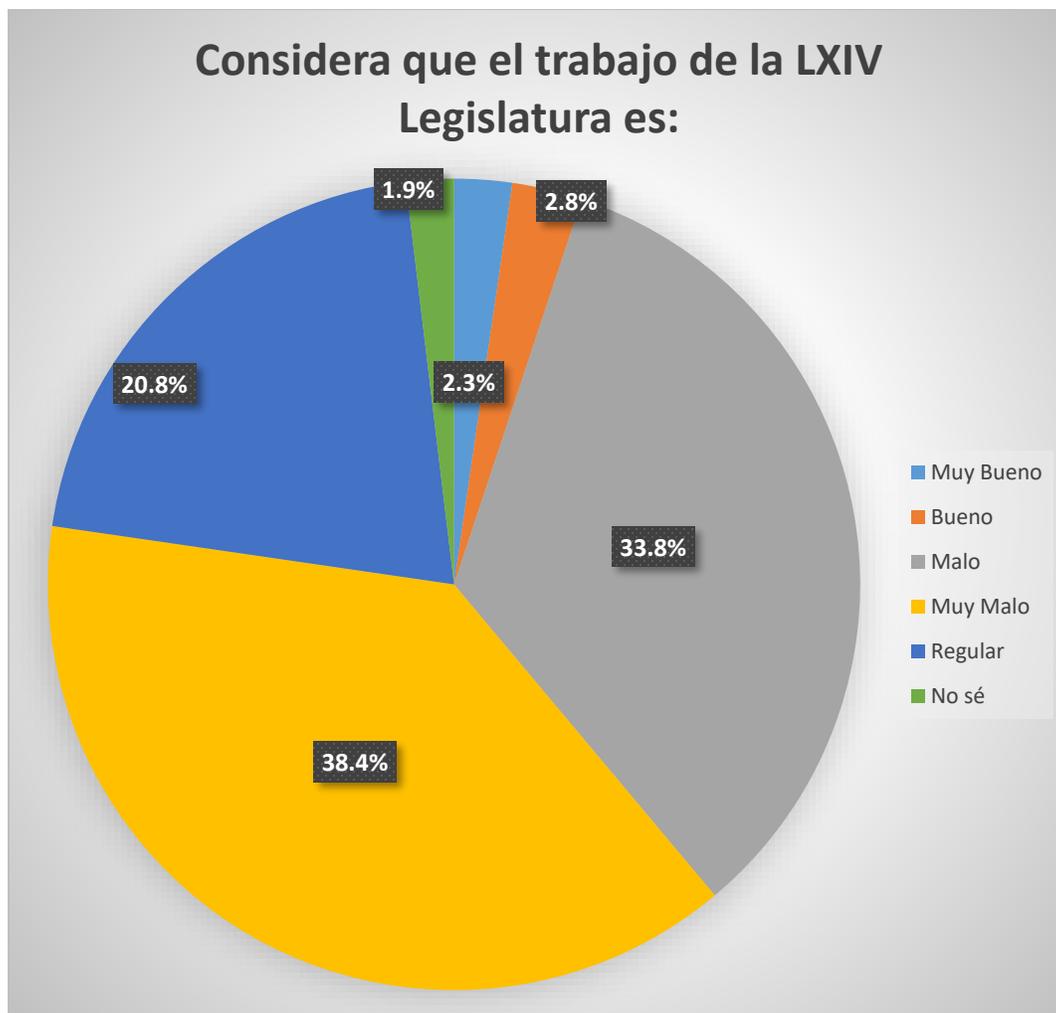
Gráfica 10



Gráfica de elaboración propia con base en el sondeo sobre legislatura local

Otra interrogante que se hizo fue respecto al trabajo de la LXIV Legislatura. Un 38.4% lo calificó de muy malo, un 33.8% como malo y un 20.8% como regular. Un 2.8% evaluó el trabajo como bueno y un 2.3% como muy bueno, un 1.9% dijo no saber. Por otra parte, un 63.9% mencionó que conocía al diputado que lo representaba en el congreso zacatecano y un 36.1% negó conocerlo.

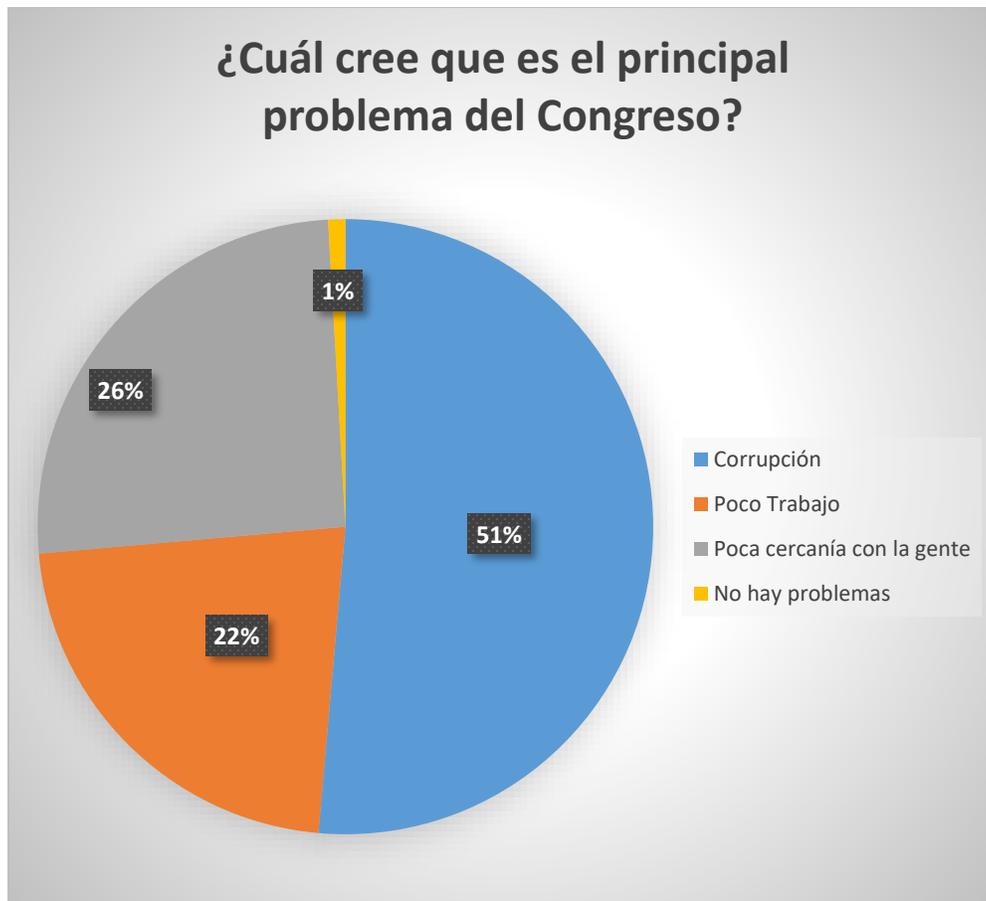
Gráfica 11



Gráfica de elaboración propia con base en el sondeo sobre legislatura local

También se preguntó a los encuestados cuál consideraba que era el principal problema del congreso a lo que el 51.4% respondió que la corrupción, el 25.5% dijo que la poca cercanía con la gente y el 22.2% eligió el poco trabajo; un 0.9% señaló que no había problemas.

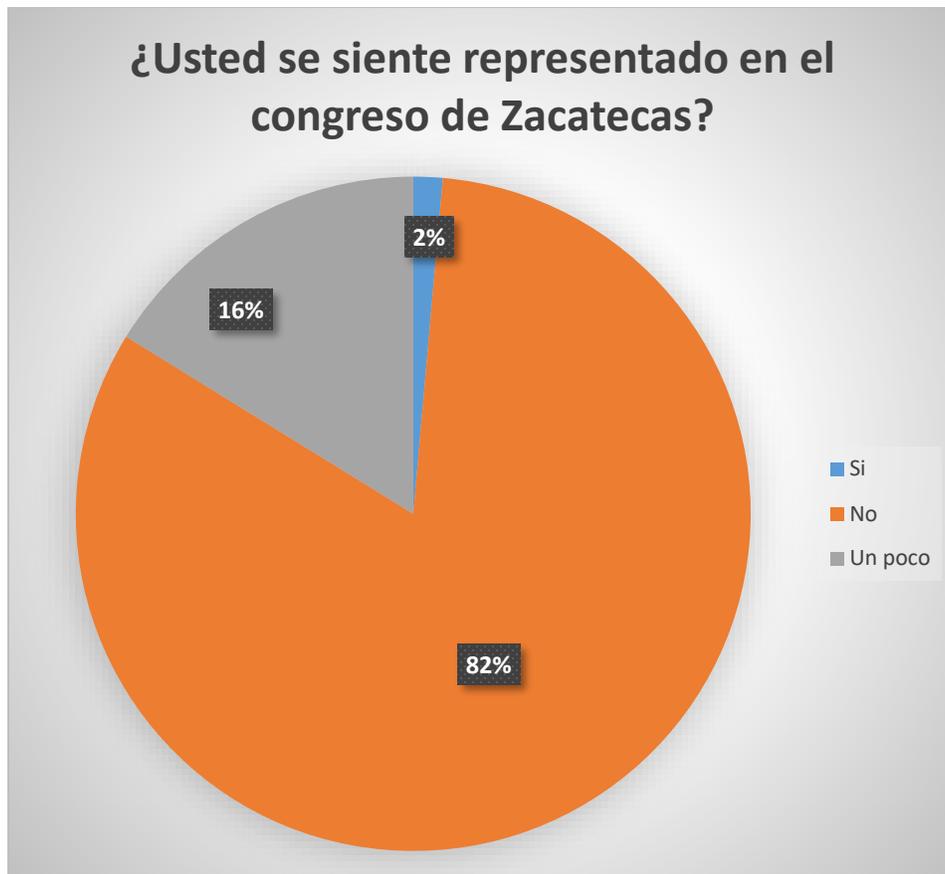
Gráfica 12



Gráfica de elaboración propia con base en el sondeo sobre legislatura local

Otro dato revelador es que el 59.3% dijo estar muy interesado en lo que se discute en el congreso, el 32.4% respondió que un poco y sólo el 8.3% contestó que nada. A pesar de los resultados del cuestionamiento anterior, el 82.4% aseguró no sentirse representado en el congreso de Zacatecas, un 16.2% señaló que solo un poco y un 1.4% respondió que sí se sentía representado.

Gráfica 13



Gráfica de elaboración propia con base en el sondeo sobre legislatura local

Del ejercicio anterior se desprende que hay un sector considerable que se encuentra interesado en lo que sucede en el congreso zacatecano y conoce aspectos relevantes del trabajo legislativo, sin embargo, no debemos omitir que la mayoría de los entrevistados gozan de estudios de licenciatura y de posgrado, ello indiscutiblemente impactó en el sentido de las respuestas ya que se hace manifiesto un mayor conocimiento del sistema político. Sin embargo, a pesar de ello, la gran mayoría dice no sentirse representado porque considera que existe un severo problema en esta institución que es la corrupción, por lo que poco se confía en el trabajo que se realiza en este poder legislativo.

En comparación con las tres encuestas previamente citadas, este rápido ejercicio nos permite observar que no hay grandes variaciones respecto a la imagen que el ciudadano tiene de su congreso, pero hay factores en los que se han tenido avances como la cantidad de personas que afirman sentir interés por lo que acontece en el parlamento local y que dicen conocer a su diputado.

No obstante, como hemos constatado en este capítulo, en el devenir del tiempo han surgido acontecimientos generados en el seno del legislativo local que detienen dichos avances y que en contra parte han traído como consecuencia un duro golpe en contra de esta institución que por momentos ha extraviado su camino, en gran razón por responsabilidad de los miembros elegidos para ostentar la representación popular.

4.2.- Proceso electoral, un reflejo de una mejor cultura política democrática

En el 2024 se vivió en México un nuevo proceso electoral en el cual se renovó la presidencia de la república arrojando como principal resultado que México será gobernado por primera vez en su historia por una mujer, Claudia Sheinbaum Pardo.²⁸⁸

Se trató de la elección más grande en la historia de esta nación, a nivel federal además de renovar la titularidad del ejecutivo se eligieron a 500 diputados federales y a 128 senadores. De la misma manera, en las diversas entidades federativas se desarrollaron actividades para la elección de gubernaturas, jefatura de gobierno en la ciudad de México, congresos locales, ayuntamientos, juntas municipales y alcaldías. Estaban en juego más de 20 mil cargos.²⁸⁹

²⁸⁸ Claudia Sheinbaum Pardo nació en el año de 1962 en la ciudad de México. Durante su juventud se formó como física en la facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó sus estudios de maestría en Ingeniería Energética y se convirtió en la primera mujer en obtener el grado de doctora en Ingeniería Energética por esa misma casa de estudios. Es investigadora del Instituto de Ingeniería de la UNAM y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. En 2007 fue parte del panel de expertos en cambio climático que ganó el premio Nobel de la Paz. Es miembro fundador del partido Morena que en 2015 la llevó a convertirse en jefa delegacional de Tlalpan y tres años después fue electa jefa de gobierno de la ciudad de México. En 2024 obtuvo la candidatura a la presidencia de México logrando un contundente triunfo. Más información puede ser consultada en: < <https://claudiasheinbaumardo.mx/conoceme>>

²⁸⁹ Información disponible en el portal oficial del Instituto Nacional Electoral <<https://ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>>

En Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán la elección determinaría las gubernaturas. En el caso específico de Zacatecas se eligieron 30 diputaciones locales, 58 presidencias municipales, 58 sindicaturas y 547 regidurías.

De manera general se puede decir que el Movimiento de Regeneración Nacional, partido que ganó la presidencia de México en 2018 con Andrés Manuel López Obrador arrasó en este proceso electoral. Algunos medios nacionales calificaron este suceso como un “tsunami político” ya que Morena pasó de dominar 4 estados a gobernar 24 en tan sólo 6 años.²⁹⁰

Morena alcanzó su registro como partido político en 2014 y en poco tiempo logró consolidarse como la principal fuerza política del país. Claudia Sheinbaum obtuvo un triunfo abrumador tras haber conquistado más de 35 millones de votos, lo que representó un 59.75% del total contra poco más de 16 millones 500 mil votos de su más cercana competidora que apenas le representó un 27.45% del total de sufragios emitidos. Vale destacar que la participación ciudadana fue del 61.04%.²⁹¹

Esa mayoría se trasladó también al poder legislativo, tanto a la cámara de diputados como de senadores. De las 300 diputaciones de mayoría relativa, la coalición de partidos integrada por Morena, PT y Partido Verde logró el triunfo en 219, pero además sin ir en coalición Morena logró otras 37 diputaciones más, mientras que PRI, PAN y PRD sólo ganaron 39. Acción Nacional ganó 3 más sin ir coaligado.²⁹²

De las senadurías disputadas por mayoría relativa Morena, PT y Partido Verde obtuvieron el triunfo en 19 entidades, Morena por sí sola ganó 10 más en tanto que PAN, PRI y PRD sólo ganaron dos; el Partido Verde ganó una más sin alianza.²⁹³ A esos votos se aplicaron las fórmulas para la asignación de diputaciones

²⁹⁰ Carlos Maldonado, “Morena el tsunami político de México: de dominar 4 a 24 estados en seis años”, *El País*, junio 2024. <<https://elpais.com/mexico/elecciones-mexicanas/2024-06-03/morena-el-tsunami-politico-de-mexico-de-dominar-4-a-24-estados-en-seis-anos.html>>

²⁹¹ Información disponible en el portal oficial del Instituto Nacional Electoral <<https://computos2024.ine.mx/presidencia/nacional/candidatura>>

²⁹² *Ibid.*, <<https://computos2024.ine.mx/diputaciones/nacional/distritos>>

²⁹³ *Ibid.*, <<https://computos2024.ine.mx/senadurias/nacional/entidades>>

y senadurías plurinominales dejando a Morena y aliados al borde de la mayoría calificada, lo que se traduce como la posibilidad de que la primera mujer gobernante de México pueda emprender y concretar con éxito los proyectos legislativos de su interés.

Esto sin duda podría significar un riesgo o una oportunidad. Como he mencionado anteriormente en este trabajo, es elemental el funcionamiento del congreso como contrapeso del ejecutivo, pero al tener una mayoría oficialista tan grande existe el riesgo de que el poder del ejecutivo pervierta su función y gobierne sin un control político efectivo, pero paradójicamente, esto representa también la coyuntura para que se emprendan reformas que verdaderamente signifiquen una transformación social que concreten un cambio de régimen real, con una visión política diferenciada a la que perduró por más de siete décadas en el poder. Sólo el tiempo podrá definir si valió la pena que los ciudadanos entregaran tanto dominio a un solo proyecto político.

La victoria tan contundente tomó por sorpresa al bloque opositor. Todo indica que nadie esperaba una diferencia tan holgada ¿Cuál fue el factor principal para que Morena repitiera en el poder otro sexenio? ¿Qué generó la estrepitosa derrota del PRI y aliados? Las respuestas a estas interrogantes pueden ser múltiples y su sentido habrá de variar dependiendo de quien las externe. Por ejemplo, los opositores sostienen un discurso referente a unas elecciones de Estado, en las que en todo momento estuvo metido el presidente López Obrador para atacar a Xóchitl Gálvez, principal contrincante de Sheinbaum.

Jorge Castañeda²⁹⁴, quien fuera secretario de Relaciones Exteriores durante el gobierno panista de Vicente Fox asegura que la elección fue un plebiscito sobre el mandatario López Obrador y el triunfo de la morenista se dio por diferentes razones estructurales entre las que están la intervención del presidente y de su gobierno, violentando la normatividad electoral. A ello, según afirma, se sumó el

²⁹⁴ Jorge Castañeda, "Los descabellados resultados de las elecciones en México: explicaciones estructurales y subjetivas", 7 de junio 2024. Disponible en: <<https://cnnespanol.cnn.com/2024/06/07/opinion-elecciones-mexico-explicaciones-resultados-castaneda-orix>>

hecho de que Claudia Sheinbaum representaba la garantía de la continuidad de los programas sociales, ya que más de 30 millones de hogares son destinatarios de algún beneficio “asistencial”.

Sobre la oposición, Castañeda reconoce que la candidata Gálvez incurrió en múltiples errores cuando no tenía permitido cometer uno solo. Además, abanderaba la causa de tres partidos que siguen arrastrando un gran descrédito de cuando fueron gobierno, “el recuerdo de la incompetencia y la corrupción de sus gobiernos... hundió a Gálvez”.

Hubo otros análisis, como el que se publicó en *El Financiero*, un medio de comunicación especializado en periodismo económico, en el que se señaló que Claudia Sheinbaum fue respaldada en buena parte porque el empleo, los ingresos y los programas sociales han beneficiado a los mexicanos.²⁹⁵ El periodista Enrique Quintana, director editorial de dicho medio aseguró que Morena ganó la presidencia, la mayoría de los espacios en el poder legislativo y de los cargos públicos en las diferentes entidades del país, porque se logró una reducción de la pobreza laboral, que de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social pasó del 45.2% en el 2018 al 34.8%. Además, el ingreso real de los mexicanos subió en un 30% en este último sexenio.

El empleo formal fue otro indicador que se elevó hasta en un 12.2% y el desempleo según reportó el Inegi se encuentra en su punto más bajo (2.6%) desde que se realiza dicha medición. Para Enrique Quintana la lógica que prevaleció por parte de los electores fue que si con programas sociales o mayores ingresos les ha ido mejor “no habría razón para cambiar al partido en el gobierno”.

Llama la atención que, a pesar de los resultados tan benéficos para Morena en prácticamente todo el país, en entidades como Zacatecas hubo “sorpresas” en la elección de los cargos locales, principalmente en las diputaciones donde Morena estuvo lejos de lograr una mayoría que emulara a la del congreso de la unión. De

²⁹⁵ Redacción, “¿Por qué ganó Claudia Sheinbaum? Datos sobre la economía de los mexicanos para entender las elecciones”, *El Financiero*, junio 2024. <<https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-mexico-2024/2024/06/16/por-que-gano-claudia-sheinbaum-datos-sobre-la-economia-de-los-mexicanos-para-entender-las-elecciones/>>

los 18 distritos en disputa por mayoría relativa obtuvo el triunfo solo en dos, aunque en coalición con el partido verde logró 11 más. Contemplando la asignación de diputaciones plurinominales Morena con su aliado Verde lograron 14 de las 30 diputaciones, en tanto que PAN, PRI y PRD, ya con sus respectivas asignaciones plurinominales llegaron a 11 legisladores. Como una balanza que podría inclinar las votaciones para cualquier lado quedaban el PT y Movimiento Ciudadano con dos diputados cada uno y Nueva Alianza con una representante popular.²⁹⁶

Lo anterior daba a Zacatecas un congreso fragmentado, donde ninguna mayoría podría imponerse de manera aplastante. A diferencia de la elección federal, esto puede interpretarse como una muestra del desencanto que el ciudadano zacatecano sintió hacia el partido Morena y sus dirigentes políticos en el ámbito estatal y es que es de destacar también que como parte de este proceso, el partido en el poder perdió dos de sus bastiones principales: el reconocido centro minero y comercial que representa Fresnillo, municipio que recuperó el PRI y aliados de la mano del comunicador Javier Torres y desde luego la propia capital, que el panista Miguel Varela conquistó al derrotar al alcalde Jorge Miranda quien aspiraba a reelegirse. Fueron dos golpes a la popularidad del gobernante David Monreal Ávila.

Esto reitero, se vivió también en la elección de las diputaciones ya que una derrota que padeció Morena fue en el distrito 6, ubicado en la zona urbana de Fresnillo y que pasó a manos de PRI, PAN y PRD. En Guadalupe también se perdió un importante distrito (III) a manos del PAN, aunque en esa demarcación se logró mantener la presidencia municipal, a pesar del escándalo político que significó que quien fuera el alcalde electo Julio César Chávez evadiera la justicia tras ser acusado de homicidio. Su suplente José Saldívar concluyó su administración y le alcanzó para reelegirse en el cargo.

Los resultados de este proceso electoral tanto en el ámbito local como en el federal muestran una cuestión que considero fundamental, se ha mejorado el nivel de cultura política en el estado. La gente hoy está más consiente de la manera en

²⁹⁶ Portal oficial del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. <https://ieez.org.mx/PE2024/CANDIDATURAS_ELECTAS_PE2024.pdf>

que emite su voto y tiene incluso la capacidad de diferenciar su sufragio, eligiendo por ejemplo que Morena era el mejor camino a continuar desde la presidencia de la república y el congreso de la unión, pero no así en las diputaciones locales y en algunas de las alcaldías más importantes de un estado como Zacatecas.

Para ser más específico sobre este punto en particular, hay que resaltar que la entidad zacatecana aportó 388 mil 690 votos al triunfo de Claudia Sheinbaum; a Bertha Xóchitl Gálvez le otorgó 230 mil 993 sufragios y 130 mil 376 al coterráneo Jorge Álvarez Máynez.²⁹⁷ Las cuatro diputaciones federales que le correspondió elegir a la geografía zacatecana también fueron en favor de la alianza de Morena, PT y Verde con 364 mil 784 votos por 268 mil 768 de la coalición entre PAN, PRI y PRD.²⁹⁸ Lo mismo sucedió con las dos candidaturas al senado,²⁹⁹ todo fue para Morena, más no así en el ámbito local, el voto diferenciado, insisto, se hizo notar en esta ocasión.

Sin embargo esto tampoco significa que haya una ciudadanía plenamente politizada y capaz de discernir entre los distintos componentes estructurales que pueden definir el rumbo de una nación, ya que siempre jugarán un papel relevante en su toma de decisiones los diferentes factores que inciden en una elección, tales como el número de partidos que participan en un proceso electoral, los gastos de campaña que cada actor político haya hecho, los incentivos institucionales para fomentar el voto e incluso el papel de los medios de comunicación.³⁰⁰

Es preciso mencionar que, si bien el nivel de participación de la contienda electoral del 2024 superó el 61%, en esta ocasión fue relativamente inferior a la de 2018 cuando se alcanzó poco más del 63.4%, lo ideal sería que la tendencia fuera al alza y no en sentido contrario.

²⁹⁷ Portal oficial del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <<http://www.computos2024.ine.mx/presidencia/nacional/entidad/32/candidatura>>

²⁹⁸ *Ibid.*, Disponible en: <<http://www.computos2024.ine.mx/diputaciones/nacional/circunscripción/1/entidad/32/distritos>>

²⁹⁹ *Ibid.*, Disponible en: <<<http://www.computos2024.ine.mx/senadurías/nacional/entidad/32/candidatura>>

³⁰⁰ Flores “Los Factores Determinantes del Voto”, *Revista Republicana*, 2019. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-44502019000200189>

De acuerdo al Instituto Nacional Electoral, en México hay una lista nominal que supera los 98 millones 396 mil ciudadanos; para las elecciones referidas la lista era un poco menor (98 millones 329 mil 592 personas).³⁰¹ De esa cantidad sólo acudieron a sufragar poco más de 60 millones,³⁰² por lo que alrededor de 38 millones de ciudadanos prefirieron abstenerse, es decir casi el 40% de las personas con posibilidad de votar.

En el caso específico del proceso electoral 2024 considero que la gente sí utilizó su voto para premiar y/o castigar. Con su sufragio, los mexicanos ratificaron al grupo político que hoy integra Morena para seguir trazando el rumbo del país, pero en lo local el voto fue un reflejo del rechazo que la gente tiene hacia su gobernante y hacia su congreso. Zacatecas ha mejorado su cultura política democrática.

Conclusiones

Con lo que hasta aquí se ha descrito puedo comprobar que la legislatura de Zacatecas hoy se encuentra inmersa en una crisis de legitimidad social, misma que se ve reflejada en la opinión pública negativa que los ciudadanos tienen de esta institución, quienes claramente no creen y no confían en su parlamento. Esto pone al legislativo en una delicada posición, ya que cada acción y cada determinación de los diputados será cuestionada en todo momento, su actuar estará siempre en tela de juicio.

Cierto es que al poder público habrá que cuestionarlo siempre, escrutarlo, ello representaría que el ciudadano común está inmerso en el acontecer diario de las instituciones que le gobiernan. Sin embargo, en el caso específico del congreso zacatecano, subrayo que su actuar siempre estará en duda por que un gran sector poblacional considera a la legislatura como un ente corrupto e improductivo.

³⁰¹ Portal Oficial del INE. <<https://ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>>

³⁰² "Informa INE que se computaron 60 millones 115 mil 184 votos en la elección presidencial, Central Electoral. <<https://centralectoral.ine.mx/2024/06/09/informa-ine-que-se-computaron-60-millones-115-mil-184-votos-en-la-eleccion-presidencial/>>

Existen diversos componentes que han ubicado al legislativo en esta situación. En primer lugar, está ese constante intento del ejecutivo de imponerse como el poder central, de sostener una hegemonía de la mano de legisladores oficialistas que en la mayoría de las ocasiones actúan basados en las instrucciones que provienen del gobernante y lo mismo suele suceder en muchas ocasiones con los propios legisladores de oposición quienes en un afán de mantenerse vivos en el sector político llegan a pervertir su actuar privilegiando sus intereses económicos y personales.

Lo anterior fue ejemplificado en este capítulo en esos momentos cuando los legisladores se valían de distintas argucias para evitar la comparecencia de un funcionario, deslindándose del cumplimiento de su responsabilidad y contribuyendo así al desprestigio social de la imagen del congreso, ya que, por proteger a un funcionario del ejecutivo, la institución soberana tuvo que absorber el costo político. Lo mismo sucede cuando en la discusión de un presupuesto, que es una de las facultades de mayor importancia del legislativo, se atiende la encomienda de no realizar cambios sustantivos al proyecto del gobernador en turno, dejando de lado la posibilidad de incidir en una mejor distribución del recurso público.

Otro factor en el que coincidieron varios de los personajes que ofrecieron su testimonio para este trabajo es el relativo al papel que desempeñan los partidos políticos desde la elección de sus candidatos y hasta el ejercicio constitucional de los diputados electos. La presión que ejercen los institutos políticos sobre los representantes populares para que actúen conforme a sus intereses y no conforme a las demandas ciudadanas ha edificado un enorme muro de separación entre representantes y representados; pareciera que el único interés que han fomentado es el de luchar por llegar y permanecer en el poder.

Pero lo que más ha dañado la imagen institucional del poder legislativo, lo que más lo ha alejado del pueblo que representa, ha sido el actuar inmoral de los propios diputados. Los escándalos de corrupción que se han descrito en este episodio, son hechos que deslegitiman porque ocasionan que la gente pierda la confianza en sus instituciones. El ciudadano común percibe cuando el político

pervierte su actuar, cuando usa el cargo para favorecer solamente a su familia y para elevar su patrimonio personal. Los sucesos relativos a aparentes compras de voto, de casos influyentismo, nepotismo y simulación, han derivado en que hoy se infravalore al parlamento.

Los legisladores que fueron entrevistados se dijeron consientes de la baja estima que tienen entre la ciudadanía, pero a la par reconocen que pocos esfuerzos se hacen para revertir esta situación. Se sigue preponderando el beneplácito del ejecutivo, la pugna de intereses de los institutos políticos y la lucha por obtener beneficios económicos particulares.

Los representantes populares no han privilegiado la conservación de valores como la responsabilidad, la honestidad y el respeto, mismos que legitiman el ejercicio de una encomienda pública ya que hacen ver al funcionario como correcto y justo, lo cual invariablemente es correspondido con adhesión social. Por el contrario, muchos diputados zacatecanos han dado mayor importancia a la obediencia a intereses cupulares. La transformación de las instituciones tiene que comenzar justo ahí, en los propios detentadores de la soberanía popular.

La construcción de la legitimidad social en la democracia mexicana va en paralelo con la desconfianza ciudadana y, como ya referí, los niveles de confianza de la ciudadanía hacia la legislatura están prácticamente por los suelos y eso no ha variado mucho al menos desde finales de la década de los 90's. Por ello insisto, entre menos confianza ciudadana, menos legitimidad social de las instituciones y por ende en el caso específico del congreso zacatecano eso trae como consecuencia que haya menor respaldo a sus resoluciones.

Sin embargo, el hecho de que el poder legislativo sufra una disminuida legitimidad social no se traduce en que su funcionamiento esté en riesgo. Como previamente apunté, la institución legislativa se ha sostenido durante 200 años a pesar de las diversas crisis sociales que le ha tocado vivir. El trabajo parlamentario continúa y detrás de esos debates, discusiones y votaciones que pueden verse en las transmisiones de las sesiones, existe un gran trabajo técnico y especializado.

Si bien sostengo la hipótesis de que aún existe un gran desconocimiento sobre las verdaderas funciones que tiene el legislador, creo que también de a poco se ha mejorado el nivel de cultura política democrática de la ciudadanía y de eso quedó constancia en el pasado proceso electoral, donde a pesar de que la participación ciudadana fue menor a la elección en donde resultó victorioso Andrés Manuel López Obrador, de manera copiosa los ciudadanos fueron a emitir un voto en el que además dejaron patente su aprobación a un proyecto político federal y su rechazo al mismo proyecto pero en su representación estatal.

Ante el escenario descrito, ¿cuál es entonces el futuro de la legislatura de Zacatecas? ¿Puede recuperar el legítimo respaldo social? ¿De qué manera? El panorama, aunque parezca oscuro creo que no es tan desolador, ya que a pesar del divorcio que el congreso local tiene con el pueblo, su labor es elemental, por lo que elevar la institucionalidad de nuestro parlamento y sacarlo de su crisis de legitimidad social es una tarea atingente.

Para recuperar la honorabilidad del congreso hay que transformarlo desde su interior, pero un punto esencial es que se fomente una cultura política democrática que promueva una mayor participación ciudadana, pero no sólo en los procesos de elección, sino también en la evaluación y control de sus instituciones. Es necesario que se dé un mayor involucramiento del ciudadano en el trabajo legislativo, que la población más allá de externar un sentimiento sobre su parlamento, lo conozca y lo juzgue de manera racional más que emocional. Estimo que los esfuerzos para este fin deben enfocarse en gran medida en los jóvenes, ese sector que en las encuestas demuestra que es el que menos desconfía en sus representantes populares. Hay que aspirar a una ciudadanía que no sólo emita críticas y decepción, sino que sea proactiva y que vigile el ejercicio de su cuerpo soberano.

Tenemos que ponernos en la ruta de la construcción de un congreso local que elabore medidas jurídicas que atiendan los problemas de su comunidad y que pueda convertirse además en una fuente de contención al poder del ejecutivo, que lo fiscalice y que pueda exigirle una auténtica rendición de cuentas.

Se pudiera pensar que lograr un cambio radical en la conducta de los políticos en general y de los representantes populares en particular, es una utopía, sin embargo, hay mecanismos que pueden contribuir a erradicar los males del congreso. Debemos tener en cuenta que, si bien la realidad no se cambia por decreto, en un estado constitucional de derecho como en el que vivimos es necesario que los poderes se circunscriban a nuevas reglas a través de una ley, esa puede ser siempre una ruta.

El congreso es cimiento de nuestro sistema político y a pesar de todo lo plasmado en este capítulo, con su trabajo se ha permitido garantizar que hoy Zacatecas cuente con un marco jurídico sólido, con leyes que castigan los crímenes de odio, que garantizan el matrimonio igualitario, que fomentan la igualdad sustantiva, que busca erradicar todo tipo de violencia en contra de la mujer y preponderar siempre el interés superior de los menores.

Al fortalecer el actuar de quienes representan a la ciudadanía, se logrará que al tiempo gocemos de un poder legislativo fuerte y honorable que produzca normas y leyes que gocen de un mayor respaldo popular y que por ende se hagan cumplir, legitimar al congreso zacatecano hará que sus determinaciones no sean una onerosa letra muerta.

Capitulo III

TRANSFORMACIÓN DEL PARLAMENTO LOCAL, RETOS DE LA LEGISLATURA ZACATECANA

*“Si los hombres son perecederos, las instituciones, en cambio, son inmortales”
Francisco I. Madero.*

Una vez asumida la idea de que la legislatura zacatecana se encuentra inmersa en una crisis de legitimidad social, es pertinente explorar la posibilidad de gestar una serie de propuestas que contribuyan a que esta institución pueda encontrar mecanismos que fortalezcan su funcionamiento a la par que estrecha lazos con los ciudadanos a los que representa.

Durante este tercer capítulo pretendo en un primer momento escudriñar las entrañas de un factor que no es posible omitir cuando he sostenido que la opinión pública de los ciudadanos respecto a su parlamento local es negativa de manera generalizada. Me refiero a los medios de comunicación, de quienes previamente señalé no se les puede considerar como “inocentes actores”, sino que, por el contrario, deben ser contemplados como agentes activos que influyen en las percepciones y opiniones de la población. ¿Cuál ha sido su rol en la difusión de la información legislativa? ¿Cuáles son sus intereses al dar cobertura a las actividades de la legislatura local? ¿Contribuyen a la mejora de la cultura política democrática de los zacatecanos? Esas son algunas de las interrogantes que pretendo responder en la primera parte de este tercer y último capítulo.

Posteriormente daré paso a la recuperación de algunas de las normas jurídicas vigentes que mayor impacto han tenido en la sociedad zacatecana para de esta manera brindar herramientas evidentes al lector que le permitan constatar la gran relevancia que tiene la existencia del legislativo local y la necesidad atingente de fortalecerlo. Ya en la conclusión del capítulo previo mencionaba que gracias a la legislatura tenemos leyes que han preponderado el interés superior de los menores, la igualdad sustantiva y el empoderamiento de la mujer así como la consolidación de algunos derechos de avanzada tales como el matrimonio igualitario, pero es

preciso detallar algunas de las leyes que forman parte del sistema estatal normativo y que han trastocado de manera positiva la vida social y política de este estado, además esto brindará la oportunidad de reflexionar y contribuir a una nueva discusión orientada hacia las necesidades que tiene Zacatecas en materia legislativa ¿En qué urge legislar para Zacatecas? ¿Qué nuevas propuestas deberían estar discutiendo los diputados locales?

Para finalizar, expondré una idea que tendrá como objetivo central aportar a que el trabajo de la legislatura tenga una mayor aceptación y reconocimiento por parte de la población, para ello me enfocaré en un punto específico, ya que son múltiples las alternativas que pueden ofrecerse para mejorar la institucionalidad del parlamento zacatecano, pero en el particular que me ocupa estará orientado a dotar de una mayor capacitación técnica al representante popular, es ahí por donde tenemos que empezar, en la profesionalización de quien ostentará la soberanía popular.

1.- El juego de poder de los medios de comunicación

A través de la radio, la prensa escrita, la televisión o bien desde las plataformas digitales, tanto páginas web como redes sociales, los representantes de los medios locales en general han seguido fomentando la estigmatización del parlamento como ostentoso, poco útil y servil. ¿Cuál es el sentido de una descripción tan radical y cruda sobre el poder que dio rumbo a nuestro estado?

Bernadette Califano³⁰³ se propuso hacer un análisis sobre el papel de los medios de comunicación en el sistema político y en su trabajo destacó que más allá de fungir como intermediarios entre los hechos y las audiencias, los medios de comunicación se han convertido en “actores empresariales” con un papel decisivo sobre el sistema político. Califano asegura que los medios inciden en la naturaleza de la deliberación democrática haciendo circular temas particulares cuyo propósito es influir en el debate público. Añade que el peso de la agenda establecida por los

³⁰³ Califano, “Los medios de comunicación”, *Revista Mexicana de Opinión*, 2015.

corporativos comunicacionales se da en función de la relevancia que otorgan a cada asunto y de los “atributos” que adquieren los sujetos que son objeto de la cobertura mediática.

Bernadette Califano sostiene que los medios proveen marcos cognitivos que intervienen en la percepción del público sobre los sucesos que surgen a su alrededor. Por lo tanto, como previamente afirmé, los medios no son inocentes actores, por el contrario, son actores políticos con intereses particulares que se mueven en un mundo de relaciones de poder; su papel es preponderante en la construcción de nuevas realidades y por ende de opinión pública.

Al inicio del capítulo anterior, cité al decano comunicador Ignacio Valenzuela quien refirió en una columna de opinión la gran necesidad de que la legislatura se despojara de los estigmas que la han condenado y que la han hecho merecedora de la desconfianza ciudadana, pero ¿Quiénes fueron los creadores de dichos estigmas? ¿Quién ha acuñado conceptos como: “la legislatura de la vergüenza”, “improductividad legislativa” o “parálisis legislativa”? ¿Cuáles han sido sus parámetros para el establecimiento de dichos adjetivos?

En diciembre de 2021, el periódico local *La Jornada Zacatecas* publicó que la legislatura era “cara e improductiva”. Difundió datos del Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales 2021 dado a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el que se daba cuenta que en 2020 Zacatecas ejerció 316.5 millones del presupuesto total nacional, ubicándose muy por encima de estados como San Luis Potosí, Nayarit, Querétaro, Durango y Aguascalientes por mencionar algunos. En el estudio se agrega que, respecto al presupuesto ejercido por diputadas y diputados en el concepto de dieta, los legisladores de Zacatecas se gastaron 142.5 millones, colocándose en el sitio número 11 a nivel nacional, mientras que en cuanto a productividad se refiere, durante el 2020 en Zacatecas se

presentaron 305 iniciativas, muchas menos que las presentadas en entidades a las que supera en presupuesto.³⁰⁴

En la diseminación de esta información el medio de comunicación sin duda busca repercusiones que van más allá del simple hecho de dar a conocer. Bernadette Califano recupera de Eilders que los medios no sólo propagan información, sino que derivado de sus intereses, buscan impactar en las opiniones de la audiencia, tratando de influir tanto en las agendas, como en las actitudes de los ciudadanos.

La información entonces desempeña un rol muy importante en la vida diaria de las personas. A partir de ella, el ciudadano puede tomar decisiones. Para ejemplificar esto Citlali Villafranco³⁰⁵ apunta a los procesos electorales, ya que a partir de la información disponible los ciudadanos eligen a sus representantes. Es entonces que entran en juego los medios de comunicación que, tal como afirma Bernadette Califano, pasan de ser una herramienta a un actor protagonista con intereses propios.

Villafranco Robles sostiene que como actores, los medios de comunicación desempeñan un doble papel. El primero de ellos es como constructores o voceros de los discursos de las instituciones políticas y el segundo es como constructores o voceros de la opinión pública, desde donde se supone que los políticos deberían de elaborar sus agendas y realizar su toma de decisiones.

Para el caso particular que nos ocupa, interesa analizar ese rol de los medios de comunicación en la edificación de una opinión pública que hoy se configura de manera general como negativa hacia el trabajo que se realiza en la legislatura. Si bien, como ya se ha manifestado, la concepción negativa que se tiene en el ideario

³⁰⁴ Alejandro Ortega, "Diputados reviven las herramientas legislativas, solo un voto en contra", *La Jornada Zacatecas*, diciembre 16, 2021. Disponible en: <<https://ljz.mx/16/12/2021/diputados-reviven-las-herramientas-legislativas-solo-uno-voto-en-contra/>>

³⁰⁵ Villafranco, "El papel de los medios de comunicación en las democracias", *Andamios*, junio 2005. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632005000200001>

colectivo sobre la tarea legislativa pudiera no ser privativa de Zacatecas, nos enfocamos de manera específica al caso de este congreso local, mismo que cotidianamente es retratado por la prensa con un tono despectivo, muestra de ello son los calificativos con los que algunos periodistas aluden a la legislatura. Gerardo de Ávila, director general del diario “*El Sol de Zacatecas*”, en su columna titulada “Referente Periodístico” solía, sin mayores argumentos, referirse a la LXIV Legislatura como “La Legislatura de la Vergüenza”:

Entre el enojo y la burla. Hoy continúa el espectáculo circense en la LXIV Legislatura del Estado-la legislatura de la vergüenza-. Dicho de otro modo, sigue el show entre funcionarios del gobierno de David Monreal Ávila y diputados. Los primeros hacen como que informan y los segundos como que cuestionan con rigor. Hoy, pues, comparece el cuestionado secretario Turismo...³⁰⁶

La repetición continua de ese tipo de acepciones que, además ahora los medios han trasladado a las plataformas digitales, va influyendo sin duda alguna en el receptor que en ocasiones termina adoptando esos mismos conceptos como propios. Citlali Villafranco destaca el impacto de los medios masivos de comunicación, pero más en específico de la televisión, la cual induce a opinar, pero agregando un factor adicional, la “emocionalización de la política”, lo que implica reducir la política a episodios emocionales.

Sin embargo, esa cuestión emocional se puede observar también en otros medios. El espacio donde hoy en día puede ser más explotado es el internet. Las redes sociales son una gran ventana en donde justamente se explayan las emociones sin cortapisas y desde ahí los medios pueden influir en el internauta para reaccionar positiva o negativamente ante diversos acontecimientos políticos.

A raíz de los apuntes que va exponiendo la prensa, los ciudadanos además de tomar decisiones evalúan también a sus representantes, por ello es trascendente que la labor periodística se desarrolle con profesionalidad. Franklin Martin Cornejo

³⁰⁶ Gerardo de Ávila, fragmento de su columna Referente Periodístico, publicada en el diario *El Sol de Zacatecas*, octubre 16, 2023.

afirma que cuando el periodismo practica valores esenciales como el servicio público y la verdad, logra hacerle frente a la corrupción... a través de un discurso ciudadano.³⁰⁷

Martín Cornejo describe el fenómeno por el que asegura la comunicación se ha convertido en un campo de batalla por el poder de las representaciones sociales en los ámbitos mediático y político. Lo que está en pugna, según afirma, es la formación de opinión pública. Así pues, en el ejemplo citado del director de *El Sol de Zacatecas* puede leerse esa batalla por ser el periodista y el medio que sobaja a un poder, recurriendo a lo que Cornejo denomina como la “banalización de la información” y el “tratamiento periodístico sin valores democráticos”, factores que afectan la formación de cultura política democrática.³⁰⁸

Esta idea es elemental, ya que, si bien siempre se debe pugnar por el libre ejercicio periodístico, no se puede dejar de lado el hecho de que en muchas ocasiones algunos medios caen en esa banalización de la información, en la simplicidad o peor aún en la “espectacularización” de las noticias con el objeto de entretener más que informar lo que socialmente es verdaderamente importante.

Fausta Gantús³⁰⁹, especialista en el análisis de la caricatura política de México del siglo XIX y XX asegura que la prensa es un elemento primordial para el trabajo de los historiadores ya que adquiere un protagonismo fundamental del espacio público, pero siempre, es un actor interesado, por lo que es necesario desconfiar del contenido que ofrecen, se requiere ponerlo siempre en contraste con otros documentos.

Tampoco es una cuestión de cargar toda la responsabilidad al medio de comunicación, porque el ser humano es pensante y a pesar de los mensajes que se le hagan llegar masivamente, no significa que de manera automatizada los va a

³⁰⁷ Cornejo, “El poder de la comunicación”, marzo 2022. Disponible en: <http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2219-71682022000100074>

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ Declaración realizada durante el seminario de investigación “Redes, Prensa y Relaciones de Poder” realizado en el Doctorado en Estudios Contemporáneos, de la Unidad Académica de Historia de la Universidad Autónoma de Zacatecas, 2023.

repetir, al menos así lo consigna Aldo Rubert Echevarría³¹⁰ quien contradice en cierta forma la teoría de la aguja hipodérmica de Harold Laswell que en sustancia establece que los medios inyectan mensajes y la gente los recibe pasivamente. Para Echavarría los individuos no absorben como esponja los discursos mediáticos ya que los sujetos no están aislados de opiniones y posicionamientos previos. Insiste en que los mensajes que memoriza y moviliza la persona son aquellos que refuercen sus gustos o ideas preexistentes. Los efectos políticos de los medios, dice, desempeñan un papel de refuerzo de convicciones construidas en otros espacios de socialización más fuertes como el de la familia o la escuela.

Los datos que hemos citado sobre la opinión pública que se tiene del congreso nos muestran que hay una idea que prevalece respecto a que se confía poco en la labor legislativa. Algunos políticos, como el propio Javier Corral, citado en la introducción de este trabajo, dan en esta situación, una gran relevancia a la imagen que la prensa proyecta del poder legislativo.

Los medios no son los responsables totales de que la gente poco crea en sus representantes populares, ya que como hemos venido observando, han sido los propios legisladores quienes se han encargado de incurrir en distintas acciones negativas que los han ido ubicando socialmente en una baja apreciación ciudadana. Sin embargo, los corporativos mediáticos han aprovechado estos momentos para fortalecer una imagen de descrédito.

Con el tiempo, la crítica de la prensa se ha vuelto más ácida. Al hacer una revisión a diarios de 1997 se pudo observar la publicación de información legislativa sin tanta subjetivación. Por ejemplo, un cinco de enero de aquel año, en el periódico *Momento*, uno de los que más cobertura daba a las actividades de la legislatura, se destinó casi una plana entera para hablar de los foros de consulta realizados en el congreso, a donde acudieron líderes de partidos políticos, académicos de la Universidad Autónoma de Zacatecas, organizaciones civiles y ciudadanos, para

³¹⁰ Aldo Rubert “Frente al mito de que los medios contaminan las mentes”, *El País*, abril 4, 2022. Disponible en: <<https://agendapublica.elpais.com/noticia/17873/frente-al-mito-medios-contaminan-mentes>>

construir una reforma integral a la constitución local. En esa misma página hay una foto en la que se relata que diputados del congreso, del PRI, PAN, PRD y PT participaron en la recepción de propuestas de los ciudadanos, mismas que tendrían que analizar para modificar la Carta Magna. “Una gran responsabilidad de los legisladores”.³¹¹

Sin embargo, también entonces era posible encontrar artículos más ásperos. El mismo periódico *Momento* publicó en primera plana una nota cuya cabeza o título era: “Diputados ignorantes”, era una afirmación del entonces presidente del Colegio de Abogados Juan Antonio Barrón, quien criticaba al congreso local por supuestamente aprobar una iniciativa que modificaba entre otros ordenamientos el *Código Penal*, el *Código Familiar*, el *Código Civil* y la *Ley de Arancel* con un gran número de incongruencias. “La iniciativa pasada fue aprobada al vapor porque desafortunadamente varios legisladores desconocen los términos jurídicos más elementales y esto muestra la ignorancia en que cayó el congreso”.³¹² El medio supo sacar provecho a esa declaración, pero no dieron tanta continuidad al ataque mediático el cuál además provenía de alguien ajeno al corporativo de comunicación.

En esa misma fecha, se puede leer una columna que entonces se denominaba “Crisol” y que estaba ligada a la nota anterior. En el texto se señala que “nuestros” diputados tenían que asesorarse, ya que nadie sabe todo. El columnista hizo una crítica, pero sin adjetivos calificativos y sin profundizar en denostaciones hacia los legisladores.

Es interesante observar que, desde aquella década, ya se hacían llamados a fortalecer al poder legislativo. En septiembre de 1998, el mismo diario dio su portada a una nota en la que el diputado panista Arturo Ramírez Bucio señalaba

³¹¹ “Hacia la reforma constitucional”, *Momento*, enero 5, 1997, p. 5-A. Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

³¹² Saúl Alfonso, “Diputados Ignorantes”, *Momento*, enero 24, 1997. Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

que urgía superar el servilismo del poder legislativo y que era necesario reivindicar el decoro y dignidad en la Cámara de Diputados.³¹³

En la LVI Legislatura ninguna de las fracciones parlamentarias gozaba de mayoría, consignaba *Momento* en una nota fechada en septiembre 22 de aquel 1998, cuando recién se había estrenado el gobierno de Ricardo Monreal Ávila. A pesar de esa novedosa conformación de la cámara el diputado priísta Catarino Martínez aseguraba que el diálogo prevalecía y así lo consignó el diario.

Otra nota muy institucional fue publicada por el periódico *Imagen* el 25 de enero de 1997. Toda una plana la dedicó a dar voz a la primera mujer diputada opositora de la historia, la legisladora del Partido del Trabajo Guadalupe Domínguez González, quien hablaba de que en pleno siglo XX la mujer seguía relegada.³¹⁴

El periodismo crítico a la labor legislativa, insisto si existía, aunque evidentemente se realizaba de una manera distinta al presente. Un reflejo de ello se observa en una nota más del periódico *Imagen* que en enero de 1997 publicó: “Diputados: sean serios”, en lo que era un reclamo de los deudores de la banca y en interiores, días después, prácticamente en una plana se dio la réplica de los legisladores que negaban esa presunta falta de seriedad.³¹⁵

Pero lo que ineludiblemente ha generado mayores estragos mediáticos en la imagen del congreso zacatecano es la información relacionada con el manejo de grandes cantidades de dinero en beneficio de los representantes populares. Como había advertido previamente, la pluralidad con la que se conformó la legislatura local a partir de 1998 cambió plenamente su dinámica. El ejecutivo tenía que hacer frente a un poder legislativo en el que el interés partidista de corrientes diferentes a la del gobernante haría valer su voz. Algunas de las personas entrevistadas para este proyecto académico ubican entonces un proceso corruptor del ejecutivo al

³¹³ Ángel Amador, “Urge superar el servilismo del poder legislativo: PAN”, *Momento*, septiembre 21, 1998. Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

³¹⁴ Rubén Valdez, “Continúa relegada la mujer: diputada opositora”, *Imagen*, enero 26, 1997. Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

³¹⁵ Rosa Rodríguez, “Diputados niegan falta de seriedad” *Imagen* enero 25, 1997. Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

legislativo a través de la entrega de recursos económicos a cambio del voto a favor. Esas afirmaciones en realidad son muy complejas de demostrar, lo que sí se puede consignar es lo que la prensa comenzó a divulgar por aquél entonces.

Es en el año de 1999 cuando trascendió una de las primeras notas relativas a que los legisladores se hacían de una fuerte cantidad de recurso económico. El periódico *Imagen* publicó como nota de portada el título: “Derroche de diputados” y añadió que cada legislador se asignó 20 mil pesos para cubrir los gastos de sus informes.³¹⁶ La información destacaba que en total los diputados gastarían por ese concepto la cantidad de 600 mil pesos, recurso que de acuerdo a congresistas como Rafael Calzada Vázquez “no alcanzaba a cubrir todos los gastos del informe”. El priista Francisco Javier González Ávila declaró: “pareciera que es una irresponsabilidad utilizar ese dinero, pero no, está justificado, porque no es suficiente para los que tienen la responsabilidad de atender a sus distritos, como somos los de mayoría, no así los de representación proporcional”.

A pesar del trascendido informático, no hubo tanto seguimiento o insistencia en el tema, pero otros escándalos fueron emergiendo. En 2001 *El Sol de Zacatecas* dio a conocer que el diputado Elías Barajas Romo del partido Convergencia quería pagar hasta 5 mil pesos a sus compañeros para que lo eligieran como presidente en la LVII Legislatura.³¹⁷ El diario publicó además diversas posturas sobre este asunto, entre las que estaba la del propio diputado Barajas que negaba los señalamientos, mientras que otros como Santos Antonio González Esparza del PRD consideraba que podría tratarse más que nada de una broma y resaltó también que el trabajo en la legislatura debía de ser dignificado por los diputados. Raúl Rodríguez Santoyo, quien era el coordinador de la bancada del PRI aseguraba que esa legislatura era prácticamente incorruptible.

³¹⁶ Catalina Reyes, “Derroche de Diputados”, *Imagen*, septiembre 1, 1999, Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

³¹⁷ Rubén Valdez, “Quería pagar para que lo eligieran presidente, en la LVII Legislatura”, *El Sol de Zacatecas*, septiembre 28, 2001. Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

Para diciembre de 2004, el periódico *Imagen* reveló que los diputados se aumentarían el presupuesto, en total, se afirmó, la legislatura del estado dispondría de más de un millón de pesos cada semana.³¹⁸ En el cuerpo de esa nota Francisco Reynoso dio cuenta de que se incrementó en un ocho por ciento el presupuesto del poder legislativo; la mayor parte del gasto entonces contemplado se destinaría a la nómina, es decir a las dietas de los diputados y los salarios de los trabajadores administrativos. Sólo el concepto de las dietas rebasaba los 20 millones ya que los parlamentarios se fijaron una percepción fija de 56 mil pesos mensuales.

El tema del dinero entonces se empezó a hacer recurrente en la legislatura local, pero además fueron surgiendo otros hechos cuestionables. En agosto de 2004 *Imagen* publicó como nota principal que se dictaba formal prisión en contra de un diputado electo.³¹⁹ Si bien, la nota refería a un diputado que aún no estaba en funciones y cuyo delito no era grave toda vez que se le acusaba de haber participado en el bloqueo a una carretera federal en protesta por los bajos precios del frijol, el título informativo era realmente sensacionalista; una muestra palpable de la “espectacularización” de las noticias ya referida.

Previamente el escándalo ya había tocado las puertas del congreso local. El 20 de diciembre de 1998 *El Sol de Zacatecas* consignó que el diputado Miguel Ángel Trejo Reyes fue denunciado por acoso sexual.³²⁰ Un par de días después, el mismo diario publicó a ocho columnas que la procuraduría pedía al legislador imputado que solicitara licencia mientras se resolvía su situación jurídica y afrontaba los hechos que se le imputaban.³²¹

Para comprender de mejor manera el funcionamiento de un medio de comunicación debemos acudir a quienes en carne propia han contribuido en su

³¹⁸ Francisco Reynoso, “Se aumentan presupuesto”, *Imagen*, diciembre 4, 2004, Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

³¹⁹ León –M. Padilla “Formal Prisión a diputado electo”, *Imagen*, agosto 20, 2004, Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

³²⁰ Rubén Valdéz, “Diputado panista denunciado por acoso sexual”, *El Sol de Zacatecas*, diciembre 20, 1998, Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

³²¹ Sergio Contreras y Rubén Valdez, “PGJE a Diputado: que pida licencia”, *El Sol de Zacatecas*, diciembre 22, 1998, Hemeroteca de la Biblioteca Mauricio Magdaleno de la ciudad capital de Zacatecas.

accionar y que por lo tanto pueden ayudarnos a tener una visión más clara de los propósitos que sigue una empresa mediática al poner un tema sobre la palestra de la opinión pública. En el reportaje de la supuesta compra de facturas que abordé en el capítulo anterior participó la periodista Alma Tapia.³²² Ella trabajó como reportera para *La Jornada Zacatecas* y dio cobertura a las actividades parlamentarias en tres legislaturas diferentes. De su experiencia relata que en la legislatura se han dado espectáculos muy deplorables y eso es percibido por la sociedad “siempre hay una sensación de que cada legislatura es peor en términos de corrupción y arreglos con el poder ejecutivo”. Insistió en que los reporteros que acudían a cada sesión siempre tenían la apreciación de que cada legislatura superaba a la anterior en actos deleznable.

Alma Tapia reveló que la investigación citada surgió derivado de que una fuente del mismo interior del congreso denunció que el poder legislativo estaba comprando facturas falsas con tres empresas. Explicó el proceso de elaboración del reportaje, el cual dijo, tomó por sorpresa a la gente de la institución legislativa. Relató cómo entrevistó a la entonces diputada presidenta de la CRIyCP, entrevista que calificó de muy incómoda “recuerdo que la diputada estaba sudando... no era un tema que se esperara” y al final me declaró “soy muy despistada para los números, pero no hay nada que esconder”.

La producción del reportaje duró aproximadamente un mes. Alma Tapia enfatizó que alguien dentro del congreso local tenía algún interés en que esa información saliera a la luz, por ello no fue tan tardada la elaboración del trabajo. También dijo que se buscó la opinión de quien presidía la comisión de vigilancia, el diputado panista Luis Acosta Jaime a quien se le cuestionó si consideraba necesario que se hiciera una auditoría externa para investigar el tema toda vez que la autonomía de la Auditoría Superior del Estado (ASE) estaba en duda para realizar esa labor de fiscalización por depender del propio poder legislativo, sin embargo, la

³²² Entrevista a Alma Tapia realizada por Miguel Ángel Ovalle el 31 de octubre de 2023 en Zacatecas, Zacatecas. Alma Tapia es licenciada en Letras y maestra en Humanidades. Ha trabajado como reportera en medios y en el gobierno del estado de Zacatecas. Fue jefa de contenidos gubernamentales del gobierno del estado de Zacatecas de 2019 a 2021. Acumuló una notable experiencia como reportera del congreso al dar cobertura a tres legislaturas diferentes.

respuesta de Acosta Jaime fue determinante, no se ocupaba de alguien externo cuando ya la propia ASE estaba en el análisis del ejercicio fiscal 2014.

El trabajo de comunicadoras como Alma Tapia es extenuante, el reportero indaga, se acerca la fuente, contrasta hechos y nos cuenta una historia, sin embargo, detrás de ese relato hay intereses político-mediáticos que determinan cómo debe ser contada dicha historia. La prensa zacatecana se ha encargado de retratar ácidamente muchos pasajes de la vida legislativa. En la época contemporánea las críticas han sido más severas y para muestra un botón.

Luego de la negativa (descrita también en el capítulo anterior) de los diputados para que compareciera un secretario de seguridad, los reporteros que daban cobertura a la fuente arremetieron contra los legisladores. Heraclio Castillo, periodista especializado en dar cobertura a la fuente legislativa tituló su columna, *La Chirimba*, del portal digital *Lalalá News*³²³, como “Un pleno de cínicos”. En ella describió que cada mes los zacatecanos pagan con sus impuestos alrededor de 3 millones 932 mil pesos por sus 30 diputados.

Desglosó las remuneraciones de los legisladores según datos obtenidos en la Plataforma Nacional de Transparencia. Escribió que cada uno percibía entonces un salario de 18 mil 528.04 pesos, pero por “hacer muy bien su chamba” se asigna cada uno una compensación mensual por 82 mil 567.68 pesos y además también de manera mensual se otorgan 30 mil pesos para destinarlo a un fondo de ahorro que al final del año les otorga sendos rendimientos; en total, señaló, cada uno de los 30 diputados se estaría llevando a su bolsa 131 mil 95.72 pesos “por ir a calentar la silla de la casa del pueblo, cuando tenemos la suerte de que vayan y levanten la mano en las sesiones a las que son convocados”.

Heraclio Castillo intentaba demostrar que el ejercicio de la representación popular es muy oneroso para los ciudadanos y ni siquiera se corresponde con verdadero trabajo, ya que algunos legisladores se conforman con ser comparsa de juegos políticos que beneficien a sectores de poder. Sin embargo, su narrativa nos

³²³Heraclio Castillo, “Un pleno de cínicos”, *Lalalá News*, octubre 6, 2023. Disponible en: <<https://lalalanews.com/2023/10/un-pleno-de-cinicos/>>

traslada a un lugar común al que recurre la prensa que da cobertura al congreso: “los diputados son flojos y caros... su único trabajo es levantar el dedo”. Esa reducción simplista de la tarea legislativa es la que ha prevalecido en el ideario colectivo de la población zacatecana.

Heraclio calificó la trifulca que se desató en el pleno legislativo para impedir la comparecencia como un lamentable espectáculo que se prolongó por varias horas en donde los legisladores se culpaban mutuamente. En su texto juzgó como penoso el papel del diputado Xerardo Ramírez (PT) quien acusaba a la fracción del PAN de querer politizar el tema. Finalmente descalificó el papel de legisladores de oposición que ahora lanzaban las acusaciones de que todo se planeó para evitar la comparecencia del funcionario de seguridad, ya que, en otras ocasiones, dijo, ellos formaron parte de la misma “farsa legislativa”.

De la misma manera, la columna “Veneno Puro”, del *Diario NTR*³²⁴, hizo lo propio y describió que entre “paleros y corrientes” el poder legislativo “otra vez no hizo su chamba” “en el mercado se agarraron Georgia Miranda y Karla Valdez”, se refiere en el texto.

En el mismo sentido, el periódico *Imagen*, tituló su columna especializada en temas políticos como “La irresponsable LXIV Legislatura local”. En su relato estimaron lamentable que la LXIV Legislatura mostrara ese grado de “irresponsabilidad y falta de madurez” al evitar la comparecencia del secretario de Seguridad Pública, más cuando se trata del tema que más lacera a la población zacatecana.

Las líneas periodísticas continuaron calificando como bochornosa la actitud que asumieron los 30 diputados que como “niños enojados” discutían quien tenía la razón y la verdad... “los diputados se mantienen en una realidad muy alejada a la que diario viven los ciudadanos” ... “con lo que pasó ayer queda claro que Zacatecas no merece esos representantes”. El texto elevó su dureza; se insistió en que la crisis de seguridad es compleja y a diario está en riesgo la integridad física y

³²⁴ Columna Periodística “Veneno Puro”, *Diario NTR*, octubre 6, 2023. Disponible en: <<https://ntrzacatecas.com/?p=114741>>

patrimonial de la población, cosa que, de acuerdo a lo escrito en la columna, no importaba a los legisladores a los que enseguida califica de mediocres... La severa crítica no se detuvo ahí:

Lo ocurrido ayer limitó su derecho (del secretario de Seguridad Pública) a defender su trabajo y por supuesto, anula, para lo que resta del periodo, la credibilidad de la legislatura local.

En medio de su mediocridad, y si tuvieran vergüenza, los diputados ausentes y aquellos que aun estando en el edificio no se presentaron, deben solicitar licencia y reconocer que le han fallado al pueblo de Zacatecas. La incapacidad, la muestra de intolerancia y la falta de debate, porque no tienen ideas, demuestra lo que se ha dicho en muchos foros. La LXIV Legislatura pasa a la historia como la peor de todas, y cuesta muy cara.³²⁵

El columnista Andrés Vera Díaz³²⁶ fue más allá. Él cuestionó quién tuvo la culpa de la fallida comparecencia. La lógica de esta respuesta, afirmó, no está en la presencia de los 13 legisladores que acudieron ese día al pleno de la asamblea, sino en las ausencias, ya que ante la relevancia del tema que ha sido base del discurso opositor, es muy significativo que no haya existido el *quórum* legal (la mitad más uno) para sesionar.

El periodista también especializado en dar seguimiento a temas políticos y legislativos señaló que solo entre 10 y 15 minutos bastaron para dar por desahogada la comparecencia, cuando bien ésta pudo haber sido reprogramada con las atribuciones de la mesa directiva y un acuerdo con el ejecutivo. El no hacerlo, afirmó Vera, generaba una serie de sospechas respecto a que se trató de evitar un boom mediático en el que el clima de inseguridad de Zacatecas y la crisis de desaparecidos, así como la permanente guerra entre grupos del crimen

³²⁵Run Run: "La irresponsable LXIV Legislatura estatal", *Imagen*, octubre 6, 2023. Disponible en: <<http://imagenzac.com.mx/el-runrun/el-runrun-la-irresponsable-lxiv-legislatura-estatal/>>

³²⁶Andrés Vera, "La fallida comparecencia de Medina Mayoral, ¿de quién fue la culpa?", *Perímetro*, octubre 6, 2023. Disponible en: <<https://periometro.mx/2023/10/06/la-fallida-comparecencia-de-medina-mayoral-de-quien-fue-la-culpa/>>

organizado, opacara el cambio de dinamismo impuesto por el General Medina Mayoral desde su llegada al cargo.

Sin embargo, Andrés Vera también cuestionó fuerte a los legisladores y preguntó si sería consecuente promover un juicio político a quienes se ausentaron en el marco de su obligación a la glosa, esto en referencia a la promoción que la legislatura hizo de un juicio político en contra de la ex secretaria de Educación, Maribel Villalpando, a quien los diputados acusaron de negarse a comparecer. Vera Díaz se preguntaba cuál fue la justificación razonable de sus inasistencias, qué priorizaron, “¿Un desayuno? ¿Ir al gimnasio? ¿Una grilla?” Al no tener una respuesta lógica dejó entrever la posibilidad de la existencia de un pacto para desechar la comparecencia con la falta de 17 diputados, al fin y al cabo, la legislatura, a la que también considera la peor de la historia reciente, no se le puede difamar más, ya que llegaron al punto máximo del repudio y deslegitimación.

La crisis mediática hizo que algunos legisladores consideraran la posibilidad de emitir un comunicado para tratar de recomponer en algo su actuación y evaluaron hacer circular en medios y redes sociales el siguiente texto:

Desde el Poder Legislativo del Estado, reconocemos que el ejercicio de rendición de cuentas programado para esta fecha, no se pudo realizar por nuestra propia responsabilidad.

Por lo anterior, informamos que por acuerdo de los Grupos Parlamentarios que integran esta Soberanía, solicitamos al titular del Poder Ejecutivo reprogramar la comparecencia del General de División Diplomado de Estado Mayor Retirado Arturo Medina Mayoral, quien estuvo el día de hoy en tiempo y forma cumpliendo con su alta responsabilidad.³²⁷

³²⁷ Este texto se hizo circular en un chat de diputados. Uno de los legisladores lo facilitó y avaló su publicación.

Imagen del diseño del pretendido comunicado de prensa



Finalmente, el comunicado no fue enviado, no hubo acuerdo entre los legisladores y lo cierto es que ya no había manera en que la legislatura saneara su imagen después del acontecimiento, el golpe mediático estaba dado. Los diarios y las principales columnas de la entidad evidenciaron que realmente hubo un acuerdo para impedir que se diera dicha comparecencia a fin de evitar así que se expusieran datos o cifras que cuestionaran el trabajo del ejecutivo en esa rama tan relevante del estado; para ello, reitero, se usó de escudo al legislativo, deslegitimando su labor ante la sociedad a la que una vez más mostraron un rostro de desdén, apatía e irresponsabilidad. Si dicho acuerdo provino del ejecutivo, éste nuevamente se ubicó como preponderante ante un menguante legislativo; si el acuerdo solamente se gestó desde la legislatura, se demostraría que a los propios diputados (siempre habrá excepciones) no les interesa el descrédito social con tal de privilegiar intereses cupulares, ajenos a la población.

Es así que observamos cómo los medios de comunicación influyen en la construcción y destrucción de la legitimidad social del poder público y en este caso específico del poder legislativo, sobre todo cuando se deja un vacío en el cumplimiento del ejercicio pleno de la responsabilidad, de las funciones que conlleva

un cargo público en el que se deben aplicar una serie de valores que tienen que ver con la honestidad, la transparencia, la verdad, la responsabilidad. Al ir en sentido contrario de estos valores se pierde ese legítimo respaldo social que da solidez a las instituciones.

La manera en que los medios de comunicación dan cobertura a la tarea parlamentaria ha ido sufriendo una metamorfosis. En las revisiones más antiguas de los diarios podíamos ver que se consignaba de una forma muy institucional lo que sucedía en la legislatura; foros, reuniones, sesiones. Pero luego se fueron ventilando algunos hechos de la vida interna del congreso que fueron demeritando el actuar de los representantes populares ante la sociedad y cuando el tema del dinero se tornó en un asunto central, los medios encontraron un nicho que les retribuiría más lectores, más audiencias, a través de la espectacularización de la información, además se dieron cuenta que con la divulgación de ese tipo de noticias tenían también en sus manos una herramienta para ejercer presión política y así obtener beneficios propios.

El principal negocio de los medios es la venta de publicidad. “El objetivo de la empresa mediática es lucrar e influir”.³²⁸ Sin embargo, en entidades como Zacatecas en las que no hay una gran actividad industrial, son pocas las empresas privadas que deciden invertir en los medios para publicitarse, por lo que los corporativos de comunicación en gran medida viven de la parte del presupuesto que los gobiernos destinan a su partida de comunicación social.

Por muchos años la legislatura del estado hizo sus propios convenios publicitarios con los medios tanto de radio, televisión como de prensa escrita y posteriormente páginas de internet. En ese acto comercial la premisa de los medios de comunicación siempre era que te vendían el espacio más no su editorial, por lo que el hecho de que les compraras no significaba que se fuera a dejar de criticar el trabajo de la institución y mucho menos el de los diputados.

³²⁸ Califano, “Los medios de comunicación”, *Revisa Mexicana de Opinión Pública*, 2015.

Sin embargo, la realidad es que esos convenios siempre han contribuido a que no se golpetee demás al “cliente”. En el caso específico del legislativo, la crítica no desaparecía por completo y eso en ocasiones provocaba que algunos diputados renegaran de “pagar para que los golpetearan”. Hubo legisladores que se hicieron muy renuentes a la crítica y además creían que por haber un convenio institucional, su labor de entregar algún apoyo o por presentar cualquier tipo de iniciativa, tenía que aparecer al siguiente día como nota principal de los medios, lo cual era una concepción completamente errónea.

Los convenios han permitido que las instituciones y sus protagonistas accedan a espacios para difundir la información de su interés e incluso se convertían en una ventana de posibilidad para “pedir favores” a los dueños del medio y lograr así la cobertura a determinada información. En contraparte, al no tener convenio se cierran esos canales de difusión y peor aún, se convierten en blanco de ataques.³²⁹

Muchos medios, sobre todo de radio e internet, al carecer de convenio suelen recurrir al ataque mediático, a la difusión de notas negativas como una forma de presión para que pueda comenzar un proceso de negociación, otros más ejercen su presión de una manera distinta, simplemente se desaparecen de su cobertura informativa. Esas acciones también van en contra del fomento de una mejor cultura política democrática de la ciudadanía.

En la actualidad, hay medios que han comprendido que la responsabilidad social de informar tiene que estar por encima del interés económico, por lo cual, a pesar de carecer de un convenio publicitario con la legislatura local, dan cobertura a los hechos que ahí tienen lugar, en el entendido de que, al tratarse de un poder público, la información que en su seno se genere, es de interés colectivo.

La periodista Alma Tapia³³⁰ coincide en que el dinero siempre marca una línea editorial, sobre todo en los medios locales que no cuentan con la iniciativa privada para que financie sus proyectos periodísticos. Reconoce que en algunas

³²⁹ Esta es una afirmación que realicé a manera propia producto de las experiencias vividas como Coordinador de Comunicación Social de la legislatura de Zacatecas, encargo que desarrollé por tres años (2019-2022).

³³⁰ Entrevista citada

ocasiones tuvo las instrucciones directas de no atacar a algunos diputados en particular, lo que daba a entender al reportero que había algún pacto económico con los directivos del medio. También se mostró de acuerdo en que en ocasiones el análisis de los medios es muy superficial y hay poca investigación del trabajo legislativo.

Además, Alma Tapia acentúa un punto sobresaliente. “Los medios poco pueden golpetear a un gobernador o incluso al judicial que se ha sabido esconder para no ser tan mediático, pero con los diputados se juega al medio crítico, a la libertad de prensa, porque ahí no hay una figura central que respetar”, la figura del diputado es endeble al ataque periodístico.

Franklin Martín Cornejo estudia el poder de la comunicación mediática y subraya cómo los medios diseminan una enorme cantidad de contenidos políticos pero sostiene que buena parte de ese material es trivial, poco fiable y polarizador.³³¹ En contra parte, el autor aborda el caso peruano para destacar el trabajo que comenzaron a realizar periodistas alejados de los medios tradicionales, quienes hicieron nuevos medios independientes para investigar redes de corrupción, destapando a ex gobernantes que recibieron millonarios sobornos y favoreciendo grandes negociaciones. Esos trabajos de investigación permitieron la detención de cuatro ex presidentes de la república, una ex alcaldesa y una candidata a la presidencia de la república, esa es la importancia de la labor de los medios de comunicación que van más allá de una visión mercantilista.

Regularmente los periodistas trabajan en condiciones precarias, con bajos salarios, escasas prestaciones y con jornadas extenuantes. En muchas ocasiones la dinámica propia de la labor reporterial los conduce a simplemente cubrir una cuota obligada de notas diarias, por lo que el reportero local poco tiempo tiene para detenerse e investigar a fondo hechos de corrupción. Sin embargo, los medios, sobre todo los independientes, han dado grandes pasos en la lucha por denunciar

³³¹ Cornejo, “El poder de la comunicación”: marzo 2022. Disponible en: <http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2219-71682022000100074>

hechos que la élite política antes resguardaba en el ostracismo. Los avances en materia de transparencia han sido el gran aliado en esta lucha.

En septiembre de 2019, el diario digital *Átomos* publicó como nota principal que a pesar de que los diputados locales presumían de austeridad, en realidad derrochaban el recurso público. Señalaron que tras una extensa investigación (desarrollada con el soporte de los mecanismos oficiales de transparencia) lograron develar el uso de más de once millones de pesos de viáticos y gastos de representación de los legisladores. Subrayaron que entre los principales hallazgos encontraron que se gastaron hasta 100 mil pesos en gasolina por diputado, se pagaron miles de pesos en restaurantes y hospedajes de lujo y todo con cargo al erario.³³² Ese tipo de información cada vez se hace más recurrente, hablar de los onerosos gastos de los diputados, proyectando una imagen de representantes flojos y corruptos.

Los medios no son los culpables de una deteriorada imagen del poder legislativo ni de su crisis de legitimidad social. Sin embargo, sí tienen una enorme responsabilidad cuando en la difusión de la información condicionan su actuar únicamente al beneficio económico. El periodismo siempre busca influir en el lector de acuerdo a sus propios intereses económicos y políticos y ello no se modificará, seguramente no habrán de desaparecer las injurias ni la creación de estereotipos, pero debemos apostar a la prevalencia de trabajos periodísticos serios, profesionales, que hagan rendir cuentas al poder.

Las noticias cumplen con una función orientadora de las sociedades y para que los medios puedan alcanzar una verdadera repercusión deben crear “opiniones colectivas” en el sistema mediático, lo que los hace ser vistos como un actor político unificado, capaz de presionar al sistema político.³³³ Eso es lo que se ha venido presentado entre la prensa local y la legislatura zacatecana, generando una opinión colectiva negativa que ha venido a impactar en la legitimidad social del parlamento

³³² En su columna “El tren del mame” abordan el mismo asunto. Disponible en: <<https://atomos.com.mx/cuidado-con-el-trendelmamezacatecas-23-de-septiembre/>>

³³³ Califano, “Los medios de comunicación”, *Revisa Mexicana de Opinión Pública*, 2015.

local. Vale mencionar que Zacatecas carece de una legislación de medios, en la actualidad lo concerniente a la materia es regido solamente por la Ley General de Medios de Comunicación, por lo que es menester que se establezcan ciertas directrices relacionadas con el ejercicio periodístico atendiendo la realidad de esta entidad, sobre todo en cuestiones específicas como la seguridad social y protección de los trabajadores de los medios así como la relativa al financiamiento público al que pueden acceder los medios locales.

2.- Fortaleza legislativa ante debilidad institucional

Durante este trabajo hemos podido dar cuenta ya de la baja apreciación que la ciudadanía tiene de su cuerpo legislativo local, hicimos también un breve recorrido por la percepción particular que algunos legisladores han tenido del ejercicio de su propia función y se ha puesto en consideración el actuar de los medios de comunicación como ejes centrales en la articulación de opinión pública. ¿Cuál es entonces el camino a transitar? ¿Cómo fortalecer a la institución legislativa de Zacatecas? ¿Qué hacer para mejorar la legitimidad social de la legislatura local?

Tras la radiografía que se ha expuesto sobre los males y debilidades que aquejan al parlamento de esta entidad, es menester ahora detallar algunos de sus logros. Previamente resalté ese papel que jugó el congreso para darle rumbo a esta entidad y que desde su nacimiento se erigió como el poder central, el que determinaría el funcionamiento del ejecutivo y el judicial, pero ahora es oportuno rescatar algunos de los ordenamientos de corte contemporáneo que han venido a atender las principales problemáticas de la vida en sociedad. Sería muy extenso abordar detalladamente cada normativa, ya que como anteriormente apunté, prácticamente tenemos leyes para todo, pero ¿Cuáles son las de una verdadera utilidad social?

El Sistema Estatal Normativo Zacatecano se compone de su constitución política, 141 leyes y 6 códigos, sin contemplar además las 58 leyes de ingresos municipales y algunos reglamentos internos. El régimen político de esta entidad

federativa tiene su base en el texto supremo local, de donde emerge toda la gama de derechos, garantías y obligaciones de los ciudadanos, así como los deberes de su gobierno y el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. En la constitución zacatecana se establece la normatividad del sistema electoral, de los poderes del estado, de la institución municipal y desde luego del sistema económico. La última gran reforma que se emprendió a la constitución fue en 1998, entonces se argumentó que este texto era el programa conductor de un proceso de transformación social que a partir de entonces habría de acelerarse en Zacatecas.³³⁴

En este apartado relataré lo concerniente a trabajos realizados por la legislatura zacatecana en los que se abordaron temáticas de gran calado en el ámbito social. ¿Qué han hecho los diputados para proteger la institución familiar? ¿Cómo se ha atendido desde el ámbito legislativo a grupos vulnerables? ¿De qué manera se han garantizado derechos básicos como el acceso a la salud y la educación?

Es necesario también observar el desempeño de la legislatura en el combate a la inseguridad. Zacatecas tiene ya varios años padeciendo las severas secuelas que ha dejado la presencia del crimen organizado en esta entidad, el complejo clima de violencia que se desató por la presencia cada vez más marcada de diversas células delincuenciales ha ocasionado fuertes discusiones en el seno de la legislatura cuando se ha llamado a cuentas a los responsables de la Secretaría encargada de atender este ramo de la administración pública. Pero más allá de exigir resultados en la pacificación de Zacatecas ¿Qué ha hecho la legislatura local para aportar a la solución y atención de este problema?

El órgano legislativo ha sido el artífice de un estado con mayores garantías para sus habitantes y a continuación referiré de manera precisa algunos instrumentos legislativos de gran relevancia, no obstante, hay que decir que la tarea de alcanzar un estado más armonioso y cohesionado será siempre inacabada.

³³⁴ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*, Exposición de motivos, 1998.

2.1.- Legislaciones de impacto social

El *Código Familiar* del estado es una de las normas existentes de mayor amplitud. Se compone de 743 artículos en los que se contempla una gran gama de disposiciones relativas a lo que considero es la mayor institución social. El artículo segundo de este código reconoce a la familia como la base en la integración de la sociedad y el Estado y, es este último, quien tiene que garantizar y proteger su constitución, organización, funcionamiento y autoridad como el mejor medio para lograr el orden y la paz sociales.³³⁵

El texto original fue publicado en 1986 durante el ejercicio constitucional de la LI Legislatura, época en que Guadalupe Cervantes Corona gobernaba Zacatecas. Como parte de la justificación para la elaboración de esta norma se señaló que era necesario adecuar la legislación familiar a la realidad social, implementando innovaciones trascendentales como la relativa al concubinato, del cual se especificaba era necesario desaparecer la idea generalizada de que se trataba de una institución inmoral, deshonesto e inconveniente para la sociedad para dar paso a la conceptualización de éste como un matrimonio de hecho.³³⁶

Esa fue una relevante adecuación de la legislatura que al observar que no todas las personas decidían vincularse entre sí a través de la vía matrimonial, sino que simplemente optaban por determinación propia vivir bajo un mismo techo, era necesario dotarles también de una protección legal ya que al final de cuentas terminaban constituyendo también una familia con derechos y obligaciones.

Lo anterior es una muestra de que la legislatura tiene la incesante necesidad de observar la realidad, adecuarse a las transformaciones sociales y de actuar en consecuencia. En ese mismo sentido, en enero de 2023 este código sufrió una nueva reforma cuyo objetivo era integrar en su artículo noveno el concepto de

³³⁵ *Código Familiar del Estado de Zacatecas*, art. 2-4, 1986. Disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/65/ley&cual=104>>

³³⁶ Decreto num. 237, *Código Familiar del Estado*, Edición Oficial, Editorial Cajica, 1986.

identidad de género, que puede definirse como “la convicción personal e interna, tal como cada persona se percibe así misma.”³³⁷ Esto es que una persona puede reconocerse ajena al sexo que se le asignó en su primera acta de nacimiento, algo que antaño era impensable y hoy es un derecho consolidado por la legislatura que atendió así las demandas de un grupo social específico.

El código familiar aborda los temas y especificidades relativas a los nacimientos, a la adopción, al reconocimiento a los hijos, al matrimonio, al divorcio, a la tutela y a la emancipación entre otros, todos aspectos elementales para el buen funcionamiento de la institución familiar.

Aunque con un sentido diferente, hay otra normativa que tiene como primicia central la protección de la familia: la *Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia Familiar*. Ésta fue sancionada en 2003 durante la administración de Ricardo Monreal Ávila, autor de la propuesta y en la cual se refería a la familia como ese núcleo que permite cohesionar a la sociedad para que ésta alcance sus objetivos de “permanencia, desarrollo y bienestar”.³³⁸ El gobernante señaló entonces que en la entidad se tenía registro de altos índices de violencia familiar, por lo que el nuevo ordenamiento surgía con el propósito de plantear una política de Estado que permitiera atender este conflicto que tantos daños morales, económicos y materiales ocasionaba en todos los estratos sociales.

El artículo segundo de la ley en mención define a la violencia familiar como el uso de la fuerza física o moral, así como las omisiones graves que se ejerzan contra un miembro de la familia por otro integrante, atentando contra su seguridad física, psicoemocional o sexual. Algunas de las formas de maltrato psicoemocional que se plasmaron desde entonces son: prohibiciones, intimidaciones, amenazas, humillaciones, conductas de abandono y celotipia. Al aprobar este instrumento, la legislatura local permitió se visibilizara un conflicto que antes carecía de importancia pese a sus severas repercusiones. Vale destacar que en marzo de 2013 se hizo la

³³⁸ Decreto No. 195, *Ley para Prevenir y Atender la Violencia Familiar en el estado de Zacatecas*, febrero 2003. Disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20200504035603.pdf>>

última reforma a esta ley, por lo que valorar una nueva modificación podría ser una ventana de oportunidad para los nuevos legisladores.

Para mayo de 2017, cuando transcurría el segundo año de gobierno del priista Alejandro Tello Cristerna, se consideró pertinente abordar el tema de la inclusión social de las personas con discapacidad. Aquel mandatario plasmó en una propuesta de ley que a lo largo de las generaciones la sociedad ha comprendido la discapacidad de manera errónea, lo que derivó en el surgimiento de connotaciones negativas que potenciaron los prejuicios y las conductas discriminatorias sobre las personas con discapacidad.³³⁹

El tema que se discutiría en la legislatura local no era menor. Se trataba de atender un sector que diariamente se enfrenta a múltiples complejidades que van desde una adversa movilidad hasta las escasas oportunidades laborales para asegurar su subsistencia y la de su familia; crear un instrumento jurídico de este tipo traería consigo un gran impacto social.

En la propuesta del titular del ejecutivo se planteaba que la discapacidad no era sólo una deficiencia de carácter físico, intelectual o sensorial, sino que además era el resultado de una interacción con las barreras que le son impuestas por el entorno social, mismas que pueden impedir su inclusión plena y efectiva, pero sobre todo, en igualdad de condiciones con los demás.³⁴⁰

Al avalar la creación de este instrumento jurídico, la legislatura de Zacatecas contribuía a que en la entidad tuviera sustento el nacimiento del Instituto para la Atención y la Inclusión de Personas con Discapacidad que entre sus objetivos estaba la generación de un vínculo de colaboración y participación entre las personas con discapacidad y las organizaciones que les representaran.

La comisión de atención a grupos vulnerables de esa LXII Legislatura fue la encargada de estudiar la propuesta de ley. Aquellos diputados zacatecanos

³³⁹ Decreto No. 136, *Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, Gobierno del Estado de Zacatecas, 3 de mayo de 2017. Disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20200406150738.pdf>>

³⁴⁰ *Ibid.*

coincidieron con el gobernante respecto a la necesidad de contar con un nuevo mecanismo legal que estuviera acorde a los preceptos establecidos en otros instrumentos internacionales en los que se señalaba que era menester rescatar las capacidades de las personas en lugar de acentuar las discapacidades. Se argumentaba que “para esta Soberanía es esencial la coordinación inter e intrainstitucional para sumar esfuerzos a favor de la superación de la pobreza, la marginación y la discriminación en la que hasta hoy viven las personas con discapacidad en nuestra entidad”.³⁴¹

Una cuestión que fue integrada en esta ley es la relativa a que los edificios públicos adaptaran sus instalaciones para permitir el libre acceso de las personas con discapacidad. En el mismo tenor, se determinó que los prestadores del transporte público deberían reservar al menos un asiento por cada diez que tuviera la unidad, para que fueran destinados exclusivamente a pasajeros con discapacidad.

La ley abarca distintas aristas como el derecho a una vivienda digna para que las personas con discapacidad puedan acceder a programas que les otorguen facilidades para obtener créditos para la construcción o la remodelación de una casa. En el rubro de educación se instruyó que ésta debería ser impartida con un enfoque inclusivo por parte del Estado, prohibiendo además cualquier tipo de discriminación.

Algo similar se redactó para lo concerniente al tema de salud, por lo que la Secretaría de Salud y los Servicios de Salud ahora deben promover el más alto nivel de salud, rehabilitación y habilitación sin discriminación por motivos de discapacidad.

Impulsar el adiestramiento en materia laboral es otro eje de esta normativa, así como garantizar su derecho a participar en la vida política y pública, para lo cual se han establecido las acciones afirmativas, con lo que se promueve que las

³⁴¹ *Ibid.*

personas con discapacidad tengan la posibilidad de participar de manera plena en la dirección de asuntos públicos en igualdad de condiciones con los demás.

Esta legislación se compone de 97 artículos. En 2023 se realizó la última reforma en la que se señala que cuando una persona con discapacidad, siendo beneficiaria de algún programa social, compruebe que no le es posible trasladarse a recibir el apoyo o servicio gubernamental, deberán ser las propias autoridades quienes acudan al domicilio del beneficiario a realizar la entrega correspondiente.³⁴² De esa manera, desde el legislativo se puso el foco de atención en un sector históricamente relegado. En el centro del debate estaba el dejar de observar a las personas con discapacidad con un carácter meramente asistencialista para concentrarse en el ejercicio pleno de sus derechos, garantizando la atención de sus necesidades vitales.

En el mismo sentido, el 10 de diciembre de 2019, el pleno de la legislatura conoció una novedosa iniciativa impulsada por la entonces diputada panista Emma Lisset López Murillo, quien como madre de una menor autista tuvo a bien construir una ley que venía a atender las demandas de padres y madres de niños con esta condición.

La legisladora resaltó en su propuesta que el espectro autista es una condición compleja. Se trata de una alteración del neurodesarrollo que se hace manifiesta a través de la afectación en diferentes áreas del desarrollo (motoras, lenguaje y cognitivas) de niños y niñas. Emma Lisset López informó que quien padece esta condición puede enfrentar además problemas de discapacidad intelectual, epilepsia, trastorno de déficit de atención e hiperactividad y alta comorbilidad cuando a la par se padezcan otras afectaciones médicas como

³⁴² Decreto 652, Se reforma la *Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, Gobierno del Estado de Zacatecas, arts. 57-80, 11 de agosto de 2021. Disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20210812125226.pdf> >

problemas gastrointestinales, trastornos mentales, ansiedad, irritabilidad y problemas de conducta.³⁴³

La diputada local exponía así un tema que en México crecía de manera “alarmante”. Citó cifras de la Organización Mundial de la Salud las cuales indicaban que uno de cada 160 niños padece de autismo; en México, dijo, la prevalencia es aún mayor, ya que por cada 115 niños hay uno con la condición del espectro autista. La falta de atención pública que hasta el momento tenía el asunto se revela con la carencia de datos específicos que permitieran conocer el número de niños autistas en Zacatecas; a nivel nacional se estimaba que la cifra era de 400 mil personas menores de 18 años.³⁴⁴

La atención que la legislatura puso a este asunto permitió dimensionar la gravedad de esta problemática. Por ejemplo, se reveló que en las más de 7 mil 500 unidades médicas de la Secretaría de Salud, IMSS e ISSSTE de nuestro país, no existía disponibilidad para terapias de rehabilitación, mismas que son prioritarias para niños y adolescentes con esta condición. Además, sólo en 33 unidades médicas contaban con programas de intervención para mejorar el desempeño cognitivo, el nivel comunicativo y el desempeño social de los niños con autismo, lo cual reduce la severidad de los síntomas y otros problemas de conducta.³⁴⁵

Además de destacar la utilidad social de esta iniciativa, es pertinente subrayar la forma en que se fue construyendo: convocando a madres y padres de familia, a maestros de educación especial, a asociaciones civiles afines al tema en cuestión, así como a investigadores y académicos, dotando así esta propuesta de la supracitada legitimidad social. Con la aprobación de este proyecto la legislatura local dio a Zacatecas una herramienta que contribuiría desde entonces a que las personas pudieran acceder a un diagnóstico y a una evaluación temprana con la

³⁴³ Decreto 604, *Ley para la Atención y Protección a las Personas con la Condición del Espectro Autista del Estado y Municipios de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, Gobierno del Estado de Zacatecas, 6 febrero 2021. Disponible en: <<https://www.congreso Zacatecas.gob.mx/coz/images/uploads/20210209193655.pdf>>

³⁴⁴ *Ibid.*

³⁴⁵ *Ibid.*

posibilidad de recibir terapias especializadas con asesoría psicológica tanto para la persona con esa condición como para sus familiares.

El 2 de abril de cada año se conmemora el Día Mundial de la Concientización sobre el Autismo. En la normativa vigente se encuentra establecido que en esa fecha se deberán iluminar los edificios públicos de color azul, como una forma de conmemorar y hacer patente este tema de manera recurrente.

Para el 24 de abril de 2014, cuando corría el cuarto año de gobierno de Miguel Alonso Reyes, la diputada priista Araceli Guerrero Esquivel, integrante de la LXI Legislatura elevó a la máxima tribuna del estado una iniciativa para la creación de una Ley de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del estado de Zacatecas. La comisión legislativa de la Niñez, la Juventud y la Familia fue la responsable de analizar la propuesta para su dictaminación. Los diputados de aquel colectivo integraron para ese estudio una propuesta que en el mismo sentido había elaborado en el año de 2012 la entonces diputada de Convergencia, María de la Luz Domínguez Campos, cuando era integrante de la LX Legislatura. Además, se incluyó en el proyecto de estudio otra iniciativa, ésta se elaboró en 2013, fecha en la que el diputado perredista José de Jesús González Palacios planteó reformar la Ley Estatal de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes a fin de elevar a rango constitucional el interés superior de la niñez.

Aunado a lo anterior, los diputados debieron observar dos propuestas que se habían presentado en el senado de la república, en ambas se hacía un llamado a los congresos locales de las entidades federativas para que modificaran su legislación local con el propósito de armonizarlas con lo establecido en la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

La propuesta de la diputada Araceli Guerrero retomó plenamente ideas de la que previamente había elaborado Domínguez Campos, destacando por ejemplo que en el naciente ordenamiento deberían quedar plasmados los derechos de los

niños, las niñas y los adolescentes a vivir una vida libre de violencia, libre de acoso escolar, libre de abuso sexual y pornografía.³⁴⁶

Aquella legislatura estaba construyendo un instrumento legal de trascendental importancia, ya que a través de él se buscaba proteger a ese sector que muchos denominan como “el futuro del país”. Guerrero Esquivel conminaba a sus pares legisladores a que dieran su aval a un proyecto legislativo que debería servir para asegurar que los menores fueran protegidos ante cualquier forma de explotación, de abuso, discriminación, violencia o maltrato. Ese, dijo, era el grupo social que de manera prioritaria debía ser protegido ante un desastre o una situación de emergencia.

Especial interés puso la legisladora priista en que se plasmara en la nueva ley que niños y adolescentes por igual tendrían que gozar de una educación básica de calidad, alejada sobre todo del acoso escolar, ese comportamiento agresivo y permanente que llevan a cabo algunos estudiantes en contra de otro para causarle un daño físico, verbal, psicológico y social atentando contra su dignidad y sus derechos humanos, eso, destacó la diputada, era urgente de prevenir, atender y erradicar.³⁴⁷

La construcción de este tipo de normas son las que dotan de legitimidad social a la legislatura. Este es el corazón del trabajo parlamentario, aquí quedan de lado los protagonismos, los escándalos mediáticos, los hechos de corrupción, las luchas políticas, los antagonismos partidarios, aquí los congresistas locales ponían en ejercicio esa soberanía que les fue depositada para que ningún menor fuera maltratado, intimidado o humillado; los integrantes de esa asamblea coincidían en que las autoridades deberían adoptar medidas para proteger a los niños contra toda forma de perjuicio, descuido o trato negligente en todos los entornos, incluyendo el propio seno familiar así como las instituciones públicas o privadas ya que ni la

³⁴⁶ Decreto No. 368, *Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, Gobierno del estado de Zacatecas, 1 de julio de 2015. Disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20200402152319.pdf>>

³⁴⁷ *Ibid.*

crianza, ni la educación podrían considerarse como un justificante para que los menores fuesen tratados con violencia.³⁴⁸

Esta ley fue promulgada en el *Periódico Oficial* en julio de 2015 y ha sido un ordenamiento en constante evolución ya que ha sufrido diversas reformas, lo que significa que el tema de la infancia ha sido un asunto de especial interés en la legislatura local, así como lo han sido otros tópicos de trascendencia social que han derivado en productos legislativos como una *Ley de Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, la *Ley de las Juventudes*, una *Ley de Salud*, *La Ley de Salud Mental*, *La Ley para la Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres*, una *Ley de Voluntad Anticipada*, la *Ley de Educación* y desde luego la propia *Ley de Desarrollo Social*. Valdría la pena que cada ciudadano se detuviera a conocer este tipo de trabajos que son producto de la labor que día a día se lleva a cabo en el interior del edificio legislativo.

En este apartado se han citado algunos cuerpos normativos que sin lugar a dudas han venido a formar una columna vertebral de la sociedad zacatecana, pero antes de concluir lo relativo a dimensionar el impacto del trabajo legislativo debo dar cuenta del rol que ha jugado la legislatura en un tema que desde hace ya varios años ha golpeado duro a esta entidad; la inseguridad. ¿Han hecho algo los diputados para combatir la violencia desatada en este estado cuya capital ha llegado a estar entre las primeras cinco a nivel nacional con mayores índices de percepción de inseguridad entre su población? ³⁴⁹

2.2.- Propuestas para recuperar un Zacatecas seguro

Para enero de 2024, medios de comunicación nacional difundieron la información que el Inegi había revelado con motivo de la Encuesta Nacional de Seguridad

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ Alfredo Valadez, "Fresnillo y Zacatecas, con la mayor tasa de percepción de inseguridad: Inegi", *La Jornada*, enero 2024. < <https://www.jornada.com.mx/noticia/2024/01/18/estados/fresnillo-y-zacatecas-con-la-mayor-percepcion-de-inseguridad-inegi-8734>>

Pública Urbana. De acuerdo a los resultados, las ciudades de Fresnillo y Zacatecas ocuparon los lugares 1 y 5 respectivamente, de entre las principales 75 localidades del país donde sus habitantes dijeron sentirse más inseguros.³⁵⁰

¿Cómo se llegó a esto? Un estado que antiguamente presumía de ser seguro y en el que rara vez se conocía de crímenes relacionados con bandas delincuenciales se tornó en el epicentro de una intensa pugna entre carteles de la droga, acarreando así funestas consecuencias para la población que ha venido padeciendo de asesinatos, secuestros, extorsiones, desapariciones y desplazamientos forzados.

De acuerdo a las autoridades, la crisis de violencia desatada en Zacatecas pudiera tener su origen en su estratégica ubicación geográfica en la que confluyen diversas carreteras que conducen hacia el norte del país, lo cual es elemental para las organizaciones delictivas que emplean esas vías de comunicación para el trasiego de droga.³⁵¹

Según datos de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) de diciembre de 2018 a julio de 2022 el 81% de los homicidios registrados en la entidad estuvieron vinculados a la delincuencia organizada.³⁵² Asimismo, las actividades de estos grupos generaron que en diversas comunidades se registrara un desplazamiento forzado, lo cual quedó patente en el anuncio que hizo la Sedena respecto a que por una “operación de acompañamiento” se logró que 2 mil 287 personas de 13 localidades del municipio de Jerez que habían abandonado sus hogares, regresaran a ocupar sus propiedades.³⁵³

Al pensar en una estrategia para el combate a la inseguridad, es frecuente que se planteen ideas tales como anunciar un mayor número de elementos

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ Redacción, “Inseguridad en Zacatecas: “¿Por qué es importante la ubicación del estado para el trasiego de drogas?”, *El Financiero*, 9 de septiembre 2022.

<<https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2022/09/09/inseguridad-en-zacatecas-por-que-es-importante-la-ubicacion-del-estado-para-el-trasiego-de-drogas/>>

³⁵² Comunicado, “Acciones de Seguridad en Zacatecas, Secretaría de la Defensa Nacional, 9 de septiembre de 2022. < <https://www.gob.mx/sedena/prensa/acciones-de-seguridad-en-zacatecas>>

³⁵³ *Ibid.*

policíacos para determinada zona, más equipamiento para las fuerzas de seguridad,³⁵⁴ mejores salarios y condiciones laborales más dignas para las policías municipales o bien, es posible fraguar proyectos más radicales como la mentada guerra contra el narcotráfico que inició el ex presidente mexicano Felipe Calderón Hinojosa a finales del 2006.

Ordinariamente ese tipo de alternativas para hacer frente a la violencia y a la delincuencia son bosquejadas desde el ejecutivo. Es el gobernante en turno quien toma el protagonismo en la táctica a seguir durante su administración para tratar de garantizar el orden y la paz social, pero entonces, ¿Dónde quedan los otros dos poderes?

En el caso específico del legislativo local, que es el tema que nos ocupa, se ha hecho un trabajo interesante desde el ámbito que le compete, es decir, desde la estructuración de un marco jurídico que atienda el fenómeno delincriminal en todas sus variantes. En el Sistema Estatal Normativo podemos encontrar más de una decena de ordenamientos que abordan asuntos relativos a la seguridad del estado de Zacatecas.

El primero que habré de citar es el *Código Penal*, ese documento legal en donde se definen los delitos que son competencia de los tribunales comunes y las penas que se les imponen a quien los cometa, habiéndolos perpetrado en territorio zacatecano. Este código fue ideado y elaborado durante la LI Legislatura en 1986, en un momento en el que, de acuerdo a los iniciantes del proyecto, la legislación penal estaba rezagada frente a los cambios sociales del momento.

Una cuestión peculiar es que se destacaba en la justificación de la reforma que era necesario encontrar otras alternativas de reacción frente al delito ya que la pena de prisión no era la medida adecuada para los objetivos del derecho penal, sobre todo cuando las conductas punibles fueran merecedoras de penas leves.³⁵⁵

³⁵⁴ Redacción, "Gobernador recibe un Black Hawk", *Imagen*, 6 de noviembre 2024.

³⁵⁵ Decreto No. 241, *Código Penal del Estado de Zacatecas*, Editorial Cajica, S.A., Suplemento al *Periódico Oficial*, Gobierno del estado de Zacatecas, 1986. Disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20200716125035.pdf>>

Aquel ordenamiento mandataba desaparecer como conductas delictivas la vagancia y la malvivencia, así como los golpes simples e injurias. Era tiempo de ponderar el principio que establecía que el Derecho Penal solo debía ser utilizado para proteger ciertos bienes jurídicos que fueran considerados de fundamental importancia para la vida ordenada en comunidad. Con ello además se contribuiría a quitar carga al órgano competente de conocer los delitos, permitiéndole así profundizar en asuntos de mayor trascendencia.³⁵⁶

El *Código Penal* ha sufrido muchas transformaciones que han estado ligadas a esa dinámica transformación social que he citado con anterioridad. En el texto que se elaboró en aquella década de los 80's se contemplaba como delito el adulterio, es decir el que se diera una cópula de una mujer casada con un hombre que no fuera su marido o viceversa, era motivo de una sanción de hasta dos años de prisión para los responsables; hoy eso ha quedado derogado.

Por otra parte, la legislatura ha tenido también que enfocarse en atender el fenómeno delincencial que trascendió a los delitos comunes, me refiero a la comisión de delitos de alto impacto perpetrados por la delincuencia organizada, cuya descontrolada presencia por todo el país ha dejado devastadoras consecuencias, una de ellas ha sido la desaparición forzada de personas. La legislatura de Zacatecas recientemente ha elaborado un texto normativo para hacer frente a esta situación que, de acuerdo al Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas, de diciembre de 1952 a noviembre de 2024 mantenía un total de 336 mil 626 personas en el estatus de desaparecidas, no localizadas y localizadas.³⁵⁷ De manera específica, en dicho registro se menciona que en Zacatecas a esa fecha permanecían 3 mil 805 personas en su calidad de desaparecidas y no localizadas.

Según “la Fundación para la Justicia”, este asunto se ha tornado verdaderamente complejo. Con motivo del Día Internacional de las Víctimas de

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas, Secretaría de Gobernación, Disponible en: <<https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>>

Desapariciones Forzadas, esta asociación señaló que en México desaparece una persona cada 40 minutos. En promedio, sostuvieron, uno de cada 207 hogares en este país tiene una persona desaparecida “una silla vacía y un dolor que no acaba.”³⁵⁸

Fue el 30 de mayo de 2019 cuando los diputados por Morena, Navidad Rayas Ochoa y Héctor Menchaca Medrano, presentaron de manera conjunta una iniciativa para expedir la Ley Estatal en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas del Estado. Aquellos legisladores reconocieron que la desaparición forzada ha sido una práctica atroz que ha tenido en la zozobra a miles de familias que con desesperanza, incertidumbre y un dolor continuo, no supieron más del paradero de un ser querido.³⁵⁹

La desaparición forzada es un crimen inhumano que genera en los allegados a la persona desaparecida angustia y desesperación por no conocer el destino de su ser querido y desde luego, por imaginar un trágico final. Al dar a conocer la iniciativa en el pleno, los legisladores revelaron que, de diciembre de 2018 a mayo de 2019, según una investigación hecha por la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, de la Secretaría de Gobernación del gobierno de la república, fueron encontrados 81 sitios con 222 fosas clandestinas en las que se hallaron 337 cuerpos en diversos estados del país; Zacatecas estaba entre las entidades con un mayor número de fosas.³⁶⁰

A ese complejo escenario debía hacer frente la legislatura. Los parlamentarios dijeron que el primer paso era reconocer el reto al que se enfrentaban las autoridades y la urgencia de implementar acciones para su atención; lo inmediato tenía que ser la debida tipificación del delito, partiendo de la

³⁵⁸ Comunicado, “Una persona desaparece cada 40 minutos en México”, Fundación para la Justicia, 30 de agosto de 2024. <<https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2024/09/Comunicado-Dia-Internacional-Desaparicion-2024-1.pdf>>

³⁵⁹ Decreto 356, *Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Zacatecas*, Periódico Oficial, Gobierno del estado de Zacatecas, 1 de febrero de 2020. Disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20200205140606.pdf>>

³⁶⁰ *Ibid.*

idea de que la identificación y sanción de los responsables no era suficiente; lo prioritario debía ser la atención a las víctimas y la localización de quienes fueron desaparecidos, conocer su paradero y hacer justicia.³⁶¹

A la propuesta que hicieron los legisladores referidos se sumó una iniciativa más, la cual se presentó durante la sesión ordinaria que se desarrolló el 4 de junio de 2019, es decir, sólo unos días después de la anterior. Se trató de un proyecto suscrito por la diputada morenista Alma Gloria Dávila Luévano que buscaba expedir la Ley de Coordinación en Materia de Búsqueda de Personas Desaparecidas y no Localizadas para el estado de Zacatecas.

La legisladora sustentó su proyecto bajo el argumento de que en el país y desde luego en esta entidad, se estaba viviendo una “crisis forense” en donde una geografía de horror que abarcaba principalmente los municipios de Fresnillo, Río Grande, Valparaíso, Jerez, Villa de Cos, Trancoso, Loreto y Pinos, entre otros, revelaba un gran número de fosas clandestinas con una gran cantidad de cuerpos sin identificar.

Dávila Luévano aseguró entonces que de avalarse su propuesta se permitiría una idónea coordinación en el estado para trabajar adecuadamente con base a los lineamientos del programa nacional de exhumaciones e identificación forense, el registro de fosas clandestinas y lo relativo a las previsiones sobre el tratamiento de personas fallecidas, sin dejar de lado el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones responsables de la identificación forense; esta dijo, era una propuesta que venía desde la sociedad civil y desde las víctimas. En su elaboración contribuyeron colectivos de familiares de las personas desaparecidas, quienes externaron sus necesidades y expectativas; aproximadamente 200 personas nutrieron el tema.³⁶²

La comisión que estudió ambas iniciativas destacó el que en el naciente ordenamiento se contemplaran mecanismos de reparación como el crear espacios públicos para recordar a las víctimas de la violencia, en especial aquellas cuyo

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² *Ibid.*

paradero sigue siendo desconocido. Al momento de valorar la dictaminación de las propuestas que se complementaron, los diputados sostuvieron reuniones con colectivos dedicados a la búsqueda de personas a fin de determinar puntualmente el propósito de la ley. En las reuniones se integró la entonces presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, Ma. De la Luz Domínguez Campos, así como el fiscal especializado en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, Rodrigo Rosas Collazo³⁶³. Este es otro ejemplo de cómo se legitima socialmente la labor de los legisladores. Durante el trabajo de análisis ambas iniciativas se enriquecieron y modificaron. Esta no fue una tarea realizada durante una sesión ordinaria transmitida por las redes oficiales de la legislatura, sino que se concretó luego de diversas reuniones alejadas de la opinión pública y del foco mediático.

Uno de los puntos interesantes que fueron agregados a los planteamientos originales, es el relativo a la búsqueda de menores, fijando que además de los protocolos especializados, ante la desaparición de niños, niñas o adolescentes, se debían establecer la alerta Amber y el protocolo Alba³⁶⁴ a fin de contar con más herramientas que contribuyeran en la búsqueda.

La ley finalmente fue denominada *Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Zacatecas*. Se integró por 89 artículos y vio la luz el 1 de febrero de 2020, fecha en que fue publicada en el *Periódico Oficial*.

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ El objetivo del protocolo Alba es realizar la búsqueda inmediata para la localización de mujeres y niñas desaparecidas, mediante un plan de atención y coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, que involucren a la sociedad civil, medios de comunicación y organismos públicos y privados. Ahí se determina que las primeras horas de búsqueda son cruciales para encontrar con vida a las personas, por lo que se debe eliminar de manera oficiosa cualquier obstáculo que impida la efectividad de la acción. La alerta Amber es una herramienta de difusión en la que se contiene toda la información disponible y suficiente del menor desaparecido; este aviso se emite con carácter de urgente a través de una red nacional de contactos para llegar al mayor número de personas posible. <<https://www.gob.mx/conavim/articulos/protocolo-alba-la-busqueda-inmediata-de-mujeres-y-ninas-desaparecidas-262178?idiom=es>>
<https://alertaamber.fgr.org.mx/swb/alertaamber/Que_es_AAMX>

Un año después, para julio de 2021 fue también publicado el decreto No. 655 que contenía la *Ley que Establece el Procedimiento de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas en el Estado de Zacatecas* que entre otras cosas persigue el objetivo de reconocer y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida, otorgando además las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los familiares.³⁶⁵

De manera específica este procedimiento permite, entre otras cuestiones, garantizar la conservación de la patria potestad de la persona desaparecida y la protección de los bienes de sus hijos menores de 18 años. Además, esta figura jurídica dota de protección al patrimonio de la persona desaparecida y fija plazos para que su familia pueda acceder a dichos bienes.³⁶⁶

La legislatura de Zacatecas observó que el acontecer violento que ha estado predominando en este territorio trajo consigo lamentables consecuencias que era necesario atender por la vía jurídica. Tras haber registrado el severo conflicto que venía representando la desaparición de personas, los legisladores se cuestionaron qué sucedería en todos los ámbitos jurídicos de las víctimas de este delito. Por ello, acertadamente plasmaron en ley que era necesario declarar la inexigibilidad o la suspensión temporal de obligaciones que la persona desaparecida tenía a su cargo, incluyendo las relativas a la adquisición de bienes a crédito y permitir que las personas beneficiarias de un régimen de seguridad social que derivaba de un trabajo de la persona desaparecida continuaran gozando de ese beneficio.³⁶⁷

Con la aprobación de esta ley, la legislatura ha autorizado además que la persona desaparecida mantenga protegidos sus derechos laborales, ya que se le tendrá en estatus de permiso y, aunque sin goce de sueldo, eso le permitiría que en

³⁶⁵ Decreto 655, *Ley que Establece el Procedimiento de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas en el Estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, Gobierno del estado, art. 1, julio 2021. Disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20210708103146.pdf>>

³⁶⁶ *Ibid.*, art. 23.

³⁶⁷ *Ibid.*

caso de ser localizado con vida en un periodo de 5 años, se le reinstale en el cargo que venía desempeñando.³⁶⁸

Esta iniciativa fue expuesta por el diputado de la bancada del PRD, Eduardo Rodríguez Ferrer, quien argumentaba la necesidad de mantener a salvo los derechos civiles, familiares, laborales y patrimoniales de una persona desaparecida toda vez que debía prevalecer, sobre cualquier duda razonable, la presunción de que la persona cuyo paradero era desconocido, permanecía con vida. La legislatura zacatecana cumplió así con la emisión de un ordenamiento local que homologaba sus disposiciones con la *Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas*, publicada en 2018.

Para septiembre de 2021, los medios de comunicación comenzaban a propagar la información de otro asunto en el que debería poner especial interés la legislatura local, el desplazamiento forzado. La revista *Proceso* difundió el domingo 5 de septiembre de aquél año que alrededor de mil 500 personas, en su mayoría mujeres, niños y hombres adultos mayores, tuvieron que abandonar sus hogares, sus tierras de cultivo y su ganado, en la comunidad Ermita de los Correa, del municipio de Jerez, ya que habían sido amenazados por miembros del crimen organizado.³⁶⁹ Familias completas tuvieron que abandonar su hogar tras la irrupción de hombres armados quienes les advirtieron que deberían irse inmediatamente de esa zona. Las víctimas afirmaban que algunos padres e hijos habían sido ya “levantados” para ser reclutados por la fuerza por los grupos delincuenciales.

Se estima que entre 2020 y 2023 en Zacatecas se presentaron diversos episodios de desplazamiento forzado interno, afectando especialmente la región centro-sur del estado, específicamente a los municipios de Jerez, Valparaíso, Susticacán, Tepetongo y Monte Escobedo. En la comunidad de Palmas Altas padecieron los primeros episodios a finales de 2020 y principios de 2021, justo

³⁶⁸ *Ibid.*, art. 27.

³⁶⁹ Alonso Chávez, “Por violencia, reportan desplazamiento de familias en Jerez, Zacatecas; gobierno rechaza versión”, *Proceso*, 5 de septiembre 2021.
<<https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/9/5/por-violencia-reportan-desplazamiento-de-familias-en-jerez-zacatecas-gobierno-rechaza-version-271347.html>>

cuando se vivían los momentos más difíciles por la pandemia del covid-19. Los desplazamientos significaron múltiples victimizaciones que obligaron al gobierno a reconocer la situación y a desplegar una mayor presencia de la Guardia Nacional en esos lugares y a decretar la *Ley Estatal para Prevenir y Atender el Desplazamiento Forzado Interno*.³⁷⁰

Fue el diputado del PRI, David González, quien llevó el tema al centro del debate en el pleno. Ante sus pares diputados, el legislador reseñó que antaño se registraban problemas de desplazamiento derivado de conflictos políticos o religiosos, o por la afectación que generaba la construcción de grandes obras como presas o carreteras, e incluso esta situación se daba por los daños ocasionados por fenómenos naturales como terremotos, inundaciones o huracanes. Sin embargo, acentuó, en la época más reciente, particularmente en Zacatecas, esto se ha asociado con la violencia desatada por el narcotráfico y el crimen organizado, empresas ilícitas que han adoptado el secuestro, la extorsión, el cobro por protección, el robo de identidad, los asaltos y la desaparición de personas como medidas violentas para imponer su propia ley, generando que miles de personas abandonaran su patrimonio para poder salvar sus vidas y proteger la de sus familias.³⁷¹

El diputado dijo entonces que, al carecer Zacatecas de una ley especializada sobre el desplazamiento interno, se dejaba un vacío respecto a la distribución de recursos, competencias y responsabilidades entre las distintas autoridades para brindar una atención integral y prevenir ese fenómeno.

De lo anterior dan constancia víctimas de desplazamiento interno de la comunidad de Palmas Altas, Jerez, quienes perdieron cosechas, ganado y en general su patrimonio entero a la vista de un gobierno que se mostró incapaz de generarles condiciones de seguridad para que la gente retornara y se mantuviera

³⁷⁰ López y Linares, “¡Aquí va a ser zona de guerra!”, *Desacatos*, agosto 2024.
< <https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/2781/1737>>

³⁷¹ Decreto 112, *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, 1 de octubre 2022. Disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20221003124734.pdf>>

en su pueblo. En un trabajo de investigación de Jairo López y Malely Linares se obtienen testimonios de algunas víctimas que ante el desplazamiento que padecieron, narran como el gobierno no daba ningún apoyo económico y sólo se limitaba a escoltar a quienes desearan regresar, no a recuperar sus hogares, sino a recoger algunas pertenencias.³⁷²

Correspondió de manera conjunta a las comisiones de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad y Seguridad Pública, estudiar el proyecto de ley de David González. Al dictaminar la propuesta, los legisladores estimaron que el Estado debía actuar de inmediato para contrarrestar las afectaciones que se generaron a los ciudadanos por estos hechos y señalaron que el mismo Estado era responsable de los casos de desplazamiento ya que las personas están bajo su jurisdicción, a lo que se suma que habiendo un vacío legal en la materia se incrementaba la desprotección y la situación de vulnerabilidad de los ciudadanos desplazados.³⁷³

La iniciativa avanzó y la ley se concretó. Como un aspecto central de la normativa se dispuso la creación de un registro estatal de personas desplazadas para conocer el número de ciudadanos afectados así como su rango de edad y género, lo cual es elemental para brindar una correcta ayuda humanitaria, pero además se generó la obligación de que el gobierno estatal aumente los recursos destinados a la atención de los desplazados mediante un fondo de contingencia que contribuya a satisfacer las necesidades básicas de las personas tales como comida, alojamiento, servicios de salud y asistencia jurídica.

Así, la legislatura zacatecana heredaba a sus representados una herramienta legal fundamental para afrontar las lacerantes condiciones que los grupos delictivos impusieron a diversas regiones de la geografía zacatecana que se convirtieron en auténticos campos de guerra, en donde se arrebató la paz, la tranquilidad y la

³⁷² López y Linares, “¡Aquí va a ser zona de guerra,” *Desacatos*, ¡agosto 2024! Disponible en: <<https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/2781/1737>>

³⁷³ Decreto 112, *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, 1 de octubre 2022. Disponible en: <<https://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20221003124734.pdf>>

oportunidad de una vida digna a miles de familias que de un momento a otro vieron como su existencia se transformaba drásticamente.

Aquellos diputados de la LXIII comprendieron que ante la crisis de inseguridad que padecen los zacatecanos, tenían el deber de dejar de lado reyertas oportunistas y actitudes politiqueras para enfocarse en la labor que les había sido encomendada. Es así como el deber parlamentario tiene que cerrar brechas y cubrir vacíos legales.

Como hemos visto, una cuestión que ha sido prioritaria para la legislatura es la atención a las víctimas. Previo a las iniciativas descritas, Zacatecas ya contaba con una ley en la materia, aunque no contemplaba cuestiones tan específicas como las ya relatadas. *La Ley de Atención a Víctimas* se publicó en diciembre de 2014; la idea de los legisladores era que sirviera de instrumento para garantizar los derechos de reparación del daño, asistencia y ayuda a las víctimas a fin de permitirles retomar su proyecto de vida.³⁷⁴ Dicha ley consideraba como una víctima a aquella persona que hubiera sufrido algún daño... como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos.³⁷⁵

Esta fue una iniciativa que se remitió por el ejecutivo Miguel Alonso Reyes y que al interior de la legislatura estudiaron las comisiones de Seguridad Pública y Justicia, quienes hicieron algunas adiciones al proyecto, lo que representa una muestra más del análisis al que son sometidas las iniciativas que se dan al pueblo zacatecano; una aprobación a priori, sin discusión, sin estudio comparado, es causa de deslegitimación.

Otras propuestas que ha elaborado la legislatura y que en algún aspecto trastocan lo relativo a la seguridad pública y/o a la justicia son la *Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, la *Ley de Justicia Comunitaria*, la *Ley de Justicia para Adolescentes*, *Ley del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones*, la *Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los*

³⁷⁴ *Ley de Atención a Víctimas del estado de Zacatecas*, 2014, <<https://www.congreso Zac.gob.mx/65/ley&cual=196>>

³⁷⁵ *Ibid.*, art. 4.

Procedimientos Penales, Ley de Extinción de Dominio, Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Restrictivas de la Libertad del Estado, la Ley de las Instituciones Policiales de la Secretaría de Seguridad Pública, la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública y la Ley de Videovigilancia.

La legislatura ha atendido ampliamente temas que son de alto impacto social y el trabajo que implica cada norma expedida, como lo detallé en el capítulo primero, es profundo. Las comisiones legislativas con el cuerpo de especialistas que los acompañan deben valorar las posibles consecuencias de cada normativa. Carlos de Ávila³⁷⁶ quien se ha desempeñado como secretario técnico de diversas comisiones en distintas legislaturas señala que una de las reformas profundas que ha concretado el congreso zacatecano vino a atender un problema delicado que es relativo a la justicia penal, de manera específica hizo referencia a la creación del sistema de justicia oral adversarial. Pero otros temas de gran trascendencia, añadió, sin duda son las reformas que hicieron realidad la paridad, el combate a la violencia contra la mujer y la protección de los menores.

Tras reconocer que la legislatura ha atendido problemas atinentes como los relativos a la seguridad, Carlos de Ávila resalta un asunto primordial, el legislador debería ser más vanguardista que reactor, “el diputado tiene que ir delante de la dinámica social para no ser siempre arrastrado por la realidad”. De manera acertada señaló que hoy el cuerpo legislativo tiene una gran ventana de oportunidad para legislar en temas como: el impacto de la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías en el desarrollo económico y social así como en la construcción de leyes y en la administración de justicia. Además, los diputados zacatecanos hoy tienen que enfocarse en lo que después de la seguridad es la necesidad más sentida de la ciudadanía, el empleo.

³⁷⁶ Entrevista Carlos Alberto de Ávila Barrios, realizada por Miguel Ovalle, Zacatecas, Zacatecas, 14 de noviembre de 2024. Carlos de Ávila es maestro en Derecho de Amparo por la Universidad Autónoma de Durango y ha laborado como secretario técnico de las comisiones de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias, de la de Comunicaciones y Transportes, Cultura Física y Deporte, Gobernación y, Seguridad Pública en distintas legislaturas del estado de Zacatecas. Ha sido regidor del ayuntamiento de Guadalupe y en dos ocasiones secretario de gobierno en el mismo municipio. Durante la LXII Legislatura federal fue asesor en la Cámara de Diputados.

El legislador vanguardista, en la concepción de Carlos de Ávila tiene que elaborar proyectos jurídicos que abran frente a nuevas realidades económicas, tecnológicas, ambientales y de derechos. Sin embargo, pone también especial atención al hecho de que las proyecciones y legislaciones que concreta el congreso zacatecano lleguen a su fin teniendo como resultado una verdadera utilidad social.

Vale mencionar que es el ejecutivo quien tiene la responsabilidad de hacer valer las leyes y lamentablemente en ocasiones toda la labor del legislativo se puede opacar cuando el ente encargado de llevar a término final el producto legislativo no lo hace. La Coordinación General Jurídica, órgano del gobierno del estado, debe reglamentar algunos de los ordenamientos elaborados por el legislativo para que así puedan tener aplicabilidad, pero en varias ocasiones se genera un rezago considerable en la expedición de dichos reglamentos, obstaculizando el cumplimiento de las disposiciones emanadas del parlamento local.

De la misma manera, en algunas otras ocasiones, el ejecutivo no realiza la publicación de una norma avalada por el cuerpo de legisladores, a eso se le denomina comúnmente como “veto de bolsillo”, lo que se da cuando no se veta ni se observa la norma de manera formal, simplemente no se publica en el *Periódico Oficial* congelando así la posibilidad de que la propuesta tenga vigencia; esto sucede en ocasiones bajo el argumento de la carencia de presupuesto para echar a andar la propuesta. Algunas leyes que están en ese estatus son: la Ley para Prevenir las Adicciones, la Ley para la Solución de los Conflictos Territoriales y la Ley Vitivinícola por mencionar algunas.

El artículo 63 de la constitución política del estado establece que las leyes y decretos serán promulgados por el gobernador y sus disposiciones serán obligatorias a partir de su publicación en el *Periódico Oficial*. De la misma forma, en el artículo 62 se indica que el titular del ejecutivo tiene que hacer la publicación de una ley en un término de diez días hábiles, pero no señala nada en caso de que eso se incumpla. Una modificación sobre este rubro sería una aportación novedosa y relevante por la legislatura ya que la constitución federal establece que vencido el plazo de 10 días para que el presidente promulgue una ley o decreto, éste será

considerado promulgado y será el presidente de la cámara de origen quien ordenará su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.³⁷⁷

Nada debería obstaculizar las metas y proyectos emprendidos por una legislatura. Cuando esto sucede se echa por la borda mucho trabajo y eso al final de cuentas viene a impactar negativamente a la institución parlamentaria que queda ante la opinión pública como un ente inoperante y oneroso a pesar de la trascendencia e impacto que pueden llegar a tener sus resoluciones.

Sobre este particular, Carlos de Ávila³⁷⁸ observa puntualmente que el trabajo del legislativo no debe culminar con la emisión de la norma, ya que es fundamental que destine a un grupo de especialistas para que en primer término den seguimiento a la conclusión del proceso legislativo a fin de que los ordenamientos tengan vigencia y de la mano de la academia tendría también que analizar la positividad de las leyes, es decir su beneficio social, ya que además hay que mencionar que existe una gran cantidad de leyes y reformas que se han quedado sin utilidad y que hoy deberían ser abrogadas, el secretario técnico puso en esa consideración la *Ley de Cajas Populares*, la *Ley de Obras por Cooperación* y la *Ley de Investigaciones Bibliográficas*.

3.- Un paso en la búsqueda de la legitimación social de la legislatura zacatecana

Como hemos podido observar, a pesar de la crisis de legitimidad social que padece la legislatura de Zacatecas, su trabajo ha sido esencial para garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos y para atender complejas realidades que van emergiendo al paso que evoluciona la sociedad. Por ello es imprescindible iniciar acciones que coadyuven a transformar esa visión social que ubica a su parlamento como una institución poco útil; el congreso local debe comunicar eficazmente que es una institución vital para la democracia y que es elemental fortalecerla.

³⁷⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 72., 1917.

³⁷⁸ Entrevista Citada

Son variados los factores que han contribuido a que la legislatura local no goce de una buena estima entre sus representados y el hostil retrato que los corporativos mediáticos suelen hacer del trabajo de la representación popular es uno de los de mayor repercusión. Sin embargo, a pesar de ello, la legitimidad social podrá mejorar cuando comience a transformarse la institución desde su interior.

Aportaciones como la que se pretende hacer con este proyecto académico, buscan contribuir a que la ciudadanía pueda acercarse más a sus propias instituciones para que así logre comprenderlas mejor y aquilatar el impacto de sus disposiciones; entre mayor cercanía mayor legitimidad social.

Así pues, tras el camino recorrido para llegar a este punto, es momento de plantear propuestas que favorezcan las posibilidades de que la legislatura local ocupe el lugar que se merece entre la sociedad, reinstalándose como un poder central, capaz de darle rumbo a su estado, el cual se encuentra ávido de una sólida institución pública que de manera constante esté en la búsqueda de la prosperidad de su gente.

¿Cómo fortalecer al poder legislativo desde su interior? Es un cuestionamiento pertinente. David Alberto Jaimes escribió un artículo en el que parte de la misma pregunta, pero en su caso apuntó hacia el congreso federal.³⁷⁹ Para él, la respuesta puede encontrarse en la reelección inmediata al cargo de legislador, con lo que a su consideración se permite avanzar hacia la consolidación de la democracia representativa, ya que de esta manera los ciudadanos retoman el control sobre sus representantes.

Alberto Jaimes señaló que, por no permitir la reelección, el congreso se transformó, ya que la institución se convirtió en un trampolín político para acceder a otros espacios en los gobiernos federales o estatales, destruyendo el vínculo que ataba a los políticos con sus distritos ya que lo que se privilegió fue la construcción de redes de contactos tanto en el partido dominante como en la administración pública. Si no se permite la reelección, en la visión de Jaimes, los diputados y

³⁷⁹ Jaimes, “¿Cómo fortalecer el Poder Legislativo federal en México?”, diciembre 2011. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000200003>

senadores procuran vincularse y subordinarse al jefe del ejecutivo, quien a su vez es el mandamás del partido gobernante, todo con el objetivo de afianzarse en su carrera política, siendo así que los electores pasan a un segundo plano de importancia.

En esa limitante de no repetir en ese coto de poder, es donde Jaimes encuentra una de las razones principales por las que el congreso ha perdido prestigio, ya que se ha impedido la profesionalización del trabajo legislativo. “Lo fundamental en la legitimación es que el poder de un gobernante o legislador esté cimentado en el pueblo, sólo así se tiene la dignidad de representar auténticamente a su comunidad...el vínculo del legislador con sus electores debe ser constante y directo”.

A los pocos años de que se publicó el ensayo citado, en México se materializó esa alternativa de reelección. Una reforma político-electoral impulsada en 2014 posibilitó que los diputados y senadores tuvieran la oportunidad de luchar por la reelección, en el caso de los legisladores federales se podrían reelegir hasta por 12 años, esto les permitiría ser representantes populares hasta por cuatro periodos consecutivos y en el caso de los senadores sería igual hasta por 12 años, lo que se traduce en dos periodos seguidos.³⁸⁰ Para el caso particular de Zacatecas, como referí en los capítulos anteriores, esta novedad quedó acotada a 6 años para los legisladores locales, por lo que solo podrían aspirar a reelegirse por un periodo adicional consecutivo.³⁸¹ ¿Con ello se ha logrado la profesionalización del trabajo legislativo? ¿El congreso ha retomado su lugar como el poder cimentado en el pueblo? ¿Ha desaparecido la irresponsabilidad parlamentaria? ¿Se han esfumado los espectáculos bochornosos?

Con lo que hasta este punto del trabajo hemos venido relatando, estaría claro que en el caso específico de Zacatecas, la reelección no ha significado *per se* la profesionalización del legislador ni la redignificación del trabajo legislativo. Lo descrito en el capítulo segundo es una clara muestra de ello y, por el contrario, se

³⁸⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 59, 1917.

³⁸¹ *Ley Electoral del estado de Zacatecas*, art. 17, 2015.

abrió la puerta a la monopolización del encargo legislativo, que por ventura en el particular de la legislatura local sólo es por seis años.

Evidentemente la experiencia en cualquier cargo, ya sea de representación o administrativo, brinda a la persona que lo ostenta la posibilidad de adquirir mayores conocimientos y destrezas para desempeñar una función específica con mejores competencias y ello en un sentido lógico debería de redituarse en un mayor reconocimiento social. Pero en el asunto específico del cargo de legislador, esa experiencia adquirida no se ha reflejado aún en beneficios para el poder legislativo local.

Zacatecas, que al momento de implementar la reforma era gobernada por el PRI, se sumó a Aguascalientes (PAN), Chihuahua (PAN), Colima (PRI), Hidalgo (PRI), Oaxaca (PRI), Quintana Roo (PAN) y Tamaulipas (PAN), en tomar con mayor cautela este mecanismo, por lo que solo permitieron la reelección por un periodo adicional, en tanto que el resto de los 24 estados optaron por los 4 periodos consecutivos.³⁸²

Doce años como diputado en una legislatura local me parece un despropósito. Ello reduce enormemente la posibilidad de que nuevos perfiles con ideas innovadoras puedan acceder a este tipo de espacios y de implementar mecanismos modernos de trabajo que atiendan la cambiante dinámica social.

Pese a lo anterior, no pretendo desestimar por completo la posibilidad de la reelección al cargo de legislador. De hecho considero que es una herramienta que efectivamente contribuye a dar solidez a la democratización de nuestro sistema político, ya que brinda al ciudadano la posibilidad de castigar o refrendar su apoyo a quien le representa en el recinto legislativo, pero abrir la reelección a un periodo más allá de los seis años no contribuye a la especialización legislativa, aunado a que como ya vimos, en un proceso electoral hay diversos componentes que pueden influir en el resultado, por lo cual, no necesariamente por haber hecho un buen trabajo como legislador significa que habrá un triunfo en un intento de reelección,

³⁸² Báez y Bárcena, "El retorno de la elección inmediata en los congresos locales", INE, 2021.

más aún, si como afirmó el ex legislador migrante José Juan Estrada, el ciudadano valora si un diputado es bueno o malo dependiendo la cantidad de apoyos que haya otorgado y no del impacto de las leyes que haya impulsado.

Vale mencionar que la primera experiencia (2018) que tuvieron las entidades en el tema de la reelección no tuvo los mejores resultados. De las 18 entidades que tuvieron diputados que pretendían reelegirse, sólo en 13 entidades algunos lo lograron. En Querétaro por ejemplo 5 diputados de mayoría relativa pudieron reelegirse de 11 que lo intentaron; en Chihuahua lo hicieron 9 de 19; en el Estado de México fueron 2 de 7; en Jalisco 1 de 5; en Nuevo León 8 de 23 y en Zacatecas se reeligieron 3 de 7 que lo intentaron por esa vía.³⁸³ Resulta relevante mencionar que en algunas legislaturas como la que es el foco de estudio de este trabajo se dispuso que el principio de paridad de género debía prevalecer respecto a otros principios y derechos, lo cual contribuyó a que más mujeres pudieran repetir en una curul. En 2018 resultaron reelectas 23 mujeres por 17 hombres.³⁸⁴

Moisés Pérez Vega³⁸⁵ escribió en abril de 2009 un ensayo en el que también previo a la aprobación de la reelección legislativa, abogaba por la necesidad de contar con este instrumento para elevar la experiencia de los congresistas. El autor dio a conocer que, según información pública disponible de 23 parlamentos locales, el 84.6% de los diputados locales no tenían ninguna experiencia legislativa; sólo el 7.8% tenía experiencia como legislador local, 4.8% como legislador federal y 2.6% en ambos espacios.

El hecho de que casi el 85% de los neolegisladores careciera de experiencia alguna ¿los convertía en políticos amateurs que ensayarían con el destino de sus respectivos estados? ¿Eso debilitaba al poder legislativo? ¿Había alguna posibilidad de que ellos impulsaran alguna ley de calidad?

De acuerdo al fenecido Alonso Lujambio, el que más del 84% de los legisladores locales careciera de experiencia previa como diputado era una

³⁸³ *Ibid.*, p.92.

³⁸⁴ *Ibid.*, p.94.

³⁸⁵ Pérez, "La debilidad institucional de los congresos locales", *Andamios*, abril 2009. Disponible en: < <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v5n10/v5n10a11.pdf>>

situación “patética” que efectivamente convertía a los congresistas en “diputados *amateurs* que se ubicaban en la situación más lejana a la del profesional del Parlamento”.³⁸⁶

Según el otrora secretario de Educación Pública en la administración calderonista, el que no se permitiera la reelección de los legisladores atentaba contra la institucionalidad de los congresos subnacionales, así como de la profesionalización de sus miembros, de la calidad de las leyes, del control evaluatorio de las políticas públicas y de la responsabilidad de los legisladores ante el electorado.³⁸⁷

Lujambio insistía en que la institucionalidad, el profesionalismo, la capacidad de darle seguimiento a una agenda legislativa, la posibilidad de evaluar el efecto real de las leyes vigentes y la responsabilidad ante el electorado por parte de los congresos locales estaban en una situación verdaderamente precaria por no permitir la reelección.

El problema de la profesionalización y especialización de los legisladores no es un asunto de escolaridad, señaló Alonso Lujambio, quien calificó como elitista el que se pretendiera proponer exigir un determinado nivel de escolaridad como requisito para convertirse en representante popular ya que era la experiencia parlamentaria lo que dotaba de conocimiento, no así los grados académicos.

Carlos de Ávila³⁸⁸ coincide en que la reelección ayuda a la profesionalización legislativa, sin embargo, pone énfasis en que la experticia legislativa que pudiera adquirir con la repetición en el encargo suele fracturarse ya que los diputados que tienen esa aspiración acostumbran pasar más tiempo en actividades de operación política electoral que en las propiamente legislativas.

Para de Ávila Barrios más que grados académicos, el legislador dará buenos resultados en medida de su elevado compromiso social y conciencia ciudadana y

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 462.

³⁸⁷ Lujambio, *Estudios Congresionales*, 2010, p. 461. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/alon_lujam.pdf>

³⁸⁸ Entrevista Citada

eso solo se logrará en virtud de que la sociedad civil se haga partícipe de la evaluación de sus congresistas. A través de gremios organizados como comerciantes, académicos o deportistas, los representados deben demandar resultados a sus representantes, de lo contrario, seguiremos teniendo diputados de pobre desempeño a pesar de que se reelijan constantemente.

Mi visión es coincidente con la de Moisés Pérez cuando destaca que la reelección no genera en automático la experiencia o una carrera legislativa. Si bien es cierto que puede ser una vía para dotar de mayor destreza al legislador, ésta es una ruta que se puede usar para enquistar a alguien en el poder. Además, toda vez que la reelección ya ha sido aprobada sin que hasta el momento haya significado una gran transformación del parlamento, es menester explorar otras alternativas que permitan consolidar la profesionalización y la capacitación del legislador.

A ello es a donde dirijo el planteamiento que busco consolidar en esta parte final del trabajo. En este proyecto me enfocaré en la mejor instrucción del legislador como vía para contribuir a mejorar los niveles de legitimidad social de la legislatura local y ésta no necesariamente tiene que verse reflejada en grados académicos. La inducción previa al ejercicio del encargo representa una apropiada opción.

Ya mencionaba el ex diputado Luis Medina Lizalde que la falta de capacitación del legislador podía sustituirse con la alta especialidad que debería privilegiarse del personal que labora en la legislatura local y que es quien asesora al diputado y lo acompaña durante el desempeño de su encargo. Sin embargo, es pertinente que el propio legislador comprenda en primer momento el alto compromiso que implica ostentar la soberanía popular y a partir de ahí iniciar con una formación que le permita si no suplir la falta de experiencia en el cargo, sí aminorar el impacto negativo de iniciarse en un espacio de representación tan importante del que, de antemano, puede desconocer plenamente en qué consiste.

El fallecido Uriel Márquez Valerio a quien previamente cité por haber sido el último presidente de la Gran Comisión de la legislatura local, se mostró preocupado por atender esta carencia de especialización de los representantes populares. Él consideraba que los diputados deberían tener nociones mínimas del quehacer del

poder legislativo para que en el ejercicio de sus funciones tuvieran la capacidad de implementar de manera correcta conceptos como el de democracia, el cual, sostenía, no es instintivo, sino un concepto cultural que debe aprenderse.

El destacado jurista señalaba que la administración pública y la impartición de justicia podrían verse afectadas por un mal ejercicio legislativo. Ejemplificaba lo anterior al indicar que una redacción defectuosa de una ley podría luego ser un factor determinante en el dictado de una sentencia injusta, por ello era necesario que al igual que en parlamentos del norte de Europa, en la legislatura local se tuviera un equipo auxiliar especializado en lingüística para darle precisión y claridad al lenguaje normativo para así disminuir la posibilidad del error y de la mala interpretación de la ley.

Para Márquez Valerio era deseable que los diputados que se iniciaban en la carrera parlamentaria conocieran y entendieran el funcionamiento de la democracia, de la división de poderes y el sentido de la soberanía. Por ello se dispuso a elaborar un plan de trabajo para que en el congreso local se pudiera implementar de manera institucional un ciclo de capacitación para los legisladores electos. No sobra mencionar que ya se han tenido antecedentes en los que la legislatura ha realizado esfuerzos similares de capacitación, pero esto no se ha sostenido en el tiempo y no se ha incluido a la academia.

El proyecto de Márquez Valerio fue ideado para ser implementado junto con investigadores de la máxima casa de estudios de esta entidad, la Benemérita Universidad Autónoma de Zacatecas, pero desafortunadamente nunca se pudo culminar. Hoy intentaré recuperar las ideas principales de aquél trabajo para coadyuvar a que no queden en el olvido esas reflexiones que, como hemos visto, hoy son tan necesarias. Esta será la propuesta que desde esta investigación se hará para abonar a mejorar los niveles de legitimidad social del parlamento zacatecano.

Uriel Márquez valoraba que, si bien es cierto que en la legislatura local hay auxiliares administrativos que preparan, al menos como sugerencias, las resoluciones que deberán asumir las comisiones o el pleno, es en los diputados en

quienes recae la responsabilidad jurídica y política de esas determinaciones, por lo cual es fundamental que el legislador tenga nociones jurídicas de los actos legislativos y que verifique la idoneidad de sus disposiciones.

En primer orden de importancia, el jurista señaló que los diputados tenían que conocer la ubicación del poder legislativo dentro de la estructura constitucional, saber sus funciones y los límites que le eran impuestos por nuestro texto supremo; cuáles eran sus relaciones con los otros órganos de poder y con los municipios, de qué manera se compone la estructura interna de la legislatura, cuáles son los órganos que la integran, hasta dónde llegan sus atribuciones; los diversos tipos de sesiones y sus formalidades, las distintas formas de votar, la presentación de iniciativas. El legislador debe conocer además las formalidades que impone el reglamento para intervenir en las deliberaciones que se dan en el pleno, tener nociones de oratoria y argumentación legislativa y desde luego de redacción de documentos legislativos.

Estos puntos abordados por Uriel Márquez Valerio sin duda son de gran relevancia. El inicio de este trabajo se fundamentó en la necesidad de precisar qué es el poder legislativo, cuáles funciones tiene que desempeñar, cómo actúa esta institución pública, en qué consisten sus protocolos y rituales. Hice incluso apuntes de cómo nació el legislativo y algunos de sus rasgos evolutivos porque una de las hipótesis de este estudio es que aún un gran número de personas ignora qué es lo que se hace en una legislatura y por increíble que parezca, algunos noveles diputados llegan a rendir protesta con ese mismo desconocimiento.

Personajes como el citado Carlos de Ávila, ubican en los partidos políticos la responsabilidad de que el legislador llegue a su encargo sin ningún conocimiento previo. Ellos son quienes deberían promover en primer momento, candidatos con la formación y preparación necesaria para ocupar no solo las diputaciones sino cualquier espacio de la administración pública; que sus habilidades puedan ponerse en servicio de la ciudadanía. Ya lo mencionaba también el ex diputado Juan Mendoza en el capítulo anterior, que quizá era ya necesario impulsar una reforma a fin de que desde los partidos políticos se eligieran perfiles idóneos y evitar así

incluso el arribo de personajes de dudosa procedencia, entiéndase esto como sujetos involucrados en actividades delictivas.

Algunos partidos han hecho importantes esfuerzos en esta materia. Quizá uno de los que más ha trascendido es el revolucionario institucional y su escuela de cuadros del Instituto Reyes Heróles, en donde aseguran formar a políticos de carrera, profesionales listos para encarar los retos del presente y del futuro de México. Algunos de sus cursos tienen que ver con tecnología y territorio, ciudadanía empoderada, liderazgo y democracia y gestión municipal.³⁸⁹

Valorar los resultados que ese tipo de esfuerzos hayan tenido, sería otra oportunidad de investigación y reflexión, sin embargo, si desde los partidos se ha hecho ya un intento por mejorar la capacitación de sus posibles candidatos, un poder como el legislativo debería contar con un centro de formación y capacitación que brinde la orientación específica que permita al diputado atender puntual las tareas que atañen a un congresista.

Para Uriel Márquez Valerio la lista de temas que deberían integrarse en el curso de orientación legislativa es amplia y aquí recupero algunos de los tópicos que considero se tendrían que incluir por su trascendencia e impacto en la función parlamentaria, dejando de lado algunas otras ya que, por cuestiones de tiempo, quizá sería muy complicado abarcar.

En primer término, Márquez Valerio ubica el tema del derecho constitucional. El legislador debe tener al menos nociones mínimas de la estructura y evolución de las constituciones federales y, desde luego, de las constituciones del estado de Zacatecas. ¿Cuáles son las garantías básicas y las obligaciones que se establecen en la Carta Magna? No se trata de conocer de memoria el número de artículos de la constitución, pero sí de saber cuestiones básicas de su contenido para detectar áreas de oportunidad. Estamos en un tiempo en el que a nivel federal se han emprendido una serie de reformas constitucionales que trastocan las constituciones locales, por lo que ahora más que nunca se ocupa que los legisladores conozcan el

³⁸⁹ Ver <https://www.irhnacional.org.mx/?page_id=1651>

impacto de las nuevas disposiciones. Zacatecas tiene una constitución que data de 1918 y como ya señalé, su última gran reforma fue en 1998, ¿Será que es tiempo de pensar en un nuevo texto constitucional?

El derecho legislativo es otra rama elemental para el neolegislador. En este apartado el representante popular podrá sumergirse en el conjunto de normas que regulan las funciones de este poder público. Esta es la rama del derecho que permite la creación del derecho, es la matriz del derecho.³⁹⁰ Es en el derecho legislativo donde se establece que toda resolución del congreso tiene un carácter de ley o decreto; la ley sólo puede emanar del congreso y es una resolución de carácter obligatorio. ¿Es idóneo que un legislador se instruya en la materia?

Otro tema de capacitación debe versar sobre la redacción y técnica legislativa, óptima para la elaboración de leyes, reglamentos, puntos de acuerdo y dictámenes. La técnica legislativa es un concepto que hace alusión al conocimiento especializado necesario para la composición y elaboración de leyes ¿Qué pasos deben adoptarse para una adecuada construcción de las disposiciones normativas? Desde el inicio de su gestión los diputados deben dimensionar que su función de legislar consiste en gran medida en interpretar la realidad para normarla mediante la elaboración de leyes eficaces.³⁹¹

Las solemnidades legislativas es otra temática planteada por Márquez Valerio. ¿Cómo son los protocolos para la instalación de una legislatura? ¿Qué sucede en la toma de protesta al gobernador? ¿De qué manera transcurren las sesiones de toma de protesta a los nuevos diputados? ¿Qué hay en cuanto a la instalación de una nueva legislatura? De todos esos asuntos tendrá desconocimiento cualquier diputado que no haya vivido una experiencia similar; al ser instruido al respecto el diputado no dependerá en todo momento de que un asesor le esté indicando qué puede o qué no puede hacer durante el desarrollo de estas ceremonias.

³⁹⁰ Ochoa, *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, 1973.
<http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/dp/xlviii/der_leg_mex.pdf >

³⁹¹ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios.
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/t.pdf >

Otros temas que Márquez Valerio consideró integrar eran relativos a cuestiones más específicas como la determinación de un juicio político y a la declaración de procedencia. En este trabajo hicimos referencia al primer asunto en particular cuando la LXIV Legislatura promovió un juicio político en contra de una funcionaria de gobierno a quien se le acusó de no atender un ejercicio de comparecencia al que fue convocada por la legislatura. ¿Qué otros actos son merecedores de un juicio político? ¿Quiénes pueden quedar sujetos a un juicio político? ¿Cuáles son sus implicaciones?

En cuanto a la declaración de procedencia, conocida popularmente como eliminación del fuero, el diputado tiene que saber que en sus manos se encuentra la posibilidad de quitar la inmunidad procesal a un funcionario que se encuentra acusado por la comisión de un delito más no tiene la atribución de juzgarlo, eso lo harán las autoridades competentes, la legislatura por su parte, a solicitud de la Fiscalía General de Justicia, puede proceder a desaforar o no a la persona en cuestión. Estudiar esta figura legal debe permitir que los legisladores incluso valoren la viabilidad de sostener esa protección, ya que en el tiempo reciente existe el registro, en el caso particular del estado de Zacatecas, de dos alcaldes (Guadalupe y Apulco) que hoy están prófugos de la justicia ya que tuvieron el tiempo suficiente que les brindó el proceso legislativo de desafuero para escaparse. ¿Es pertinente sostener la figura del fuero? ¿Sería viable acotarlo? ¿Qué sucedería en caso de eliminarlo?

De esa dimensión es la importancia de los temas que debe conocer el legislador en funciones. Contar con ese conocimiento elevará sin duda la calidad de las deliberaciones que tengan lugar tanto en las comisiones como en el pleno de la legislatura, lo que terminará impactando positivamente en la institución y en la imagen que ésta proyectará a la sociedad. El que el legislador carezca de una vasta trayectoria académica no debe traducirse en automático en la existencia de un representante improvisado, esta propuesta es una alternativa para ayudarlo en el inicio de su importante encomienda.

Otras de las temáticas que considero oportuno rescatar es la concerniente a la historia del poder legislativo. Ya he hecho alusión de algunos trabajos que permiten dar cuenta de cómo emergió el legislativo y de qué manera se ha transformado. Si el legislador tiene la oportunidad de conocer no sólo la historia del surgimiento del poder legislativo sino las aportaciones y la entrega de algunos de los diputados que han escrito con honor su nombre en la historia legislativa de Zacatecas y de México, como José Miguel Gordo y Barrios o José Miguel Ramos Arizpe, será posible que valore más la envergadura del espacio que está por ocupar y de la forma en que deseará pasar a los anales de la historia.

Para Márquez Valerio también era necesario preparar a los legisladores en asuntos como la oratoria forense, los poderes judiciales federal y local, la función del poder ejecutivo, habilidades digitales en el aspecto legislativo, legislación digital, jurisprudencia digital, derechos humanos, tratados internacionales, convención americana de derechos humanos y corte interamericana de derechos humanos.

De manera particular debo señalar que quizá sería complicado abarcar cada temática, y las torales por su impacto inmediato en el ejercicio del encargo legislativo serían las que fueron abordadas en un inicio, pero agregaría dos más. La primera tiene que ver con preponderar la obligación de la legislatura por difundir el papel real que fungen los representantes populares, toda vez que desde el inicio de su gestión el diputado debe comprender la trascendencia de su trabajo, incluso más allá de sus atribuciones y facultades, para dimensionar la forma en que, de acuerdo a su desempeño, proyectará una imagen pública negativa o positiva.

En un sentido similar va el segundo tópico que debería ser agregado al curso y que va de la mano del comportamiento de los que se encuentran investidos con la figura de diputado, me refiero a la ética. Desde finales de los noventa ya existía una preocupación porque diversos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) venían padeciendo un declive manifiesto de la confianza en la administración pública ya que los ciudadanos estaban perdiendo la confianza en los responsables de tomar decisiones, lo cual comenzó a generar

repercusiones negativas en la legitimidad del gobierno y de sus instituciones.³⁹² Esa baja confianza había estado siendo alimentada por “escándalos” divulgados por los medios de comunicación y que iban desde actos indebidos de funcionarios hasta casos de auténtica corrupción.³⁹³ Es preciso mencionar que si bien no todos los comportamientos antiéticos son ilegales, si pueden resultar inmorales y contrarios a los principios y valores de una sociedad.

El comportamiento de un funcionario o representante que deja al margen la ética tiene que ver con el uso indebido de su cargo y de los recursos públicos a su disposición. La gestión de la ética busca promover la integridad y la buena conducta y dotar al funcionario de una pauta sobre la forma en que debe actuar y tomar decisiones.³⁹⁴

“La integridad de los políticos y funcionarios es un ingrediente esencial de la sociedad democrática”³⁹⁵ ¿Cómo puede el congreso garantizar el mantenimiento de una buena conducta de los representantes populares? La eficiencia y eficacia del desempeño parlamentario debe estar estrechamente vinculado con la ética para caminar hacia la recuperación de la confianza ciudadana.

En agosto de 2022 la legislatura de Zacatecas publicó un *código de ética parlamentaria* que representaba sin duda un instrumento de avanzada. Se trató de un texto normativo que al igual que la *constitución política*, la *ley orgánica* y el *reglamento general*, contenía diversas disposiciones para regir la vida interna del congreso local. Su aplicación significaría un gran paso en la lucha por mejorar la legitimidad social del parlamento zacatecano.

Aquella novedosa propuesta contenía aspectos tan relevantes que hoy se deben de recuperar. Uno de ellos tiene que ver con la misión y los valores del poder legislativo, los cuales por cierto se mantienen invisibles; no puede observarse nada concerniente a ello ubicado en alguna parte del edificio legislativo, como sí sucede

³⁹² *La ética en el servicio público*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Madrid, 1997. p.27.

³⁹³ *Ibidem*.

³⁹⁴ *Ibid.*, p.32-33.

³⁹⁵ *Ibid.*, p35.

con otro tipo de corporativos que visibilizan esas características para que tanto su personal como las personas que ahí acuden los conozcan e incluso los adopten.

De la exposición de motivos de una de las propuestas que se consideraron para la elaboración de aquel código³⁹⁶ se puede rescatar un concepto alusivo a la misión de la legislatura zacatecana. Fue en la iniciativa suscrita por la diputada Edelmira Hernández Perea donde se señaló que la misión fundamental de la soberanía popular debería ser “representar al ciudadano y proporcionar un marco jurídico justo que garantice la convivencia social”. Ese, reitero, sería el primer factor que contribuiría a fortalecer la legitimidad social del poder legislativo; que los legisladores cumplieran con su encomienda sin perder de vista esa misión, que desarrollaran a cabalidad su papel de representantes de los ciudadanos y no de intereses cupulares.

La segunda iniciativa en que se sustentó el referido código se elaboró de manera conjunta por varios diputados de la LXIV Legislatura. Los autores intentaron precisar el concepto de la ética, definiéndola como “una garantía de bienestar y tranquilidad toda vez que se convierte en las reglas que dirigen el actuar de los servidores públicos”.³⁹⁷

Los iniciantes de la propuesta refirieron que entre las razones para crear un *código de ética parlamentaria* estaba la baja credibilidad que los diputados se han ganado por su desempeño, por ser omisos ante problemas sociales severos y por su falta de responsabilidad al privilegiar legislar con miras a favorecer un interés de su partido político o uno particular.

La autocrítica era severa, los diputados evidenciaban que eran conscientes del lugar que han estado ocupando entre la sociedad. En el código señalaban que su fundamento era el de servir como una herramienta que permitiera eliminar la barrera entre los valores morales y sociales y los valores de los legisladores, ya que, si bien no es cuestionable que las legislaturas sean espacios de debate público y

³⁹⁶ Decreto 110, *Código de Ética Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, 28 de junio 2022. Disponible en: <<http://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20221005152730.pdf>>

³⁹⁷ *Ibid.*

político, se debe acatar el cumplimiento de normas éticas y jurídicas. Destacaron además que “la inmunidad que otorga el ejercicio del cargo legislativo no debería confundirse, como suele hacerse, con impunidad de los legisladores frente a la ley y frente a las normas morales, ya que ello genera desviaciones que repercuten en la credibilidad que se tiene de los diputados ante la ciudadanía.”³⁹⁸

Enfatizo el gran avance que significaba la creación de ese código en la búsqueda de la anhelada legitimidad social que se ha abordado en todo este trabajo, porque entre otros aspectos, en el documento aprobado en 2022 se plasmó la responsabilidad que tienen los diputados de realizar sus labores inspirados en el respeto de los valores fundamentales que prevalecen en la sociedad buscando evitar el desvío de las funciones y recursos parlamentarios en beneficio económico personal, familiar, de los partidos políticos o incluso de amistades. Que importante sería que en cada nueva generación de legisladores se les ilustrara sobre esto.

Aquellos diputados tuvieron a bien idear que con ese código se podría incidir en prevenir y sancionar acciones como el acoso sexual, el conflicto de interés y el hostigamiento sexual e impulsar valores como el respeto a los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación, la equidad de género, la cooperación, el liderazgo y la salvaguarda del entorno cultural y ecológico. En el código de ética no se soslayó plasmar que todas las personas que laboraran en el poder legislativo tendrían que conducirse bajo los principios de disciplina, eficiencia, eficacia, equidad, honradez, profesionalismo, transparencia y rendición de cuentas.

En el multicitado código se mencionó incluso que los diputados tienen otros deberes añadidos a los que les establece la constitución. Entre otros les imponía la obligación de dar ejemplo de vocación y servicio, de incrementar la confianza de la sociedad respecto a los deberes de los diputados, respetar la investidura legislativa y conducirse con decoro, además de negarse a autorizar para beneficio propio seguros de gastos médicos o seguridad privada.³⁹⁹

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ *Ibid.*, art. 6.

El reto que tenía enfrente dicho código, era que, como tantas otras leyes, sus preceptos no quedaran en letra muerta, que todo ese deber ser no resultara sólo en una retórica discursiva. En ese documento se abordaron los asuntos que se describieron en el capítulo II de esta tesis, que vinieron a deslegitimar al congreso local. De manera particular se plasmó que los diputados se deberían de abstener de contratar empresas que realicen simulación de actividades para comprobar recursos mediante facturas falsas, así como de contratar familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad.⁴⁰⁰

Se creaba de esa manera una guía para regir la conducta de los legisladores durante el ejercicio de su encargo. En un sentido idóneo, el documento daba luz a procedimientos transparentes para discutir y resolver conflictos de intereses que se pudieran suscitar en el ámbito legislativo e incluso para sancionar los actos de los diputados cuando estos fueran contrarios a los valores morales.

Al implementar una inducción a los nuevos legisladores hacia el tema de la ética parlamentaria se haría una aportación importante para evitar el desvío de las funciones y recursos legislativos en su beneficio personal o familiar. Evidentemente tampoco se trata de la panacea que evitaría de tajo las conductas anómalas de los congresistas, ya que lo ahí estipulado quizá debería reforzarse con sanciones punitivas más severas a quienes denigren el trabajo legislativo, pero reitero, el documento representaba un buen punto de partida para el desarrollo de un próspero ejercicio legislativo.

Desafortunadamente este código fue abrogado con la aprobación de la nueva *Ley Orgánica del Poder Legislativo* publicada en el *periódico oficial* el 7 de septiembre de 2024, para dar paso a un nuevo código elaborado por el Órgano Interno de Control que, si bien tiene como eje central establecer las bases, los principios y valores fundamentales que fortalecen el servicio ético e íntegro del poder legislativo⁴⁰¹ quedó sumamente acotado al texto que le antecedió. De

⁴⁰⁰ *Ibid.*, art.8.

⁴⁰¹ *Código de Ética del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, Periódico Oficial*, 1 de abril 2023. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20230410115841.pdf>>

cualquier manera, integrar los temas relacionados con el ejercicio ético del cargo de diputado en el curso de inducción que se plantea para los diputados que se inician en su encomienda sería de gran relevancia.

Uriel Márquez Valerio planteaba que este proyecto se pudiera presentar al pleno como una iniciativa de punto de acuerdo que hiciera factible la materialización de esta idea, la cual ahora pudiera llevarse a la máxima tribuna en voz de algún legislador en funciones para que a su vez contribuya a darle seguimiento en comisiones hasta su aprobación en el pleno.

El curso de inducción a la tarea legislativa pudiera implementarse con la contribución de investigadores de la Universidad Autónoma de Zacatecas, quienes sin duda aportarán una enorme gama de conocimientos que darán luz a los representantes populares que comienzan tan importante encomienda. De esta manera, la falta de experiencia podrá en gran medida sustituirse por conocimiento que mejorará notablemente el desempeño de nuestros diputados. Aunado a ello, ese ejercicio de vinculación con la academia representará por sí mismo un acto de legitimación social; el hecho de que se divulgue que los mejores investigadores de la máxima casa de estudios de nuestro estado contribuyen en la formación de los diputados tendrá un impacto positivo en la opinión pública y consecuentemente en la legitimidad social de nuestra institución legislativa.

4.- Una propuesta al pleno

Para concretar el oportuno planteamiento de Uriel Márquez Valerio, en esta parte final del trabajo me propongo elaborar un bosquejo de una iniciativa en la que se justificará la propuesta y se especificará el objetivo del proyecto académico, así como la forma en que se pudiera desarrollar. El contenido de la iniciativa estará conformado básicamente por los puntos torales que se han venido trabajando en esta investigación, añadiendo el concerniente a la responsabilidad permanente de la institución legislativa de difundir el papel real que fungen los representantes populares y el relativo a la ética.

Considero que la iniciativa pudiera ser presentada por la presidenta de la comisión de estudios legislativos y prácticas parlamentarias, de la cual depende de manera directa el Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos, órgano técnico del poder legislativo que nació con la meta de fortalecer la profesionalización del apoyo técnico institucional para los diputados.

Tratar de seguir la ruta de la presentación de una iniciativa ciudadana representaría elegir el camino más largo toda vez que, aunque el artículo 60 de la constitución política de Zacatecas establece que compete el derecho de iniciar leyes y decretos... “a los ciudadanos zacatecanos radicados en el estado”, se impone la salvedad de que la iniciativa se acompañe por un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.⁴⁰²

La vía para mejorar la legitimidad social de la legislatura debe comenzar a transitarse ya, por ello es menester que la iniciativa sea expuesta por legisladores en funciones y qué mejor opción que quien de manera estrecha se vincula a la investigación legislativa. A continuación, se plasma el proyecto que se desea exponer en la máxima tribuna de la entidad.

Diputado....

Presidente de la Mesa Directiva de la

H. LXV Legislatura del estado de Zacatecas

Presente

La que suscribe, diputada Ana María Romo Fonseca, integrante de la Sexagésima Quinta Legislatura del estado de Zacatecas, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 60 fracción I de la Constitución Política del estado; 59 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y 96 fracción I y 98 fracción III de su

⁴⁰² *Constitución Política del estado de Zacatecas*, 1918, art. 60.

Reglamento General, elevo a la consideración de esta Asamblea Popular, la presente Iniciativa de Punto de Acuerdo, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El poder legislativo es una pieza clave en el funcionamiento y conservación de nuestro sistema democrático. Es el aparato del Estado que tiene la responsabilidad de elaborar, fortalecer y modernizar las disposiciones legales requeridas para perseguir la prosperidad general del pueblo y para garantizar la cohesión social y una armoniosa convivencia entre las personas.

Los diputados y diputadas tenemos sobre nuestros hombros el peso de la soberanía popular, esa autoridad que nos fue delegada para representar y proteger los intereses de los habitantes de nuestro estado. Sin embargo, pareciera que ese gran compromiso no es dimensionado en la actualidad ni por los representantes populares ni por la propia ciudadanía. Hoy el congreso es regularmente una institución que se vincula con aspectos negativos de la política y del servicio público, por lo que es pertinente cuestionarnos las razones que han hecho al legislativo un blanco de constantes ataques mediáticos y de una escasa aprobación ciudadana aún y cuando en la realidad, el congreso, desde su nacimiento, ha sido tan trascendental en la vida de esta nación que incluso pudo darle rumbo político tras haber dejado atrás el régimen absolutista.

Felipe de la O López⁴⁰³, investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, elaboró en el año 2017 un cuaderno de investigación en el que destaca que el Congreso de la Unión es de las instituciones de menor aprobación y confianza ciudadana y, esa pérdida de confianza, destacó, es poco saludable para nuestra democracia, ya que sin confianza, las instituciones públicas democráticas pierden su legitimidad social.

⁴⁰³ De la O, "La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión", 2017, p.5.

Lo anterior puede constatarse en diversos indicadores de opinión pública que se han divulgado, en los que se señala que las apreciaciones ciudadanas sobre el congreso están inmersas en un contexto general de desaprobación y rechazo; los electores que se consideran bien representados en el legislativo son una minoría.

En el año 2007, la Encuesta Nacional Gobierno, Sociedad y Política reveló que los diputados ocupaban el último lugar entre una lista de instituciones en las que los ciudadanos más confiaban. Además, en dicho ejercicio resultó que el 60.7% de los encuestados dijo estar de acuerdo con que las leyes favorecen solamente a los más ricos y poderosos.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 realizada por el INEGI dio cuenta que en nuestro país sólo el 2.7% de los ciudadanos entrevistados mostró tener mucha confianza en senadores y diputados federales, mientras que apenas un 2.6% aseguró confiar mucho en los diputados locales. En contraparte, el 34.1% declaró no confiar nada en los legisladores federales y el 33.5% dijo no tener nada de confianza en los parlamentarios locales.

En lo que respecta de manera específica a la legislatura de Zacatecas, ésta ha sido señalada en diferentes ocasiones por ser el núcleo de actos de corrupción, de entreguismo y de poca productividad. De manera notoria, a partir de los últimos años del siglo XX este poder se ha encontrado inmerso en una serie de crisis que han ido minando su legitimidad social.

De acuerdo a un trabajo de investigación realizado en el Doctorado en Estudios Contemporáneos de la Benemérita Universidad Autónoma de Zacatecas, la legislatura local hoy vive una crisis de legitimidad social ya que la ciudadanía poco confía en sus representantes populares. Esto puede observarse en un muestro de opinión que fue recabado para el citado estudio en el 2023, en donde resultó que un 44.4% de las personas entrevistadas calificó al congreso local como improductivo y un 38.4% como corrupto. Solamente el 2.3% lo consideró honorable; así pues, el 82% de los encuestados dijo no sentirse representado en la legislatura local.

El trabajo académico analiza de manera integral al congreso zacatecano, desde su nacimiento, sus rasgos evolutivos, sus protocolos internos y el mecanismo que lo hace funcionar, así como las crisis que ha venido enfrentando por diversas acciones y omisiones en las que han incurrido diversos representantes populares y que han tenido como consecuencia el descrédito de esta noble institución. Cabe destacar que el estudio no elude otros factores que han influido en la creación de una imagen pública negativa de la legislatura local, entre los que destaca el mediático; los medios de comunicación, desde sus diferentes plataformas se han encargado de reducir el trabajo legislativo, de retratarlo como una tarea onerosa para los ciudadanos y de pocos resultados. Al paso del tiempo los medios han acuñado conceptos como “parálisis legislativa”, “legislatura de la vergüenza” o “inmovilismo parlamentario”. Han insistido en crear una impronta colectiva de que la tarea del diputado se circunscribe a levantar un dedo para votar un par de días a la semana, contribuyendo así al desprestigio de la tarea de este poder público.

Asimismo, en el intento del poder ejecutivo por imponerse como el pilar del sistema político, se ha ocasionado que en reiteradas ocasiones los actores políticos releguen al legislativo a un papel secundario, restándole poder y valor o peor aún, desacreditándolo socialmente. El sometimiento al ejecutivo en el que muchos legisladores recaen, deslegitima la función de este poder público y eso se aprecia en aquellos momentos en que con distintas argucias se evitan comparecencias de funcionarios de gobierno o cuando en las designaciones que debe hacer esta asamblea se privilegian los perfiles impulsados por el gobernante en turno, o bien, cuando se rehúye a la responsabilidad de debatir la pertinencia de un presupuesto.

A lo anterior se suma el papel de los partidos políticos, que en diferentes momentos más que servir como un puente de conexión con el electorado, juegan el papel de muro infranqueable, en el que el único interés es llegar al poder para mantenerlo y no para ponerlo al servicio de la gente.

Debemos reconocer también que en el seno del congreso local se han cometido errores que han resultado en escándalos políticos, mismos han lacerado la relación

del representante con su representado, quienes parecen transitar por vías con intereses distantes.

Es por tal razón que, como diría el decano comunicador Ignacio Valenzuela, urge despojar a la legislatura de los estigmas que la condenan, pero ¿Por dónde empezar? Si no actuamos ya, la legislatura seguirá viendo disminuida su legitimidad social y como consecuencia este poder público puede ver demeritado su actuar; sus determinaciones estarán siempre en tela de juicio y el accionar de sus miembros siempre será cuestionado.

Un primer paso que puede contribuir a transformar la imagen de la institución legislativa tiene que darse desde adentro. Jacqueline Peschard⁴⁰⁴ sostiene que para poder modificar las percepciones que comparte una sociedad se requiere cambiar las reglas, las instituciones y las conductas de los actores políticos.

Es así que la tesis citada plantea recuperar una propuesta del último presidente de la gran comisión de la legislatura zacatecana, el doctor Uriel Márquez Valerio, quien con la experiencia que le brindó su vasta trayectoria como jurista y como político, observó la necesidad de profesionalizar la actividad del legislador.

Si bien en la legislatura se tiene el personal capacitado para llevar a buen puerto las tareas de asesoría y se cuenta además con un Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos, mismo que está en un proceso de transformación y renovación para fortalecer la profesionalización del apoyo técnico institucional a los diputados, es necesario que el diputado sea capacitado previo al inicio de su encomienda constitucional.

La Constitución Política garantiza el derecho de los ciudadanos a votar y ser votados y a diferencia de otros trabajos, para ser legislador no se demanda ningún tipo de grado académico, sin embargo, es pertinente que el nuevo legislador, es decir quién no ha tenido ninguna experiencia previa ostentando la representación popular, reciba una inducción sustanciosa a la función legislativa.

⁴⁰⁴ Peschard “La cultura política democrática”, Instituto Federal Electoral.

Esta debería ser una tarea impulsada desde los partidos políticos previo a la elección de sus candidatos, no obstante, la institución legislativa local también debe consolidar un centro de capacitación en la materia. Anteriormente se han realizado algunos esfuerzos esporádicos con el mismo propósito, pero éstos no lograron sostenerse con el tiempo, por lo que ahora se plantea que esta encomienda sea permanente. Para llevar a cabo esta empresa, la legislatura podrá contar con el apoyo de académicos e investigadores de nuestra máxima casa de estudios y de otras instituciones educativas que pudieran capacitar al legislador en temas como derecho constitucional, derecho parlamentario, técnica legislativa y solemnidades legislativas, por mencionar algunos.

A pesar de que el doctor Uriel Márquez Valerio contemplaba una gran gama de temas que pudieran ser parte del seminario o foro académico, hemos privilegiado plantear se profundice en los siguientes: historia del poder legislativo, funciones y atribuciones de la legislatura, derecho constitucional, el papel del representante popular, derecho legislativo, redacción y técnica legislativa, solemnidades y protocolos legislativos, juicio político y declaración de procedencia y, ética parlamentaria.

Una apropiada preparación para el encargo legislativo, permitirá que el diputado llegue al inicio de su ejercicio constitucional con una visión más amplia y clara de los deberes que tendrá que atender prioritariamente y de valorar incluso en su justa dimensión el significado de ocupar uno de los treinta espacios de representación de los zacatecanos. Ello además le dará oportunidad de asumir a cabalidad la responsabilidad de los impactos de las resoluciones que impulse el órgano legislativo.

De esta manera, la falta de experiencia de un nuevo legislador podrá en gran medida sustituirse por conocimiento que mejorará notablemente su desempeño. Vale destacar que este ejercicio de vinculación con la academia representará por sí mismo un acto de legitimación social; el hecho de que la ciudadanía conozca que los mejores investigadores de la máxima casa de estudios de nuestro estado contribuyen en la formación de los diputados tendrá un impacto positivo en la

opinión pública y consecuentemente en la legitimidad social de nuestra institución legislativa.

Este será solo un primer paso en esa pretendida transformación interna de la legislatura local. La legitimidad social es una construcción histórica que antes tenía su base en los diversos rituales religiosos que se desarrollaban en el congreso y que eran enormemente valorados por una comunidad predominantemente católica. Hoy esa ansiada legitimidad debemos edificarla día a día, desarrollando nuestra encomienda con responsabilidad, con valor y decoro, incluyendo en la toma de decisiones a quienes nos brindaron la posibilidad de representarlos. Es tiempo de fortalecer nuestra institución legislativa, esa que ha permitido que tengamos un régimen democrático, que ha emitido lineamientos para que se garanticen los derechos de todos los grupos sociales, que ha privilegiado el interés superior de la niñez, que ha hecho realidad la paridad sustantiva y que ha buscado en todo momento el impulso de mecanismos que erradiquen todo tipo de violencia contra la mujer y que ha procurado la protección de la institución social más importante, la familia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Asamblea Popular la presente iniciativa de:

Punto de Acuerdo

Primero. - El pleno de la Legislatura de Zacatecas instruye a la Junta de Coordinación Política para que coordine los esfuerzos institucionales que hagan posible la creación de un ciclo de capacitación para la instrucción de los legisladores locales que se iniciarán en la encomienda de la representación popular, el cual se integrará con la colaboración de investigadores de la Universidad Autónoma de Zacatecas y personal capacitado de la propia legislatura.

Segundo. - Los temas que se desarrollarán en cada periodo de capacitación no serán limitativos, pero se privilegiarán aquellos que versen sobre: historia del poder legislativo, funciones y atribuciones de la legislatura, el papel del representante popular, derecho constitucional, derecho legislativo, redacción y técnica legislativa, solemnidades y protocolos legislativos y ética parlamentaria.

Tercero. - El ciclo de capacitación tendrá una duración de 15 días y deberá llevarse a cabo con un mes de antelación a la instalación de una nueva legislatura. El espacio físico y horario en el que se llevará a cabo esta inducción será determinado por los órganos de gobierno de la legislatura con el apoyo de la Dirección de Administración y Finanzas.

Cuarto. - Las contribuciones del personal especializado de la Universidad Autónoma de Zacatecas serán de carácter honorario.

Quinto. - Publíquese por una sola ocasión en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

Atentamente

Zacatecas, Zacatecas. A la fecha de su presentación

Conclusiones

Luego de que en el capítulo previo diéramos cuenta de la percepción ciudadana que prevalece sobre la labor legislativa y que también recuperara la visión propia que tienen del trabajo parlamentario algunos personajes que han vivido la experiencia de ostentar la representación popular, en este último apartado me propuse analizar el actuar de ese factor que de manera predominante ha contribuido en gran medida en etiquetar a la legislatura como un ente caro y escasamente productivo, los medios de comunicación.

Los corporativos mediáticos han sufrido una metamorfosis en su actuar a lo largo del tiempo. En primer momento hay que resaltar que hace un par de décadas, los medios que mayor impacto tenían eran la radio, la televisión y la prensa escrita. Hoy en día las nuevas tecnologías han venido a ocupar el protagonismo en el consumo informativo de los ciudadanos.

De cualquier manera, los medios de comunicación de a poco han sabido trasladarse a esa arena digital y desde ahí han seguido su línea de crítica ácida en contra de la legislatura de Zacatecas. Pero esa crítica también se ha transformado con el devenir del tiempo. Antes, un medio que era muy consultado por el “círculo rojo”, era la prensa escrita y si bien la crítica no estaba ausente, ésta no era tan cruda como en la época contemporánea.

La cobertura mediática era más institucional, se daba a conocer el acontecer legislativo y se hablaba de los problemas que se iban presentando en el congreso local, aunque la continuidad a un hecho noticioso no era tan duradera, era más sencillo que la nota polémica perdiera vigencia. En la actualidad la inmediatez que brindan las redes sociales permite que la propagación de información noticiosa sea a gran velocidad, llegando a un gran número de personas en un corto periodo, quienes además tienen la posibilidad de interactuar sobre lo informado, lo cual a su vez le da más vida al acontecimiento.

Los corporativos informativos se han encargado de acuñar conceptos y de crear etiquetas que han estigmatizado negativamente a la institución legislativa de Zacatecas. Algunos periodistas de manera recurrente “juegan a la libertad de expresión” con la legislatura en donde no hay una figura central que cuidar, como sí sucede con el ejecutivo, al que una minoría de comunicadores critican con libertad. La legislatura zacatecana se compone de treinta legisladores y los señalamientos de improductivos, de flojos e irresponsables que suelen lanzarles los medios, regularmente impactan a todos, pero más aún a la institución como tal que es la que prevalece, porque los individuos que la componen van y vienen.

No podemos responsabilizar plenamente a los medios por la crisis de legitimidad social que vive la legislatura ya que ellos actúan en pro de sus intereses

y aunque en muchas ocasiones su manera de proceder está condicionada a temas económicos y políticos, han sido los propios legisladores quienes se han encargado de abrir nichos en los que de manera fácil y recurrente se filtra el escándalo político. Los periodistas encontraron en el tema del dinero una trama útil para la espectacularización de la noticia.

No obstante que los medios han jugado un papel central en los bajos niveles de aprobación y confianza que la ciudadanía tiene hacia su congreso, cierto es también que gracias a su labor se han podido conocer acciones suscitadas en el seno de la legislatura y que han transitado al margen de la ley, lo cual debe servir para evitar la repetición de las mismas.

La crítica a la función mediática es que en muchas ocasiones dejan de lado su responsabilidad social de informar de manera veraz sobre temas de interés que se generan en esta institución pública y se privilegia información que en nada abona a la cultura política democrática de los ciudadanos ya que reiteradamente se centran en cuestiones que pueden resultar banales, como la puntualidad con la que inicia una sesión o bien, insisten en reducir la importancia de la tarea legislativa al asegurar constantemente que la función del diputado es ir a “calentar una silla para levantar el dedo un par de días a la semana”.

Así como la democracia requiere de instituciones públicas sólidas, ocupa también de medios de comunicación que ausculten al poder, que le hagan rendir cuentas, pero apegados siempre a la responsabilidad social de hacerlo lo más objetivo posible, por que como hemos visto no todo lo que sucede en el congreso local tiene que ver con pleitos, discusiones o escándalos.

La información que menos trasciende suele ser en ocasiones la más relevante. Sin embargo, hoy es más común que la gente sepa que un diputado se gastó cincuenta mil pesos en gasolina tan sólo en un mes, a que conozca que se tiene una ley para reforzar los mecanismos para la búsqueda de personas desaparecidas.

En la legislatura se ha sabido observar la realidad social y se ha pugnado por adecuar el marco jurídico a los nuevos escenarios que impone el contexto global. Si bien es cierto que en ocasiones algunos temas que se llevan a la máxima tribuna no son los más elocuentes o relevantes, existen otros que atañen a situaciones que deben atenderse de manera emergente y de esas hay que dar cuenta también.

El Sistema Estatal Normativo de Zacatecas es amplio y la gama de asuntos que atiende es variada, pero hay cuestiones que han ocupado un interés mayor de los legisladores como es el caso de la lucha por la igualdad de la mujer, por erradicar la violencia y por preponderar en todo momento el bienestar de las infancias. Sin embargo, el trabajo legislativo será siempre inacabado, ya que esa evolución social que he referido en varias ocasiones genera la necesidad de modernizar nuestras normas de manera constante y para ello es imperioso que la legislatura pueda enfocarse próximamente en la positividad de las normas. La evaluación del impacto de las leyes que se emiten sigue siendo un tema pendiente y es algo a lo que tiene que transitar el congreso zacatecano.

Debe hacerlo también en otras cuestiones como las relativas a dar continuidad a la conclusión del proceso legislativo. No se puede permitir que agentes externos a este poder obstaculicen su labor como en ocasiones suele suceder con el ejecutivo estatal, el cual si quiere en la actualidad puede vetar una norma sin la necesidad de hacerlo tácitamente, sino simplemente obviando concluir con un proceso legislativo como tiene que hacerlo al mandar la publicación de algún decreto. Ahí existe una laguna jurídica que debe modificarse a la brevedad.

La legislatura local ocupa un papel central dentro del sistema político y como tal debe ser dimensionada. Pero para tratar de modificar esos marcos cognitivos que se han ido construyendo a lo largo del tiempo, es necesario iniciar un proceso de transformación que debe comenzar al interior de la institución.

Lo primero que se tiene que hacer es dar un giro total a la conducción de los propios representantes populares. Ellos son los que en un inicio deben dejar de lado ambiciones e intereses personales para darle paso a una nueva concepción al cargo de diputado. No podemos obviar que los comportamientos inmorales han sido los

que más han lacerado la imagen de la legislatura y eso es algo que debería erradicarse por completo. El diputado tiene que comprender la envergadura del cargo que representa; su investidura no se puede manchar.

Para cerrar, ¿Qué tanto contribuiría la capacitación que una institución como la máxima casa de estudios del estado de Zacatecas pueda otorgar a quienes están por comenzar su encomienda como representante popular? ¿La vinculación del poder legislativo con la academia tendrá un impacto positivo en la opinión pública local? ¿Enfocarse en la profesionalización de la actividad legislativa favorecerá a recuperar la legitimidad social del soberano poder legislativo?

Reflexiones Finales

En este último apartado deseo en primer momento hacer una breve relatoría histórica que nos permita dilucidar puntualmente la preeminencia del poder legislativo al dar cuenta de los acontecimientos que dieron origen a su nacimiento, para enseguida mirar su transición hasta la era contemporánea en donde se ubica como un poder protagonista dentro del régimen político vigente, pero con una cuestionada legitimidad social.

La institución legislativa se fue gestando en un contexto de tensiones que se dieron a partir de la crisis que se vivió en la península española por la invasión napoleónica de 1808. En aquel momento se planteó la necesidad de erigir un organismo que asumiera la soberanía en ausencia del rey.⁴⁰⁵ Así fueron surgiendo juntas provinciales que a la postre se congregaron en una junta central suprema que buscaba unificar el poder para organizar políticamente a la monarquía y dar orden y viabilidad a la guerra contra los franceses. Esa junta central sería después la encargada de convocar a las cortes nacionales, en donde incluyendo a los reinos de América, se elegiría a representantes, transformando así la representación

⁴⁰⁵ Escobedo, *José Miguel Gordo*, 2014. p. 81.

política de antiguo régimen en una representación moderna con procesos electorales populares indirectos, dando paso al surgimiento de las Cortes de Cádiz, inauguradas un 24 de septiembre de 1810.⁴⁰⁶

Las Cortes comenzaron a sesionar en medio de lo que Martín Escobedo califica como una época “intensa y tormentosa” en la que el trono español estaba acéfalo, el rey cautivo y las tropas españolas luchaban contra un poderoso enemigo; los legisladores de esa era se enfrentaban a un complejo escenario, pero se trataba de un cuerpo colegiado integrado por los mejores perfiles, así lo comprendieron en el ayuntamiento de Zacatecas que en la elección de su representante buscó hombres con virtudes tales como una formación letrada, inteligencia, honestidad y sagacidad.⁴⁰⁷ Esas características las encontraron en José Miguel Gordo y Barrios, un eclesiástico que con honores había recibido su borla doctoral; en su designación la élite económica había quedado desplazada del escenario político por quienes observaron en la carrera académica un factor importante de movilidad⁴⁰⁸ y de consumir una digna representación de la provincia en la tribuna más alta de la nación española. Gordo elevó la voz para que en Zacatecas se diera un mayor fomento a la minería y al comercio y fue el impulsor de que esta provincia tuviera su propia diputación.⁴⁰⁹

Las diputaciones provinciales que a la postre nacieron fueron diseñadas con un carácter administrativo para impulsar la prosperidad de sus provincias a través del fomento a las artes, la industria, el comercio y el establecimiento de escuelas de primeras letras. Mariana Terán abre una ventana del pasado para mostrarnos como se idearon esos organismos y la creciente preocupación que en España generó la posibilidad de que estos pasaran de la administración a la representación política lo que podría desencadenar un federalismo que trastocaría los pilares del orden monárquico.⁴¹⁰

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p.87.

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p.102

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p.103

⁴⁰⁹ Terán, *Es momento de constituirnos*, 2025. pp. 16-18.

⁴¹⁰ *Ibidem*.

Y así fue. Zacatecas tuvo su diputación provincial a partir de un 19 de marzo de 1822 y se ocupó entre otras cosas de la propiedad de tierras y aguas, de estadística y de la aprobación o rechazo para la instalación de nuevos ayuntamientos, era la institución reguladora de la vida administrativa de la provincia.⁴¹¹

Posteriormente Zacatecas gozó de su primer congreso constituyente el cual comenzó un 19 de octubre de 1823. Diputados de aquel siglo XIX fueron los encargados de la construcción del primer texto constitucional de esta entidad, una de las “provincias rebeldes” de la naciente república⁴¹² y que fue de las primeras en elaborar su texto supremo, contribuyendo así a la conformación de esa nación soberana mediante su tránsito de intendencia a entidad federativa.

Los primeros decretos de aquel congreso primigenio serían publicados en el *Águila Mexicana*, donde además figuró entonces en la sección de “Noticias nacionales” un llamado del comandante general del estado, el coronel Pedro de Iriarte a los habitantes de Zacatecas en el que afirmaba que “la dicha soberana es mil veces más regalada que cuantas riquezas y deleites efímeros puedan gozar los ambiciosos”.⁴¹³

El segundo decreto del órgano legislativo avisaba a los habitantes de toda la región sobre la instalación de su primer constituyente, por lo que les pedía prepararse para celebrar ese memorable acontecimiento con repique de campanas y *Te Deum*. Su tercer decreto fue el relativo al nombramiento que hizo ese congreso del gobernador de la entidad, Juan Peredo.⁴¹⁴

La historiografía local nos permite gozar en la actualidad de una gran riqueza documental y de textos de diversos autores que se han encargado de estudiar aspectos como el nacimiento del federalismo mexicano, lo que ha hecho posible la

⁴¹¹ *Ibid.* p. 22.

⁴¹² *Ibid.*, pp.28-29.

⁴¹³ *Ibid.*, pp.30-31

⁴¹⁴ *Ibidem.*

comprensión de los acontecimientos que fueron parte del surgimiento y evolución de la institución artífice de la edificación de la nación mexicana.

Poco más de dos centurias han pasado desde la instalación del primer constituyente y ahora en este trabajo me propuse hacer una inmersión en la institución contemporánea para valorar el espacio que ocupa hoy en el sistema político vigente, dimensionando a la vez el lugar que tiene actualmente en el ideario colectivo ciudadano.

La legislatura zacatecana se ha transformado profundamente a comparación de su primera representación, por ello, en un primer momento me propuse describir cómo se conforma en la era contemporánea ese órgano soberano. Sus rituales conservan una esencia decimonónica al sostener expresiones típicas del lenguaje ibérico, pero con claros rasgos evolutivos. El primero a resaltar sin duda tiene que ser el carácter secular. La legitimidad que los rituales religiosos otorgaban a las instituciones del siglo XIX quedó atrás y en el presente esa virtud de la que pueden gozar o no los entes públicos, va más de la mano con la forma en que se ejerce el poder y de la opinión que genera.

Pero antes de adentrarme en este aspecto opté por hacer otras acotaciones como la relativas a las atribuciones legislativas ya que una de las hipótesis de que partí era justamente que la gente desconoce realmente cuál es la función que desempeña un legislador. Muchos han ubicado la gestión como la principal atribución de los representantes cuando su función elemental está alejada de esa realidad.

Las facultades de los diputados fueron evolucionando y especializándose a través del tiempo. En la actualidad, además de crear y reformar leyes, el congreso tiene un papel elemental como un órgano de fiscalización y control político que debe hacer valer ante los otros poderes e instituciones, el legislativo posee la obligación de vigilar el adecuado manejo de los recursos públicos y de implementar sanciones cuando encuentre discrepancias. ¿Será que han cumplido de manera efectiva con su encomienda?

Un rasgo importante a mencionar es la forma en que se organiza el trabajo del congreso local. Para abordar este asunto se requiere estudiar a las comisiones legislativas que simbolizan el corazón del trabajo parlamentario. En esos espacios es donde se estudian las propuestas que se elevan a la máxima tribuna del estado y se determina su viabilidad, dimensionando el impacto social que pueden tener. La conformación de estos cuerpos de estudio es un tema de especial interés, ya que entre mayor diversidad exista en ellos, menor la probabilidad de que sólo tengan éxito los temas impulsados por el grupo mayoritario, lo que a su vez incentiva una mayor independencia del legislativo.

No hay que olvidar que este estudio se enmarca en un periodo que inicia a finales del siglo XX, ya que ese fue un tiempo en el que nuevas fuerzas políticas irrumpieron en la escena pública, transformando el escenario de la representación. La variada oferta política que comienza a darse a nivel federal a partir de 1997 y, en el caso particular de Zacatecas en 1998, es el punto de partida idóneo para analizar ahora sí el comportamiento del poder legislativo en el marco del ejercicio del poder público. ¿Con pluralidad sería más factible garantizar la independencia de los tres poderes?

El sistema presidencialista que se implantó en México ubicó al ejecutivo como el poder central y puso en una compleja situación a los otros dos poderes, incluyendo a sus representaciones estatales. Algunos analistas estiman que, con el dominio político del partido revolucionario institucional, el congreso local se convirtió en un ente de trámite administrativo más que representativo, lo que inició un proceso deslegitimador del cuerpo soberano que se incrementó cuando se incentivó una mayor oferta partidista, ya que esto acrecentó la disputa por el poder. La pluralidad entonces más que significar propiamente la consolidación de una democracia representativa, impactó también en la deslegitimación del legislativo ya que es en este momento preciso cuando comenzó a darse una relación perniciosa sobre todo entre ejecutivo y legislativo en el intento de comprar conciencias y voluntades.

De manera precisa, durante el desarrollo de este trabajo fue posible detectar cuatro factores principales que han incidido en la deslegitimación social del poder

legislativo. El primero es el intento constante del ejecutivo de imponerse como un poder hegemónico, lo cual ha generado que diversos actores políticos resten valor a la representación popular, relegándola a un papel secundario y demeritando su función. Esto se ha podido observar en aquellos momentos en que los propios legisladores han buscado hacer prevalecer en el seno de la asamblea la voluntad del gobernante en turno, ya sea a través de votaciones o designaciones.

El otro factor tiene que ver con los partidos políticos. Su actuar ha condicionado muchas veces el accionar de los diputados y han fungido como muros que separan a los representantes populares de los ciudadanos a los que representan. Los grupos políticos que han tenido una abrumadora mayoría y que de manera determinante han pasado por encima de las minorías, han contribuido también a la pérdida de legitimidad parlamentaria ya que regularmente han priorizado acallar voces disidentes.

El tercer factor es el relativo a la imagen negativa con que los medios de comunicación suelen retratar el trabajo legislativo. Siendo actores protagonistas de la vida política, los corporativos mediáticos han encontrado en el legislativo un poder público con el que se puede hacer valer la libertad de expresión sin cortapisas ni limitaciones, incurriendo en muchas ocasiones en denostaciones que son ajenas a un óptimo desempeño periodístico.

El cuarto factor que ha ocasionado que la legitimidad social del congreso zacatecano hoy sea puesta en tela de juicio tiene que ver con diversos hechos de corrupción acontecidos al interior del cuerpo de representación y que han manchado a la institución legislativa.

Es preciso señalar que aun cuando hoy la gente poco confía en su parlamento local y no se siente representada en él, la institución sostiene su funcionamiento a tal grado que ha hecho posible que Zacatecas cuente con un sistema normativo de avanzada.

A pesar de ello, hoy la legislatura del estado de Zacatecas debería encontrarse ávida de fortalecer su legitimidad social, de ese atributo del que gozan

las instituciones públicas que desarrollan de manera óptima su función y que privilegian en su ejercicio la implementación de valores universales como la honestidad, el respeto, la prudencia, la disciplina y la responsabilidad.

En este trabajo intento demostrar que el trabajo legislativo es de gran relevancia ya que sus determinaciones impactan a todo un pueblo, pero ante el complejo momento que vive en cuanto a la cercanía y confianza de los ciudadanos, es imperioso buscar e implementar acciones que contribuyan a su fortalecimiento institucional; la democracia representativa requiere de instituciones públicas sólidas ya que como bien mencionaba el ex diputado Juan Mendoza, el nivel de democracia de un pueblo se refleja en el funcionamiento de su parlamento.

Un poder disminuido en su legitimidad social, es un poder sin respaldo popular. ¿Cómo es posible que el poder que asumió la soberanía hoy desarrolle sus funciones ajeno a ese pueblo que se la depositó? ¿Dónde encuentra su fortaleza para debatir el devenir social y político de Zacatecas ante otros entes y poderes? Vivimos tiempos de transformación, producto de lo cual el poder judicial está experimentando ya una metamorfosis que lo cambiará de fondo. ¿Esa era la medida necesaria para legitimar al poder encargado de impartir justicia? ¿Cuáles serán las consecuencias? La propuesta vino del ejecutivo y se avaló por el legislativo ¿Es tiempo ahora de transformar a la representación popular?

Algunos planteamientos al respecto ya se han hecho desde la federación. Una de las propuestas que más se han mencionado son las relativas a la eliminación de la figura de los diputados plurinominales, lo que reduciría significativamente el número de representantes tanto en el congreso de la unión como en los cuerpos legislativos subnacionales. ¿Esa determinación puede contribuir a mejorar la legitimidad social de la legislatura de Zacatecas?

La presidenta de la república Claudia Sheinbaum Pardo impulsó la prohibición de la reelección legislativa consecutiva, a pesar de que este es un aspecto que muchos analistas han considerado contribuye a la profesionalización de los diputados y por lo tanto a una mejor gestión del encargo legislativo, aunque,

también puede ser visto como un mecanismo para la concentración de espacios de poder.

En lo que se da la decisión central de una posible reforma integral al legislativo, considero que en lo local podemos avanzar con una propuesta que puede tener un impacto positivo en la especialización de los diputados y por lo tanto en la profesionalización de la actividad legislativa siempre y cuando sea aplicada de manera correcta.

De la mano de la academia, en particular de la máxima casa de estudios de la entidad, es posible instrumentar un mecanismo de preparación para quienes se encuentran en la antesala de la representación popular. Académicos e investigadores pueden contribuir con un ejercicio de capacitación dirigido a aquellos que ocuparán una diputación en la legislatura local.

Así especialistas en diversas áreas del conocimiento coadyuvarán con los diputados a observar desde un ángulo distinto la realidad social y a interpretarla de mejor manera para, a su vez, juntos construir normas jurídicas que atiendan a los escenarios impuestos por el entorno global.

La preparación que se propone deberá tener una especial atención en aspectos éticos, ya que como mencionaba en las conclusiones del último capítulo, han sido los actos inmorales los que más daño han hecho a la legislatura zacatecana y si este particular permanece, seguirá abierto el nicho mediático para los ataques constantes. ¿Será a través del respaldo de la academia que se pueda mejorar la opinión pública del trabajo legislativo?

Tengo que reiterar que los esfuerzos para la profesionalización de la actividad legislativa, ya sea a través de cursos de inducción como el aquí planteado, o de la reelección consecutiva, de la contratación del adecuado personal de asesoría o de la implementación real de cuestiones como el servicio civil de carrera parlamentaria, no serán suficientes para mejorar la opinión pública del ente parlamentario si a la par no hay empeño por incentivar una mejor cultura política democrática de los ciudadanos. Esto es que, a través de organizaciones civiles, academia y ciudadanía

en general, se dé un mayor involucramiento en el accionar de sus representantes y que esto lo puedan hacer más desde un aspecto práctico que emocional, que evalúen de manera organizada y sustentada a su congreso. Por ello considero necesario proponer se inicie también una nueva discusión en torno a la posible creación de una contraloría social que tenga como función primordial vigilar el actuar de nuestros representantes populares y contribuir con planteamientos para que se cumpla a cabalidad con las funciones y atribuciones de la legislatura.

De no dar este segundo paso, muy probablemente seguiremos viendo a diputados y diputadas que a pesar de tener experiencia en el cargo y de contar con numerosos grados académicos, seguirán teniendo una actuación totalmente desvinculada de los intereses de las personas que con su voto los llevaron a una curul. Nos encontramos ante una vorágine de grandes transformaciones que demandan representantes y ciudadanos que puedan estar a la altura de una nueva era.

Anexo 1

Personajes políticos que han aparecen en este trabajo por algún vínculo con la vida institucional del Poder Legislativo

Alonso Reyes, Miguel: En 2010 alcanzó el triunfo para convertirse en gobernador del estado de Zacatecas. Durante el gobierno perredista de Amalia García Medina fungió como secretario de Turismo y posteriormente se convirtió en diputado local. Miguel Alonso había trabajado con anterioridad como secretario particular del gobernador Ricardo Monreal Ávila. En 2024 obtuvo una diputación federal.

Alvarado Campa, Carlos: ostentó el cargo de diputado local del PRI en la LVIII Legislatura. En su trayectoria se encuentra también el haber sido secretario general del PRI y dirigente estatal de ese partido político. Además, fue secretario de organización del Partido Verde Ecologista.

Calderón González, María del Refugio: Diputada local en la XLVIII, LIII y LV Legislaturas del estado de Zacatecas. Ha referido en diversos conversatorios las complicaciones que enfrentan las mujeres para ocupar espacios de poder.

Corral Jurado, Javier: Gobernador del estado de Chihuahua de 2016 a 2022 por el Partido Acción Nacional. También fue senador de la república durante el ejercicio constitucional de la LXII Legislatura. Acumuló experiencia en el ámbito político como diputado local de su entidad y como diputado federal. En su vida profesional tuvo una connotada participación como periodista; fue reportero y columnista político de *El Fronterizo de Ciudad Juárez* y *el Diario de Juárez*, además fue fundador de la revista *Semanario*. En 2003 participó en una mesa redonda para hablar de la imagen pública de los órganos legislativos de México. En 2006 se integró como académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De Ávila Ibargüengoitia, María del Mar: Ex diputada panista integrante de la LXIV Legislatura del estado de Zacatecas. Políticamente siempre ha militado en el PAN y ha ocupado cargos en su estructura de mando. En la LIX legislatura fue diputada

suplente del entonces diputado Arnoldo Rodríguez Reyes tiempo en el que fungió como presidenta de la Mesa Directiva a la vez que la ciudad de Zacatecas recibía la denominación de ciudad heroica.

Domínguez González, María Guadalupe: Primera legisladora local opositora al PRI. Se desempeñó durante la LIV Legislatura bajo las siglas del PT.

Estrada Hernández, José Juan: José Juan Estrada fue elegido como diputado migrante de la LXIV Legislatura. Es originario de la comunidad de Santa Ana, del municipio de Valparaíso. En 2013 se desempeñó como presidente de la federación de clubes de zacatecanos de Illinois y en 2016 fue designado como titular de la Secretaría del Zacatecano Migrante, cargo que ostentó hasta 2021 cuando el Partido Revolucionario Institucional lo impulsó como diputado migrante.

García Medina, Amalia: Es una destacada política zacatecana. Fue la primera mujer en llegar a la gubernatura de Zacatecas y lo hizo bajo las siglas del PRD. Desde principios de los años setenta militó activamente en partidos de izquierda. Fue presidenta nacional del Partido de la Revolución Democrática de 1999 a 2003, además ha sido diputada federal en dos ocasiones y senadora de la república.

González Romo, Ernesto: Su trayectoria inició como asesor de la diputada local Soledad Luévano Cantú (2013-2016). Posteriormente fue legislador local integrante de la LXIV Legislatura del Estado de Zacatecas, tiempo en el que destacó al denunciar una presunta red de operaciones ilícitas al interior de la legislatura, acción que bautizó como “La estafa legislativa”. Al concluir su ejercicio se integró al gabinete de David Monreal Ávila como secretario de la Función Pública.

Laviada Cirerol, Enrique: Es periodista de profesión. Es el director fundador del diario local NTR. Fue asesor del gobernador Ricardo Monreal Ávila y coordinador de Enlace Institucional, además de subsecretario de gobierno. Trabajó como asesor y coordinador de comunicación social en el gobierno del estado de Nuevo León durante el mandato de Rodrigo Medina (2015-2019). En 2016 fue candidato a presidente municipal de Fresnillo y en 2021 se postuló como candidato a diputado

de representación proporcional por Morena. Es autor del libro “Cien Personajes y Vivencias” y coautor de “La Historia de la Industria Eléctrica en México”.

López Obrador, Andrés Manuel: Fue tres veces candidato a la presidencia de México (2006, 2012 y 2018) siendo en su tercer intento cuando finalmente obtuvo el triunfo con una abrumadora ventaja de más de 17 millones de votos sobre su más cercano competidor. Previamente, de 2000 a 2005, fue jefe de gobierno del Distrito Federal, llegando a ser reconocido por la revista *City Mayors* como el segundo mejor alcalde del mundo. López Obrador aseguró que con su mandato iniciaba una cuarta transformación para nuestro país, encabezando la causa de “primero los pobres”. Fue un presidente que impulsó grandes reformas constitucionales, entre las que se encuentra la profunda transformación al Poder Judicial.

Márquez Valerio Uriel: Connotado abogado, político y académico. Es reconocido en Zacatecas como un hombre ilustrado, fue director y docente de las escuelas de Economía y Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, así como en las unidades de Ciencia Política y Estudios Electorales de la misma casa de estudios. En la legislatura local fue diputado en dos ocasiones y fue el último en presidir la extinta Gran Comisión. En 1974 ocupó el cargo de secretario general de Gobierno. Murió a los 85 años de edad.

Medina Lizalde, Luis: Es miembro fundador del Movimiento de Regeneración Nacional, instituto político con el que Andrés Manuel López Obrador ganó la presidencia de México. Fue diputado federal de la LIX Legislatura y diputado local de la LXII Legislatura de Zacatecas. Se ha desempeñado además como un destacado periodista, sobre todo en espacios radiofónicos y como columnista de periódicos. Fue director de Comunicación Social de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Mendoza Maldonado, Juan: Legislador local en la LX, LXIII y LXIV Legislatura. Fue consejero nacional del Partido de la Revolución Democrática de 2011 a 2014 y consejero estatal del mismo instituto político en el estado de Zacatecas de 2009 a 2011.

Monreal Ávila, David: Se convirtió en el segundo de los hermanos Monreal en llegar a la gubernatura de Zacatecas (2021). Previamente había competido en dos ocasiones anteriores al mismo encargo sin éxito. Fue senador de la república durante la LXII Legislatura (2012-2015) y alcalde de su natal Fresnillo (2007). Durante una parte del gobierno de Andrés Manuel López Obrador ocupó el cargo de Coordinador Nacional de Ganadería de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social.

Monreal Ávila, Ricardo: Tras haber sido excluido del PRI en su aspiración por contender por la gubernatura de Zacatecas, en 1998 inició una escisión del entonces partido hegemónico en lo que significó un movimiento social conocido como “el monrealazo” que finalmente lo llevó al triunfo de la mano del PRD. Luego de haber sido mandatario estatal destacó en la política nacional, como senador llegó a ocupar la junta de coordinación política del senado de la república. De 2014 a 2017 fue jefe de la Delegación Cuauhtémoc en la ciudad de México.

Nahle García, Arturo: Se desempeñó como diputado federal del PRD en la LIX Legislatura (2003-2006). De 2010 a 2015 fue procurador general de justicia de Zacatecas. En febrero de 2024 concluyó su etapa como presidente del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, labor que realizó por cuatro años.

Navia Millán, Aurora: Primer mujer diputada en el congreso local, desempeñó su encomienda durante la XLII legislatura. También fue diputada federal y senadora de la república.

Romo Gutiérrez, Arturo: De 1992 a 1998 ocupó la gubernatura del estado de Zacatecas. Fue el impulsor de la última gran reforma que se hizo a la Constitución Política de Zacatecas justamente en el último año de su administración.

Sheinbaum Pardo, Claudia: Es la primera mujer presidenta de México. Durante su juventud se formó como física en la facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó sus estudios de maestría en Ingeniería Energética y se convirtió en la primera mujer en obtener el grado de doctora en Ingeniería Energética por esa misma casa de estudios. Es investigadora del Instituto de

Ingeniería de la UNAM y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. En 2007 fue parte del panel de expertos en cambio climático que ganó el premio Nobel de la Paz. Es miembro fundador del partido Morena que en 2015 la llevó a convertirse en jefa delegacional de Tlalpan y tres años después fue electa jefa de gobierno de la ciudad de México. En 2024 obtuvo la candidatura a la presidencia de México logrando un contundente triunfo.

Tello Cristerna, Alejandro: Bajo el cobijo del Partido Revolucionario Institucional llegó a ser senador de la república en el 2012. En aquella elección derrotó a quien a la postre sería su sucesor en la gubernatura de Zacatecas, David Monreal Ávila. Como jefe del ejecutivo local Tello Cristerna se propuso a estabilizar las finanzas de la entidad ya que al inicio de su gestión aseguraba que Zacatecas estaba en una quiebra técnica.

Torres Mercado, Tomás: Era distinguido como un brillante abogado. Su origen en la política se dio en el Partido Revolucionario Institucional al que renunció en 1998 para acompañar a quien consideraba su gran amigo, Ricardo Monreal, en la conquista de la gubernatura de Zacatecas. Al alcanzar este objetivo Tomás Torres se convirtió en secretario general de gobierno. Después fue diputado federal en la LVIII Legislatura y en 2007 se convirtió en senador de la república. Una crónica publicada en el periódico Excélsior (2015) retrata como era reconocido por sus pares en el Senado, siendo asesor jurídico informal de todos ellos. De la misma manera, se da cuenta de su anhelo por convertirse en gobernador de su estado, pero en la lucha por suceder a Monreal se antepuso Amalia García Medina quien a la postre se convirtió en la primera mujer en gobernar Zacatecas. Tomás Torres perdió la vida en un accidente aéreo acontecido en 2015.

Oropeza Muñoz, Lorena Esperanza: Fue diputada local en dos ocasiones por el Partido Acción Nacional se ha desempeñado además como directora general de Conciliación y Arbitraje y en Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria. Desde 2018 funge como fiscal especializada para la atención de trata de personas.

Fuentes y referencias

Archivos y Bibliotecas

APLEZ/ Archivo del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas

AHEZ/ Archivo Histórico del Estado de Zacatecas

BMM / Biblioteca Mauricio Magdaleno

BJAPL / Biblioteca Julián Adame del Poder Legislativo

Documentos Legislativos

Acta de la sesión ordinaria de la LXII Legislatura del Estado, 20 de septiembre de 2016, primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional. Disponible en: < <https://www.congresozac.gob.mx/o/13085>>

Acta de la sesión ordinaria de la LXII Legislatura del Estado, 22 de septiembre de 2016, primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de su ejercicio constitucional. Disponible en: < <https://www.congresozac.gob.mx/o/13092>>

Acta de la sesión extraordinaria de la LXIV Legislatura del Estado, 11 de febrero de 2022, primer periodo extraordinario de sesiones, correspondiente al primer año de su ejercicio constitucional, consultado en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20220705143604.pdf>>

Código de Ética del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, Periódico Oficial, 1 de abril 2023. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20230410115841.pdf>>

Comunicado Oficial del Poder Legislativo, “Presentan iniciativa de Ley del Isstezac”, enero 14, 2015. Disponible en:< <https://www.congresozac.gob.mx/p/10311>>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 39 y 72, 1917.

Constitución Política del Estado de Zacatecas, arts. 57, 62, 63, 65 y 71, 1918.

Diario de Debates, sesión solemne de la LVIII Legislatura del Estado con motivo de la transmisión del poder ejecutivo, 12 de septiembre 2004. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/lviii legislatura/content/diariodedebates/sep2004/dd12sep04.htm>>

Diario de Debates, sesión ordinaria de la LXIII Legislatura, 5 de marzo de 2020. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20200930153743.pdf>>

Decreto 237, *Código Familiar del Estado*, Suplemento al *Periódico Oficial*, arts. 2-4, 10 de mayo 1986. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20200602134428.pdf>>

Decreto No. 195, *Ley para Prevenir y Atender la Violencia Familiar en el estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, 19 de febrero 2003. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20200504035603.pdf>>

Decreto No. 241, *Código Penal del Estado de Zacatecas*, Editorial Cajica, S.A., Suplemento al *Periódico Oficial*, 17 de mayo 1986. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20200716125035.pdf>>

Decreto 385. Se designa auditor superior del estado de Zacatecas, Portal Oficial de la Legislatura, 21 de junio 2012. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/s/6617>>

Decreto 383, *Ley Electoral del Estado de Zacatecas*, 5 de junio, 2015. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20150703140010.pdf>>

Decreto No. 368, *Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, 1 de julio de 2015. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20200402152319.pdf>>

Decreto 551, Se aprueban los movimientos financieros de administración y gasto relativos a la cuenta pública del poder legislativo del estado de Zacatecas del ejercicio fiscal 2014, 31 de diciembre 2015. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20160406095555.pdf>>

Decreto 136, *Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, 3 de mayo de 2017. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20200406150738.pdf>>

Decreto 352, *Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Zacatecas*, 16 de diciembre de 2017. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20180430151059.pdf>>

Decreto 358, Se designa al Fiscal General de Justicia del Estado de Zacatecas, 21 de febrero 2018. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20180321152156.pdf>>

Decreto 356, *Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, 1 de febrero de 2020. Disponible en: <<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20200205140606.pdf>>

Decreto por el que se reforman la *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, *Ley de Seguridad Nacional*, *Código Nacional de Procedimientos Penales*, *Código Fiscal de la Federación* y *Código Penal Federal*, *Diario Oficial de la Federación*, noviembre 2019. Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5578269&fecha=08/11/2019#gsc.tab=0>

Decreto 448, *Ley que Regula el Uso del Cubrebocas y Demás Medidas Para Prevenir la Transmisión de la Enfermedad Covid-19 en el Estado de Zacatecas*, 19 de noviembre 2020.

Disponible

en:<<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20211110153144.pdf>>

Decreto 604, *Ley para la Atención y Protección a las Personas con la Condición del Espectro Autista del Estado y Municipios de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, 6 febrero 2021.

Disponible

en:

<<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20210209193655.pdf>>

Decreto 655, *Ley que Establece el Procedimiento de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas en el Estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, art. 1, julio 2021.

Disponible

en:

<<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20210708103146.pdf>>

Decreto 652, Se reforma la *Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad del Estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, arts. 57-80, 11 de agosto de 2021. Disponible en:

<<<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20210812125226.pdf>>>

Decreto 110, *Código de Ética Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*, 28 de junio 2022. Disponible en:

<<http://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20221005152730.pdf>>

Decreto 112, *Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado Interno en el Estado de Zacatecas*, *Periódico Oficial*, 1 de octubre 2022. Disponible en:

<<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20221003124734.pdf>>

Gaceta Parlamentaria, Tomo IV, No. 0241, Iniciativa que reforma la Ley Orgánica del Poder Legislativo, jueves 14 de junio 2018, segundo periodo ordinario. Disponible en:

<<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20180614124112.pdf>>

Gaceta Parlamentaria número 6457-15, Iniciativa del Ejecutivo Federal, Palacio Legislativo de San Lázaro, 5 de febrero de 2024.

“Informe segundo periodo ordinario de sesiones”, LXIII Legislatura, marzo-junio 2020. Disponible en:

<<https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20200818134456.pdf>>

Ley de Atención a Víctimas del estado de Zacatecas, art. 4, 2014. Disponible en:

<<https://www.congresozac.gob.mx/65/ley&cual=196>>

Ley Orgánica del Poder Legislativo, arts. 7, 15, 22, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 38, 39, 83, 94, 106, 107, 111, 112, 113 y 120, 2018.

Ley Electoral del Estado de Zacatecas, arts. 12, 17, 18, 24, 2015. Disponible en:

<<http://www.congresozac.gob.mx/65/ley&cual=173>>

Reglamento General del Poder Legislativo, arts. 12, 19 y 72, 2018.

Prensa

Animal político

Átomos

Conexión 58

DireccionesZac

Economista, El

Express Zacatecas

Financiero, El

Imagen

Jornada Zacatecas, La

Lalalá News

Mirador

Momento

NTR

País, El

Periómetro

Siglo de Torreón, El

Sol de Zacatecas, El

Zacatecas Online

Sitios web

Bolívar Meza, Martha Laura, "Crisis de legitimidad del estado contemporáneo. Replanteando el papel de la ética pública". Disponible en: <<https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/634/622>>

Califano, Bernadette, "Los medios de comunicación, las noticias y su influencia sobre el sistema político", *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 2015. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112015000200007>

Carbonel Sánchez, Miguel, *Los conflictos entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en México*, p.39. Fragmento disponible en: <[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6262BB49B70A13C9052579DB00756D7A/\\$FILE/108.Los_conflictos_entre_el_poder_ejecutivo_y_el_legislativo_en_M%C3%A9xico.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6262BB49B70A13C9052579DB00756D7A/$FILE/108.Los_conflictos_entre_el_poder_ejecutivo_y_el_legislativo_en_M%C3%A9xico.pdf)>

Carrillo Prieto, Ignacio “Legalidad y Legitimidad: Teoría del Poder y Teoría de la Norma”, *Gaceta Mexicana*, UNAM. Disponible en: <<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr26.pdf>>

Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos, “Fragmento de Historia del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas”, consultado en: <<http://iil.congresoazac.gob.mx/instituto/64/historia#:~:text=El%20Primer%20Congreso%20del%20Estado,V%C3%A9lez%2C%20teniendo%20como%20sede%20las>>

Cornejo Urbina, Franklin Martin, “El Poder de la comunicación: medios, política y ciudadanos”, 2022. Disponible en: <http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2219-71682022000100074>

Cuadra Montiel, Héctor, *Reflexiones Sobre las Crisis en los 90: México y el Sudeste Asiático*, *Revista de El Colegio de San Luis*, 2015, pp.34-57 Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2015000100032>

De la O López, Felipe, “La percepción de las y los mexicanos en el Congreso de la Unión”, 2017, p. 5. Disponible en: <<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3769/Cuaderno%20de%20investigaci%C3%B3n%2037.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/t.pdf>

“Disposiciones Relativas a Transparencia y Acceso a la Información Pública, de las Entidades Federativas”, Subdirección de Análisis de Política Interior de la Cámara de Diputados, septiembre 2019, consultado en: <<https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-15-19.pdf>>

Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020, INEGI. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf>

Espinoza Nuñez, Liliana, “La lucha femenina por las cuotas de género en el 2003: avance electoral de las mujeres zacatecanas”, Primer Certamen Estatal de Ensayo Sobre la Presencia de la Mujer en el Poder Público en el Estado de Zacatecas, IEEZ. Disponible en: <https://www.ieez.org.mx/CAP/Doc/1_lugar_Concurso%20Estatal%20de%20Ensayo%20sobre%20la%20participacion%20de%20la%20Mujer%20en%20la%20Administracion%20Publica%20Estatal.pdf>

Espinoza Toledo, Ricardo, “Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática INE, pp.9,10. 2016. Disponible en

<<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4672/03%20RET%20Sistemas%20No.%2020%2C%20INE..pdf?sequence=14&isAllowed=y>>

Flores, José Fernando, "Los Factores Determinantes del Voto: Por qué el voto obligatorio no es la solución al abstencionismo", *Revista Republicana*, 2019. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-44502019000200189>

García Jurado, Roberto, "Fundamentos de la Legitimidad", *Revista de Ciencia Política*, No.24, 2000. Disponible en: <<https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/issue/view/2982>>

Gómez, Ricardo. R "Confianza en el Congreso y opinión pública: el caso mexicano", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 2018. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182018000200117>

Historia de Morena" disponible en:< <https://morenasonora.org/historia-morena/>>

Jaimes, David Alberto "¿Cómo fortalecer el Poder Legislativo federal en México?: el caso de la reelección inmediata de los miembros del Congreso," diciembre 2011. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000200003>

"Las diputaciones por representación proporcional, documentos del AGN explican su origen", 7 de septiembre 2021. Disponible en: <<https://www.gob.mx/agn/es/articulos/las-diputaciones-por-representacion-proporcional-documentos-del-agnmex-explican-su-origen>>

López, Jairo y Linares, Malely, "¡Aquí va a ser zona de guerra, mejor retírense! Violencia y Desplazamiento Forzado Interno en Jerez, Zacatecas", *Desacatos*, agosto 2024. < <https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/2781/1737>>

Lujambio, Alonso, "Estudios Congresionales", Edición Homenaje de la Cámara de Diputados, 2010, p. 461. Disponible en: < http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/alon_lujam.pdf>

Madrid Espinosa, Alfonso "La legitimación del poder público", disponible en: <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/28021/25295>>

Ochoa Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura, 1973. <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/dp/xlviii/der_leg_mex.pdf>

Pareja Norma, Echeverría Martín, "La opinión pública en la era de la información. Propuesta teórica metodológica para su análisis en México", 2014. Disponible en:

<https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112014000200051>

Pérez Vega, Moisés “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones ejecutivo-legislativo”, *Andamios*, abril 2009. Disponible en: <<https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v5n10/v5n10a11.pdf>>

Peschard, Jacqueline, “La cultura política democrática”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, p.12. Instituto Federal Electoral, 2016. Disponible en: <<https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/02.pdf>>

Portal de Transparencia de la Legislatura, archivo XLS, Remuneración Bruta y Neta, 1er trimestre, 2022. Disponible en: <<http://transparencia.congresoazac.gob.mx/cgi-bin/transparencia/portal/index.cgi?action=verarticulo&cual=9>>

Portal Oficial de la legislatura, apartado *legislaturas anteriores*, <<https://www.congresoazac.gob.mx/p/196>>

Portal Oficial de la legislatura, “Rinde Protesta Miguel Alonso como Gobernador”, 12 de septiembre de 2010, *Boletín Legislativo*. Disponible en: <<https://www.congresoazac.gob.mx/s/4192>>

Portal Oficial de la legislatura, “Toma protesta Alejandro Tello como gobernador constitucional”, 12 de septiembre de 2016, *Boletín Legislativo*. Disponible en: <<https://www.congresoazac.gob.mx/p/12862>>

Portal oficial del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. <https://ieez.org.mx/PE2024/CANDIDATURAS_ELECTAS_PE2024.pdf>

Puente Martínez, Khemvirg, “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, 2018. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162018000200065>

Registro Nacional de Personas Desaparecidas y no Localizadas, Secretaría de Gobernación, Disponible en: <<https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>>

Rivera, “Confianza y Participación Política en América Latina”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad de México, abril 2019. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182019000100555>

Romero, Vidal, Parás, Pablo y Zechmeister, Elizabeth, *Cultura Política de la Democracia en México y en las Américas, 2014, Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*, Vanderbilt University, mayo 2015, p.173. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/mexico/AB2014_Mexico_Country_Report_V3_W_082115.pdf>

Rúa Delgado, Carlos, “La legitimidad en el ejercicio del poder político en el estado social del derecho”. Una revisión desde el caso colombiano, 2013. Disponible en: <https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122013000200004>

Santiago Juárez, Rodrigo “Crisis de legitimidad en las instituciones democráticas”, *Revista de Derecho*, 2010. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972010000100010>

Segundo Encuentro de los Congresos en México: El Legislador Profesional, Mesa Redonda, “Imagen Pública de los Órganos Legislativos en México”, 2003, p.6. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/COORD-ISS-08-03.pdf>>

Transmisión en vivo, sesión solemne de la LXIV Legislatura, 18 de octubre de 2023. Disponible en: <<https://www.facebook.com/congresozacatecas/videos/3675531316023863>>

Toma de protesta del lic. Ricardo Monreal Ávila, Colección documental del INE, 1998. Disponible en: <<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/130286>>

“Toma protesta Alejandro Tello como gobernador constitucional”, boletín legislativo, 12 de septiembre de 2016, disponible en: <<https://www.congresoac.gob.mx/p/12862>>

Toma Protesta David Monreal Ávila, gobernador del estado de Zacatecas. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=X8AkMYOtoWo>>

Valdez Morales, Marco Antonio, “El arduo e inacabado camino: mujeres en la política mexicana 1953-2006”, Primer Certamen Estatal de Ensayo Sobre la Presencia de la Mujer en el Poder Público en el Estado de Zacatecas, IEEZ, abril 2008. Disponible en: <https://www.ieez.org.mx/CAP/Doc/3_lugar_Concurso%20Estatal%20de%20Ensayo%20sobre%20la%20participacion%20de%20la%20Mujer%20en%20la%20Administracion%20Publica%20Estatal.pdf>

Valencia Escamilla, Laura, “Representatividad, Legitimidad y Credibilidad Parlamentaria”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 40, No. 162, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995. Disponible en: <<https://repositorio.unam.mx/contenidos/55426>>

Villafranco Robles, Citlali, “El papel de los medios de comunicación en las democracias”, *Andamios*, 2005. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632005000200001>

Zapata Celestino, Kevin, “La construcción de la democracia en México a partir de la consolidación del papel del poder legislativo frente al ejecutivo”. Disponible en: <https://portalanterior.ieepcnl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimocuarto/XIV-CEP-TrabajoSobresaliente2.pdf>

Bibliografía

Ávila Valadez, Renata “El Movimiento Monrealista: redes, actores y trayectorias políticas 1998-2024”, Tesis Doctoral, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2025.

Báez, Adriana y Bárcena, Sergio, “El retorno de la reelección inmediata en los congresos estatales”, en Puente Martínez, Khemvirg, García Méndez, Érika (coords.), *Los Congresos Locales en México*, INE, 2021.

Bobbio, Matteucci y Pasquino, *Diccionario de Política*, 1976, pp. 862-863.

Camacho, César, *El Poder Legislativo Mexicano*, Cámara de Diputados, México, 2018.

Cosío Villegas, Daniel “El momento actual”, *Historia Mínima de México*, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 2022, p.157.

Cosío Villegas, Daniel, “El tramo moderno”, *Historia Mínima de México*, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 2022. p.120.

Enciso Contreras, José, *Zacatecas en el Constituyente de Querétaro*, Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, Poder Judicial del Estado de Zacatecas, 2017.

Elías, Marco Antonio, Hernández, Marisol y Orta, César, “Escenarios de Migración el caso en el estado de Zacatecas: Dependencia de la migración como estrategia de vida, Migraciones y Transmigraciones”, *Las Ciencias Sociales y Propuestas desde las Ciencias Sociales*, Vol. VI, P-333.

Escobedo Delgado, Martín, *José Miguel Gordo, el drama de la transición política (1777-1832)*, 2014. pp. 81-103.

García Lara, Flor Adelina, “Las élites políticas del PRD en Zacatecas 1998-2016”, Tesis Doctoral, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2019.

García Montero, Mercedes, “El Parlamento”, *Curso de Ciencia Política*, 2ª edición, 2018, p. 413.

Habermas, Jürgen, “Historia y crítica de la opinión pública”, 2ª edición, 1981.

La ética en el servicio público, cuestiones y prácticas actuales, Ministerio de Administraciones Públicas, OCDE, Madrid, 1997. pp. 27-35.

Magdaleno, Gabriela, “Proceso de conformación de comisiones: análisis de la proporcionalidad en las comisiones legislativas en los congresos locales en México (2010-2013)” en Puente Martínez, Khemvirg, García Méndez, Érika (coords.), *Los Congresos Locales en México*, INE, 2021. pp.505-535.

Meyer, Lorenzo “El último decenio: años de crisis, años de oportunidad”, *Historia Mínima de México*, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 2022. p.165.

Moctezuma Longoria, Miguel, “Ley Migrante y Zacatecas”, *Migración y Desarrollo*, Numero 1, octubre 2003.

Monreal Ávila, Ricardo, *El Poder Legislativo*, 2020.

Monreal Ávila, Ricardo, *Una oportunidad real*, México, julio 2023.

Naca Polina, María del Carmen, "Congresos Subnacionales, gobiernos divididos y control de deuda pública", en Puente Martínez, Khemvirg, García Méndez, Érika (coords.), *Los Congresos Locales en México*, INE/UNAM, p. 366, 2021.

Rodríguez Valadez, Juan Manuel, "Evolución de las constituciones políticas de Zacatecas de 1825-1918", en Francisco de José Andrea Sánchez (coord.), *Derecho Constitucional Estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico prácticos de los estados de la República Mexicana*, UNAM, pp. 495,500,502,506,510,511.

Rodríguez Valadez, Juan Manuel, *Zacatecas: Historia de las instituciones jurídicas*, 2010, p. 177.

Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia constitucional de México*, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2019.

Solano Ramírez, Gabino y Juárez Romero, Octavio, "Capturando la diversidad. Treinta años de pluralidad política subnacional en México", en Puente Martínez, Khemvirg, García Méndez, Érika (coords.), *Los Congresos Locales en México*, 2021. p. 23.

Terán Fuentes, Mariana, "El rudo diseño de los trabajos de vuestro congreso", *Zacatecas, 1823-1824*, pp.3-20.

Terán Fuentes, Mariana, *El acto soberano de constituirse. La creación del estado de Zacatecas, 1823-1835*, *Revista de Indias*, 2021, pp. 212-229.

Terán Fuentes, Mariana, *Es momento de constituirnos. Zacatecas, 1823-1825*, 2025. pp.16-31.