

CAPÍTULO TERCERO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE ZACATECAS DE 1918

I. LA CONSTITUCIÓN ZACATECANA DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

La Revolución mexicana de 1910 finalmente expresó sus demandas en la Constitución de 1917, y en Zacatecas impactó a los jóvenes regímenes en la urgencia de objetivar con sus peculiaridades dichas ofertas políticas y económicas, a la par de lograr erigirse en los rectores de la vida social del estado.

Por razones de acotar el contexto de la promulgación de esta Constitución local, señalaré que de la estructura del derecho surgido de la Revolución mexicana, en la etapa comprendida entre 1917 y 1929 en el estado de Zacatecas, plantea algunos problemas debidos a las peculiares características del derecho de esta época. Las cuales se manifiestan concretamente en los conflictos suscitados entre los diversos grupos sociales y las necesidades de los gobiernos locales de este periodo.

Los jóvenes gobiernos revolucionarios enfrentan el imperativo de erigirse en los representantes hegemónicos de los grupos sociales locales; también enfrentan la necesidad de adecuar el universo jurídico federal al estado de Zacatecas, por entonces involucrado en los grandes procesos nacionales. Por ello el año de 1917 —en el cual se inicia la vigencia de la constitución revolucionaria— se convierte en el punto de inicio de este periodo.

El derecho típico de esta época procura la satisfacción inmediata de las demandas sociales, prioritarias. En materia agraria se promovió el reparto de latifundios mediante la institución de procedimientos jurídicos expeditos para el fraccionamiento.

Pero el fomento de la pequeña propiedad rural, como concesión a requerimientos de grupos sociales, apareció de manera decidida, definiéndose las características legales de ésta.

Otro signo de las tendencias legislativas de la época que comentamos fue la creación de bases que institucionalizaron al nuevo estado revolucionario a nivel local. Esta tarea fue paralela a la pacificación regional mediante la materialización paulatina de algunos postulados sociales de la Revolución.

Por ello, fundamentalmente se legisló en materia social y pública, ocupando un prominente lugar el derecho agrario, con seis leyes que fueron creadas desde el año de 1917 a 1929; así como el derecho laboral, en cuya materia se publicaron tres ordenamientos; el derecho público con quince, lo cual revela la preocupación esencial de los gobiernos locales por consolidar la pacificación del pueblo y la estructuración de un estado que delineara con urgencia algunos postulados más inmediatos de la revolución, para así obtener dos resultados: por un lado la legitimación local de la revolución, así como su concatenación en la dinámica nacional y, por otro lado, convertir al incipiente estado revolucionario en el rector de la vida política, económica y social, frente a los grupos de poder locales. Además y para precisar, lo primero que se legisló en Zacatecas, después de la Revolución mexicana y de la Constitución federal de 1917, no fue precisamente la Constitución local, sino una ley agraria.

Al triunfo de la Revolución y una vez restablecido el orden constitucional, fue electo gobernador del estado el general Enrique Estrada, quien inició el fraccionamiento de los latifundios y promulgó la primera Ley Agraria del estado el 20 de noviembre de 1917, como ya lo habíamos señalado.

Con el fin de adecuar la Constitución local a la nueva Constitución federal fue expedida esta nueva Constitución, la cual se

firmó en el salón de sesiones del H. Congreso del Estado el 9 de enero de 1918 por los diputados: Leopoldo Estrada, Isaac Magallanes, Teodoro Ramírez, Quirino E. Silva, Juan Z. Aguilar, Julián Adame, Daniel Hurtado, Ignacio López Nava, José Inés Ortega, Jesús Sánchez, Bruno López, Manuel Viadero Armida, Adolfo Villaseñor y José Cervantes. Fue promulgada por el gobernador interino José Trinidad Luna Enríquez, el 12 de enero del mismo año.

La Constitución Política del Estado de Zacatecas fue promulgada el 12 de enero de 1918. La estructura de esta Ley se integró por 10 títulos, en 21 capítulos y un total de 105 artículos.

El título primero señala cuáles serían las garantías individuales de que gozarían los ciudadanos zacatecanos, remitiéndonos así a las que reconoce la Constitución general de la República, en su título primero y capítulo I, señalando que son los habitantes los que residan en el estado y los que pisen el mismo, así como su bienes estarán protegidos por sus leyes.

En su numeral 6o. nos remite a la Constitución general de la República, para señalar cuales son las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos, así como también señala como se pierde la misma en los artículos 31, 35, 36 y 37.

El título segundo estipula que la soberanía del estado reside esencial y originalmente en el pueblo, el cual es libre y soberano en lo que concierne a su régimen interior; esto significaba que podía hacer todo aquello que la ley le permitiera, siempre y cuando no afectase los intereses propios o de particulares. Declaró que su forma de gobierno sería republicana, representativa y popular; postula el concepto americano de soberanía y la división clásica de poderes, teniendo como base su división territorial, su organización política y administrativa al municipio libre.

Señaló, *como novedad* y concordancia con la Constitución federal, la desaparición de la organización territorial en partidos y con ello los jefes políticos, éstos como autoridades intermedias entre los municipio y las autoridades estatales, de esta manera *las partes integrantes del territorio del estado serían 50 municipios:*

Apulco; Apozol; Atolinga; Calera; Concepción del Oro; Ciudad García; Chalchihuites; El Carro; El Plateado; Estanzuela; Fresnillo; Guadalupe; Huanusco; Jalpa; Juchipila; Morelos; Monte Escobedo; Mazapil; Mezquital del Oro; Moyahua; Momáx; Nieves; Noria de Ángeles; Nochistlán; Ocampo; Ojocaliente; Pánuco; Pinos; Río Grande; San Juan Bautista del Teul; San José de la Isla; San Pedro Piedra Gorda; Susticacán; Sombrerete; Saín Alto; San Andrés del Teul; San Miguel del Mezquital; San Juan del Mezquital; Santa Rita; Sánchez Román; San Francisco de los Adame; Tepchitlán; Tepetongo; Veta Grande; Valparaíso; Villa del Refugio; Villa García; Villa de Cos; Villanueva y Zacatecas.

El título tercero, referente a la *división de poderes*, entendía ésta como lo señalaba el filósofo Montesquieu (1689-1755). El artículo 13 de la Constitución de referencia señalaba la división de clásica de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Poder Legislativo corresponde al Congreso Constitucional del estado formado por la Cámara de Diputados; el Poder Judicial está depositado en el Supremo Tribunal de Justicia y en los tribunales que dependen de ella; el Poder Ejecutivo radica en el gobernador del estado. Declarando que no podían reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en menos de quince individuos, al igual que la federal.

El Ejecutivo tiene como máximo representante al gobernador del estado, el Legislativo es el encargado de aprobar, derogar o suprimir cualquier decreto, ley o acuerdo en su caso, y por último el Poder Judicial es el encargado de la administración de justicia.

El Congreso Constitucional del estado se integraría por representantes electos por el pueblo y en representación de uno por cada 30,000 mil habitantes o fracción mayor a 20,000 no siendo menor de 15 diputados, los cuales durarían en su cargo cuatro años.

El estado se dividía en distritos electorales, como jurisdicción que en cada uno de sus respectivos municipios se podía determinar lo relativo a la elección de los poderes públicos del estado.

En cada uno de los distritos electorales se elegirá un diputado propietario y un suplente, el primero deberá tener residencia no menor de un año en tal distrito y ser vecino del mismo.

Dentro de los requisitos que se señalan para ser diputados se mencionan: ser mexicano por nacimiento y ciudadano zacatecano; residencia de 5 años antes del día de las elecciones, para aquellos que no fuesen nativos del estado; tener 25 años cumplidos el día de la elección; no estar en servicio activo, ni desempeñar cargo público; no estar en ningún cargo en el gobierno del estado —secretario general de Gobierno, procurador de Justicia del estado—, entre otros.

Para el desempeño de otro cargo que no fuere el de representante popular, el diputado tenía que pedir permiso al Congreso o a la Diputación Permanente, en caso contrario la infracción sería la pérdida del carácter de tal. Éstos serían inviolables, es decir, que se les exime de responsabilidad por las manifestaciones que hagan y los votos que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Cuando ocurriera la falta de un diputado propietario podía ocurrir el diputado suplente, siempre y cuando se suscitara lo siguiente: que existieran faltas temporales o absolutas; cuando no se presentara oportunamente para la instalación del Congreso, cuando se dejare de concurrir por más de diez sesiones consecutivas y, por último, en los que señalase el Reglamento Interior del Congreso local.

Los diputados locales deberían ser mexicanos y ciudadanos zacatecanos, con 25 años de edad, entre otros requisitos que se precisan en esta Constitución.

Las resoluciones que el Congreso realizara tendrán el carácter de Ley, definida como toda resolución que en términos generales otorgue derechos e imponga obligaciones. Por su parte el *Decreto* será aquella resolución, mandato u orden del Congreso que implique una declaración sobre casos particulares. Mientras que el *Acuerdo* serían todas las demás resoluciones que tome la Cámara y que no tengan el carácter de ley o decreto.

Son competentes para iniciar leyes o decretos los diputados del Congreso del estado, el gobernador, el Supremo Tribunal de Justicia, las asambleas municipales y, por último, todo ciudadano del estado; en cuanto a la iniciativa popular, éstas podrán ser admitidas para su discusión, aprobación y en su caso publicación, pero se les daría una primera y segunda lectura, y después de esto, se consultaría al Congreso para verificar si se admitía su discusión, pasando inmediatamente a la Comisión que le correspondiese. La ley o decreto serían promulgados por el gobernador del estado y publicada por los presidentes municipales en sus respectivas jurisdicciones.

La Constitución que analizamos reconocía la facultad del Congreso local para proponer candidatos a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el texto original del artículo 96 de la Constitución federal de 1917.

Una de las *novedades en esta Constitución*, respecto a las otras, *lo constituyó la facultad del Congreso local para declarar, cuando hayan desaparecido las autoridades de algún municipio*, que ha llegado el caso de convocar a elecciones extraordinarias para el restablecimiento de los ayuntamientos.

Contuvo atribuciones en materia económica e impositiva, añadiéndosele la facultad de señalar contribuciones y concediéndose cobrarlos a los municipios, impuestos que en todo caso deberían ser suficientes para atender sus necesidades.

En lo que respecta al título quinto del Poder Ejecutivo del estado, se depositaría en un solo individuo que se denominaría *gobernador del estado de Zacatecas*. Éste duraría en su cargo 4 años, se elegiría por votación directa y entraría a ejercer su cargo desde el 16 de septiembre del año de su elección.

El constituyente de 1918 reincorpora la facultad de veto al Ejecutivo local respecto a los proyectos de leyes o reformas que le turne al Congreso local. Lo subrayo, porque dicha facultad le fue negada respectivamente en los textos constitucionales de 1857, 1869 y 1910.

Una vez más se modificó el procedimiento para sustituir al Ejecutivo. Se estableció que las faltas temporales serían suplidas por la persona que designase el Congreso o la Diputación Permanente. En caso de existir una falta absoluta y ocurriera dentro de los dos primeros años del periodo de gobierno, se nombraría un gobernador interino a fin de que convoque a elecciones para sustituir al gobernador. Cuando ocurriera falta definitiva en los dos últimos años, la persona designada por el Congreso actuaría como gobernador sustituto y por el tiempo restante del periodo. En caso de que la falta ocurriera en términos de dejar acéfalo al Poder Ejecutivo, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia se haría cargo de él, para el sólo efecto de promulgar el decreto que expediría la Legislatura, nombrando a un gobernador interino.

Dado el caso de que declarasen desaparecidos las autoridades de algún municipio, correspondía al Ejecutivo del estado proponer ternas al Congreso para la elección del presidente municipal.

Establece la obligación del Ejecutivo para acatar y cumplir los fallos del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, así como proporcionar al Poder Judicial la ayuda que demande para el eficaz y rápido desempeño de sus funciones.

Se otorgaba al Ejecutivo —y aún así continúa— el mando de la fuerza pública del municipio en el que resida habitualmente o transitoriamente. Como una de sus facultades, se estableció que el Ejecutivo podía conceder dispensas de leyes relativas al estado civil; podía —y puede— indultar; conmutar o reducir la pena a los reos sentenciados por los tribunales del estado; asimismo, para nombrar y remover al secretario general de gobierno, informándose de ello al Congreso, y también podía nombrar empleados administrativos.

El gobernador se auxiliaría para el despacho y tramitación de los asuntos de su competencia, por una persona denominada *secretario general de Gobierno*; juntos el gobernador como el secretario deberían firmar todas las órdenes, reglamentos, decretos y disposiciones generales, para que fuesen válidas.

Con respecto al título sexto, que se refiere al *Poder Judicial*, se deposita en los *tribunales del estado* y en *jurados* en delitos de imprenta. Ningún negocio civil o mercantil tendría más de dos instancias, y serían responsables de los daños que ocasionen a las partes, ya sea por faltas en la tramitación en la sustanciación o inexacta aplicación de la ley por parte de los jueces o de los magistrados. La justicia sería administrada en nombre del estado y bajo las formas que estableciese la ley.

La elección de los miembros del Tribunal Superior de Justicia se depositaba en el Congreso, dejando a dicho Tribunal la facultad de nombrar y remover sólo a los jueces de primera instancia y de los municipios.

Conservó el Supremo Tribunal de Justicia la facultad de iniciar leyes y de fungir como tribunal de sentencia en los casos de delitos oficiales del gobernador, diputados del Congreso del Estado, secretario general de Gobierno y procurador general de Justicia del estado.

El Poder Judicial se ejercía a través del órgano denominado Supremo Tribunal de Justicia, que se integraba por magistrados, jueces de primera instancia, jueces municipales y demás inferiores que establece la ley. Este órgano estará integrado por 5 magistrados propietarios e igual número de suplentes, electos por el Congreso del estado en funciones de Colegio Electoral, tal elección se realizará a los diez días siguientes de la instalación del Congreso en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Las faltas temporales de los magistrados serían cubiertas por los suplentes, y en el caso de ser absolutas se resolverían de igual forma, pero sólo mientras el Congreso procedía a realizar nueva elección.

El Supremo Tribunal de Justicia podía iniciar las leyes o decretos que tengan por objeto la administración de justicia; conocer y emitir sentencia en los delitos oficiales; formar su reglamento interior; nombrar jueces de primera instancia así como removerlos o destituirlos, etcétera.

Así también conoce de negocios civiles y criminales, recursos que se sometan a su consideración, revisión de procesos que hu-

bieren causado ejecutoria las sentencias o resoluciones definitivas, de la competencia entre jueces municipales o entre jueces de Distritos Judiciales distintos, sobre contiendas de jurisdicción, solicitud de libertad preparatoria y, por último, los negocios que la ley someta a su consideración.

El capítulo tercero hace mención sobre los jueces de primera instancia y señala que éstos se determinarían conforme a la *Ley de Organización de Tribunales del Estado*, con respecto a su número, competencia, atribuciones y deberes señalados en la misma. El artículo 73 señalaba cuáles son los requisitos para ser juez de primera instancia, siendo algunos: ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos; contar con su respectivo título de abogado y una edad de 25 años cumplidos y, por último, gozar de buena y notoria conducta pública.

El capítulo cuarto hace referencia a los *jueces municipales*, pero éstos a diferencia de los jueces de primera instancia estarían determinados por una ley secundaria, ésta señalaría su competencia, atribuciones y deberes del mismo.

Asimismo, en el capítulo V, del título sexto, hace referencia al *Ministerio Público*, el cual estaría encargado de la persecución ante los tribunales de los delitos de orden común y solicitar las órdenes de aprehensión contra reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad; procurar que la administración de justicia sea pronta y expedita; la aplicación de las penas, y por último, la intervención en todos los negocios que la ley determine.

Los jueces de distrito y jueces municipales estarían organizados por una ley reglamentaria, siendo nombrados y removidos libremente por el gobernador, teniendo como jefe al procurador general del estado; al igual, y por ley *ex profeso*, se debería de organizar al Ministerio Público.

El procurador general del estado sería el consejero jurídico del gobierno y sus agentes, responsables de toda falta, omisión o violación en que incurrieren en el ejercicio de sus funciones.

La *organización municipal* se contempla en el capítulo único, título séptimo, el cual estaría regido por la Ley Orgánica del Municipio Libre; misma que fue expedida por el gobernador y general Enrique Estrada el 1o. de diciembre de 1919.

Para la organización del municipio nos remite a la federal en su artículo 115, fracciones I, II y III; esta última señala que los ayuntamientos serían representados jurídicamente por un síndico.

Las juntas municipales estarían compuestas por tres vocales, y tendrían bajo su responsabilidad la gestión administrativa de las congregaciones.

Al Congreso del estado le correspondía todo lo relativo a la erección o supresión de los municipios o congregaciones, dándose las siguientes hipótesis al respecto: para que se pudiera erigir una municipalidad sería necesario que existiera una población de 4,000 mil habitantes y contar con los recursos necesarios para su propio sostenimiento; y por último, para la creación de congregaciones municipales, sólo sería necesario que aquella población o poblaciones tuvieran más de 500 habitantes, y en el caso de la supresión de las dos hipótesis anteriores, que no se cumplieran con los requisitos señalados con anterioridad.

La Constitución de 1910, en sus artículos 70 y 71, hace mención de la hacienda pública, en lo que respecta a la de 1918, en sus numerales 73, 74, 75, 76, 77 y 78, título octavo, capítulo único, señala a la hacienda pública.

La duración del año fiscal comenzaría a partir del día 1o. de enero y su terminó sería el 31 de diciembre. Al hacer referencia a la responsabilidad de los funcionarios públicos tenemos que hacer la siguiente mención, ya que este título es nuevo en lo que respecta a las Constituciones de 1857, 1910 y 1918, pues las anteriores no lo contemplaban, señalando que serían responsables de los delitos comunes que cometieren durante el desempeño de su cargo, por delitos, faltas u omisiones en el desempeño del mismo, los siguientes funcionarios:

— Diputados al Congreso del Estado.

- El gobernador.
- Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.
- Secretario general de Gobierno.
- Procurador general de estado, y por último
- Promotor fiscal.

Solamente se podía considerar responsable al gobernador del estado por: traición a la patria; violaciones a la Constitución federal y local; ataques a la libertad electoral y, finalmente, por los delitos considerado como graves del orden común.

Respecto a la responsabilidad de los servidores públicos encontramos las siguientes hipótesis:

- 1) Cuando la acusación formulada fuere por delito de orden común; y,
- 2) Cuando el delito fuese considerado oficial.

El título décimo, contemplando un capítulo único, denominado *prevenciones generales*, entendía a éstas como las disposiciones que se tomaban para prevenir o anticipar determinado asunto.

Una de estas prevenciones es que la ciudad de Zacatecas sería la capital del estado; además, señala que toda elección popular sería directa, entendida ésta como aquella en la que el ciudadano emite en forma directa, personal y sin presión alguna.

Se otorgaba al ciudadano facultad para escoger un cargo ya fuese en el estado, municipios o Federación, dado que éste no podía desempeñar dos cargos a la vez, constituyendo esto una prohibición al mismo; también señala que lo podían realizar —siempre y cuando— si el cargo era honorífico; en el caso de que algún ciudadano no se presentare dentro del término de treinta días al desempeño de su cargo, se entendería que éste renunciaba al mismo; igualmente, señalaba que para el desempeño de cualquier cargo se tenía que rendir la respectiva protesta de ley.

Este código político local al igual que el federal, establecen la inviolabilidad de la Constitución, señalando que para su régimen

interior solamente se reconocería a ésta, no perdiendo así su fuerza o vigor aunque un trastorno público interrumpiera su observancia. Por último, establece que para realizar reformas se requería que éstas fueren apoyadas, cuando menos, por las dos terceras partes de las asambleas municipales; y para que se decreten se necesitaba igual que la anterior, de las dos terceras partes de los diputados del Congreso. Estipulaba un término de dos meses para considerar como aprobado y apoyado un proyecto de reformas y adiciones, por parte de las asambleas municipales.

II. REFORMAS Y ADICIONES

La Constitución zacatecana promulgada en 1918, es y sigue siendo la vigente en el estado de Zacatecas; comúnmente, cuando algún gobernador le realiza modificaciones, indebida y coloquialmente se hable de una nueva; sin embargo, por hermenéutica constitucional, sustentada en el juspositivismo que caracteriza a nuestras normas jurídicas, la Constitución tanto federal como estatales, sólo admiten ser modificadas mediante reformas y adiciones.

Entendemos por reforma: la supresión, cambio, sustitución de una disposición contenida dentro de un precepto legal, sin alterar la esencia del mismo; y por adición: añadir algo a un precepto, sin alterar su anterior contenido. La ley suprema del estado no podía pasar inadvertida a una reforma, adición o supresión, es por eso que enunciaré las modificaciones a partir de 1918 hasta la fecha.

La *Constitución de 1918 sufrió 38 modificaciones*: en 5 de agosto de 1921; en 28 de marzo de 1928; las de 29 de mayo de 1930; la de 4 de junio de 1930; las de 6 de abril de 1933; las de 8 de mayo de 1937; las de 23 de diciembre de 1941; las de 27 de diciembre de 1941; las de 30 de octubre de 1943; las reformas de 1944; las de 2 de abril de 1947; las de 10 de diciembre de 1949; otras en 17 de noviembre de 1954; reformas de 15 de febrero de 1958; las de 19 de enero de 1961; la mal llamada Constitución Política del Estado de Zacatecas de 1964; las reformas del 25 de enero de 1973; otras

más en 8 de marzo de 1974; las de 17 de abril de 1974; las de 15 de julio de 1975; las de 31 de julio de 1975; las de 6 de agosto de 1976; más el 20 de julio de 1977; le continúan las de 29 de enero de 1979; otra mal denominada reforma como Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas de 1980; las reformas de 28 de enero de 1982; las de 30 de marzo de 1983; otra reforma mal denominada Constitución Política del Estado de Zacatecas en 1984; las reformas del 23 de mayo de 1986; las de 13 de noviembre de 1986; la de 19 de noviembre de 1987; las de 21 de mayo de 1993; las de 10 de enero de 1994; más aún en 8 de agosto de 1994; otra más en 10 de marzo de 1995; las de 17 de julio de 1995; y culminaremos con las realizadas en 1998.

Es indispensable hacer una acotación, ninguna de las Constituciones federales, ni estatal en Zacatecas, respetó cabalmente los mecanismos que establecían para ser modificadas; sobre todo las referentes al antiguo régimen, porque tratándose del siglo XX, algunos gobernantes preferían hacer creer que hacían una nueva Constitución local, en vez de precisar que únicamente hacían reformas y adiciones.

III. ANÁLISIS DE LA REFORMA Y ADICIÓN INTEGRAL A LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE 1998

Las reformas y adiciones a la Constitución local, enviadas por el licenciado Arturo Romo Gutiérrez, gobernador constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, se inscribieron en un momento histórico sobresaliente para el estado; la reforma fue producto de una consulta ciudadana para que éstos decidieran la orientación y contenido de ésta. Asistieron a este foro numerosos estudiosos de la materia, representantes de organizaciones políticas y sociales, así como también maestros, mujeres y jóvenes de la población zacatecana.

Se definió a la Constitución no solamente como un ordenamiento jurídico supremo, sino también como proceso de transformación social, ya que implicó un cambio en las estructuras jurídicas

de la entidad. Entender así a la Constitución implicó promover la vida del estado; impulsar el desarrollo económico a través de la participación de los sectores público, privado y social.

De esta manera y en acatamiento de la suprema voluntad popular, el gobernador, al presentar su cuarto informe de gobierno, expresó: “Que la distinta realidad en que vivimos los zacatecanos hacían no solo aconsejable sino imprescindible promover una reforma integral a nuestra ley suprema, que fuese la expresión jurídica y política del modo de ser de nuestro pueblo y cause de una sociedad mejor que la actual”¹⁰³

Tal iniciativa se postuló como instrumento que fortaleciera la vida social, democracia y procure el desarrollo económico y político del estado y sus habitantes.

La reforma estructuró a la Constitución local en nueve títulos, a saber:

- I. De los principios políticos fundamentales.
- II. De los derechos fundamentales: garantías individuales y sociales.
- III. Del sistema electoral.
- IV. De los poderes del estado.
- V. Del municipio libre.
- VI. Del sistema económico del estado.
- VII. De las relaciones laborales y la responsabilidad de los servidores públicos.
- VIII. Prevenciones generales; y,
- IX. De la Constitución.

La reforma se sustentó en los grandes sentimientos históricos del pueblo de Zacatecas, y en las lecciones que lega el constitucionalismo mexicano. No hay duda que las distintas generaciones que han vivido en Zacatecas, desde que se erigió en estado en

¹⁰³ Rodríguez Valadez, Juan Manuel, “Trascendente reforma integral a la Constitución”, *Marcha, Revista Mensual*, 1o. de febrero de 1998, pp. 13-15.

1824, han mantenido muy en alto los principios de democracia, su aprecio por los derechos del hombre y apego a la libertad.

Hace patente que desde la primera Constitución de Zacatecas promulgada el 17 de enero de 1825, y producto de la situación nacional y local se promulgaron otras en 1832, 1852, 1857, 1869 y 1910 con el cual se cerró el escenario político jurídico en el siglo XIX. Más adelante, como producto de la revolución mexicana iniciada en 1910, se generó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, misma que en su artículo 41 facultó a los estados para emitir las leyes que más les acomodaran, sin que pudieran contravenir el pacto federal. De esta manera en 1918 se promulgó la Constitución del estado vigente por su constituyente revolucionario.

1. *La regulación en materia económica*

Estableció en el título VI denominado *Del sistema económico del Estado*, con el objeto de desarrollar y enriquecer la economía mixta que postula el constitucionalismo mexicano, a través de:

- Fortalecer el sistema de planeación democrática del desarrollo estatal y municipal.
- Precisar los agentes fundamentales del proceso de crecimiento.
- Establecer el objetivo fundamental de todo centro de trabajo, que es crear empleos dignos y adecuadamente remunerados.
- Ratificar la función social de la propiedad y las obligaciones que corresponden al estado para regular e impulsar la economía y contribuir al desarrollo de las actividades productivas de la entidad.
- Trazar con claridad lo referente a la propiedad inmobiliaria y asentamientos humanos, patrimonio y hacienda pública del estado y municipios. Así como las reglas a que

debe sujetarse las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes, prestación de servicios y contratación de obras.

- Pugna por la promoción del desarrollo económico, incentivando la inversión pública y privada con el establecimiento de industrias; así, el párrafo último del artículo 31 intenta que se declare de interés público a las compañías *que privilegien la creación de empleos, realicen acciones concretas para proteger el salario de los trabajadores y el ingreso de la población en general, y produzcan, distribuyan o comercialicen bienes o servicios socialmente necesarios, en condiciones de precio y calidad mejores que los prevaecientes en el estado.*

Elevó a rango constitucional las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico auxiliar de la Legislatura, con el objeto de que esa representación popular verifique y fiscalice el nítido y transparente manejo, uso y destino de los fondos públicos en manos del estado y municipios.

Vinculando lo anterior, en lo que toca al Poder Ejecutivo la reforma precisó las acciones que deberá realizar, no sólo para avanzar en la construcción del sistema democrático (artículo 87, fracciones VII y VIII) sino para asegurar el manejo honesto de los recursos públicos, lo cual se debe de relacionar con el capítulo III, título VI de la misma, que hace referencia al patrimonio y la hacienda pública del estado, y que ahora establece definiciones certeras para garantizar la administración limpia y eficiente de dichos recursos.

Además de fortalecer la personalidad jurídica y política del municipio zacatecano, se incorporan nuevas atribuciones y se propone la obligación del ayuntamiento de informar a la población cada mes de los trabajos realizados por cada uno de los departamentos que conformen su administración, y de cada tres meses acerca del estado que guardan las finanzas públicas, igual obligación que se plantea para el gobierno del estado.

2. *En materia política*

Acorde al reclamo popular, se estableció el referéndum, el plebiscito y la rectificación del voto, como mecanismos de participación ciudadana en el quehacer gubernativo y consolidación de la democracia.

De esta manera, en el ámbito municipal se estableció —inicialmente porque en la actualidad también se contempla para las autoridades del Estado— el sometimiento a plebiscito de los actos que requieran de aprobación de la población, así como realizar cada año el *Congreso de Presidentes Municipales* que deliberarán sobre asuntos de interés común.

Respetó los términos que estipula la Constitución federal para la modificación de leyes electorales, y como parte sustantiva del derecho de representación ciudadana, se consideran en ello el capítulo 11, fracción III y IV del título tercero, las bases que fortalecerán la democracia electoral.

Pugna por una nueva cultura política, donde la ciudadanía asuma en corresponsabilidad con sus autoridades, el impulso y desarrollo de su realidad; para ello se establecieron el plebiscito, la iniciativa popular, el referéndum y la rectificación del voto. De este modo el gobierno estará en condiciones de consultar las medidas de interés común, sus modificaciones, aplicaciones y limitaciones a los ciudadanos del estado, a fin de tratar que esas medidas reproduzcan la voluntad general.

Es importante subrayar los contenidos del artículo 53, relativas al recurso de rectificación del voto para los ciudadanos del municipio, aplicable cuando alguno de los servidores públicos municipales incurran en actos u omisiones que causen perjuicio cierto a los intereses públicos, podrán pedir la revocación del cargo. Recientemente se modificó, para contemplar también a las autoridades del estado.

Se precisan en el texto las obligaciones de la población del estado y la naturaleza de la vecindad, así como las calidades de ciudadanía zacatecana, como también las condiciones que reúne el

ciudadano, sus derechos y prerrogativas, los deberes que le corresponden, las causas de modificación, pérdida o restitución de tales derechos, sin dejar olvidado el concepto de quienes son considerados extranjeros.

En el título IV de la reforma se desarrolla la teoría del equilibrio, independencia y recíproca colaboración entre los poderes del estado de manera orgánica y armónica. Por ejemplo, y por lo que respecta a la Legislatura del estado:

- a) Introduce nuevas y necesarias facultades para que el legislativo ejerza a plenitud su función de vigilancia de la buena marcha de las instituciones.
- b) Se precisa para los diputados el deber de actuar como procuradores de los intereses y demandas de los pueblos.
- c) Realizar durante los recesos de la Legislatura, visitas de trabajo a las comunidades y centros de población que conforman a los distritos que representan, para constatar la eficaz prestación de los servicios públicos y conocer de cualquier anomalía que pudiera afectar la seguridad y la tranquilidad pública.
- d) Igualmente, les autoriza para presentar informes acerca de los problemas detectados y las propuestas para su solución, además de establecerles la obligación de rendir informe de su actuación ante los electores.

La reforma de 1998 determinó que en lo sucesivo correspondería a la Legislatura del estado la facultad de designar a los integrantes de la *Comisión Estatal de Derechos Humanos*. Lo cual redundará en mayor desarrollo y mejor observancia de los derechos subjetivos públicos que se reconocen a las personas, así como a consolidar al Poder Legislativo en sus facultades naturales de contención de la preeminencia del Ejecutivo.

Se clarifican los supuestos para la fusión, creación y desaparición de municipios, que ahora sólo requiere que se expida su correlativa Ley Reglamentaria; se perfecciona la facultad de la Le-

gislatura de interponer ante los Tribunales de la Federación, en representación del estado, recursos y demandas procedentes.

Incorporó nuevos capítulos que definen con claridad las reglas para la creación, fusión y supresión de municipalidades, como también las facultades y obligaciones de los regidores, síndico y presidente municipal.

El régimen de responsabilidad de los servidores públicos, consustancial a todo sistema democrático, en la reforma se mejora con la técnica jurídica y le da tratamiento unitario, sistematizado y completo, con lo cual se previenen conductas que pudieran causar daño a los intereses de la población y abuso de poder, especificándose detalladamente las sanciones a que se harían acreedores los funcionarios que cometieron faltas.

3. *El referéndum, plebiscito y rectificación del voto*

El referéndum lo definió la reforma de 1998 como el instrumento democrático de participación ciudadana, mediante el cual, a través del voto mayoritario de los electores en los términos que establezca la ley, aprobará o rechazará disposiciones legislativas de notoria trascendencia para la vida en común.

La administración de Ricardo Monreal modificó lo anterior, y ahora define que el referéndum es un instrumento democrático de participación ciudadana, por el cual, mediante el voto mayoritario de los electores, en los términos que establezca la ley, aprueba o rechaza disposiciones legislativas de notoria trascendencia para la vida común en el ámbito estatal o municipal.¹⁰⁴ El referéndum puede ser total o parcial, según se refiera a una ley o solamente a algunos de sus preceptos.

En ningún caso y por ningún motivo podrá convocarse a referéndum en materia tributaria o fiscal, ni respecto de reformas a la Constitución del estado o a las leyes locales que se hubieren

¹⁰⁴ *Periódico Oficial, Órgano de Gobierno del Estado. Decreto 147*, de fecha de publicación 15 de marzo de 2000.

expedido para adecuar el marco jurídico del estado a las reformas o adiciones que hiciera a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Podrá solicitar que se convoque a referéndum, el gobernador del estado, los diputados de las Legislaturas, los ayuntamientos y los ciudadanos en los términos que establezca la Ley Reglamentaria, la que además señalará el órgano que califique el resultado del referéndum, quien lo hará saber a la Legislatura para su formalización y publicación.

La reforma de 1998 definía al Plebiscito, *como instrumento democrático de participación ciudadana a través del cual el Ejecutivo del Estado o los Ayuntamientos podrán someter a la consideración de los ciudadanos los actos de gobierno que pretendan llevar a cabo o los convenios que deseen celebrar para su aprobación o en su caso, desaprobación.*

A partir del 15 de marzo de 2000, se define al plebiscito *como el instrumento de participación ciudadana a través del cual se podrán someter a la consideración de los ciudadanos los actos de gobierno que pretendan llevar a cabo, en el ámbito estatal o municipal, para su aprobación o en su caso, desaprobación.*¹⁰⁵ *El plebiscito será aplicable a los actos que corresponde efectuar a la Legislatura del Estado en lo relativo a la supresión, fusión o formación de Municipios. Los acuerdos referentes a las tarifas de los servidores públicos no son susceptibles de consulta a través de plebiscito.*

En el texto de la reforma de 1998 establecía que podían solicitar que se convoque a plebiscito: el gobernador del estado, la tercera parte de los diputados integrantes de la Legislatura o los ciudadanos que formen el 10% de los electores registrados en el estado. Cuando la materia del plebiscito afecte intereses de uno o varios municipios, podrá ser solicitado por los ayuntamientos involucrados.

En la actualidad se ha definido que podrán solicitar que se convoque a plebiscito: el gobernador, los diputados de la Legislatura

¹⁰⁵ *Idem.*

del estado, los ayuntamientos y los ciudadanos en los términos que establezca la Ley Reglamentaria.¹⁰⁶ Cuando la materia de plebiscito afecte intereses de uno o varios municipios, podrá ser solicitado por los ayuntamientos involucrados.¹⁰⁷

La ley reglamentaria establecerá las bases para la realización de plebiscito, aplicándose en lo conducente las normas contenidas en el artículo 45 respecto del referéndum.

4. *La reforma de 1998 en materia social*

La reforma determinó que la observancia de la legalidad, en todo acto de autoridad, será cuidadosamente observada, dado que ésta no puede hacer nada que no esté expresamente previsto en la ley, y el respeto a la libertad individual y social de los habitantes, están enunciados en los títulos I y II.

El último capítulo, además de que proclama las garantías individuales contenidas en la Constitución federal, externa preocupación por el respeto a los derechos humanos y el otorgamiento de facultades para que el estado genere condiciones que favorezcan y perfeccionen la dignidad humana.

Así, el artículo 24 de la reforma consignó dos elementos fundamentales:

- 1) El derecho que toda persona tiene a la protección efectiva de sus derechos humanos individuales y sociales; y
- 2) El fortalecimiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de carácter autónomo y servicio gratuito, encargado de la defensa y promoción de los derechos humanos.

¹⁰⁶ Reforma al artículo 47 de la Constitución Política del Estado, en el *Decreto* 147.

¹⁰⁷ Adición el este párrafo y el segundo pasa a ser el tercer párrafo.

En aras de procurar el acceso a la justicia a los no privilegiados, la reforma de 1998 determinó que es justo que el estado provea la defensa y la representación gratuita en juicio, a todo individuo cuya condición social le impida hacer valer plenamente sus derechos.

Señala la reforma de 1998 el deber que tendrá el estado para combatir y eliminar en todo lo posible las causas de la migración que conlleva a sometimiento y lesión de la dignidad de la persona. Pero ello no se quedó en sólo buenas intenciones:

- 1) Determinó la creación del Instituto Estatal de Migración.
- 2) Estableció normas que protegen el desarrollo de la familia.
- 3) Enumeró los derechos de los niños zacatecanos, incluidos los que comprenden la declaración de los derechos del niño que sancionó la ONU, así como los de la senectud; y
- 4) No descuidó lo referente a la alimentación, la salud, la asistencia social, la vivienda, el descanso y la sana recreación de las personas y el derecho a la educación y la cultura como factores indispensables al ejercicio de la libertad, la equidad y la convivencia pacífica de las personas y sus familias; decretándose paralelamente las obligaciones que el estado tendrá en la activación y reactivación del desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico, junto con la distribución justa de la riqueza material, el ingreso y los bienes culturales, incluidos desde luego los educativos.

Igualmente, estableció la obligación del estado para subsidiar anualmente a las universidades e instituciones públicas de nivel superior, para que puedan cumplir eficazmente las tareas que se le han encargado.

Conceptúa el derecho al trabajo como digno, útil, bien remunerado, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo referente a la capacitación de los trabajadores; la protección de salarios, y el ingreso, bajo el concepto de que el trabajo del individuo es reco-

nocido, como el carácter sin el cual el progreso económico, social y personal no sería posible.

Asimismo, en el título VII y capítulo I dispuso elevar a nivel constitucional el derecho de los trabajadores al servicio del estado y municipios, de contar con una herramienta legal que prevea sus conquistas y les signifique plenamente, para que nunca más su estabilidad en el empleo dependa del capricho o de la arbitrariedad, sino de la norma tutelar.

Una de las novedades en el constitucionalismo zacatecano lo constituye la declaración como obligación del estado, de garantizar a la población el disfrute de su vida en un ambiente sano; y de proteger el patrimonio artístico y cultural de la entidad, con lo cual se inauguró el derecho ambiental y ecológico local.

5. *División de Poderes*

En el máximo ordenamiento jurídico podemos encontrar lo que se refiere a los poderes del estado a partir del artículo 49. Primero, tendremos que señalar que el poder que tiene el Ejecutivo, Legislativo y Judicial es limitado y limitable, ya que la misma norma constitucional le señala límites para evitar cualquier exceso o en su caso el abuso del poder hacia el gobernado, garantizando con ello el Estado de derecho, entendido como aquel que se somete a su propio derecho.

El poder del estado entre sus características cuenta con la indivisibilidad, lo cual significa: que éste es uno solo pero se adopta el principio de Montesquieu, sólo para el ejercicio de sus funciones.

Señala que el *poder público* se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no pudiéndose reunir dos o más poderes en una sola persona o corporación, existiendo al respecto una excepción, la cual solo será para los casos de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo.

El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una Asamblea denominada anteriormente Congreso Constitucional del Estado, con la modificación que hace ahora la reforma y se le denominará

Legislatura del Estado, la cual estará integrada por representantes del pueblo electos en su totalidad cada tres años.

La Legislatura del estado se integrará por dieciocho diputados, electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales y por doce electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de listas plurinominales votada en una sola circunscripción electoral.

Para que un partido tenga derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación deberá acreditar:

1. Que participa con candidatos cuando menos en trece distritos electorales uninominales, así como la totalidad de las formulas por listas plurinominal; y
2. Que obtuvo por lo menos 2% de la votación total efectiva en el estado.

En cuanto a los requisitos para ser diputado señaló que deberán tener cuando menos un año de residencia efectiva; y en cuanto a la edad la redujo a 21 años.

La legislatura del estado tendrá dos periodos de sesiones: el primero iniciará el 8 de septiembre y concluirá el 15 de diciembre, pudiendo prorrogar hasta el día 31 del mismo mes; el segundo comenzará el 1o. de febrero y terminará el 30 de junio.

En la apertura del primer periodo ordinario de sesiones asistirá el gobernador para informar por escrito acerca del estado que guarda la administración pública, en este caso el presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura será quien le responda.

En lo que respecta al título IV determinó un nuevo desarrollo mediante la tesis de equilibrio, independencia y recíproca colaboración entre los poderes. En lo que se refiere al capítulo, introduce nuevas y necesarias facultades para que el Poder Legislativo ejerza a plenitud su función de vigilancia de la buena marcha de las instituciones y establece para los diputados diversas obligaciones, entre ellas las de fungir como gestor de las demandas y peticiones de los habitantes, presentar informe de los problemas

detectados en su recorridos y las propuestas para su solución, así como rendir el informe del desempeño de su responsabilidades ante los electores.

Otra de las facultades con que cuenta la Legislatura es proponer y designar a los integrantes de la *Comisión Estatal de Derechos Humano*; se precisan los supuestos para la fusión, creación y desaparición de municipios, y asimismo resuelve sobre incorporaciones o límites de los mismos.

Se elevó a rango constitucional a la Contaduría Mayor de Hacienda, como un órgano técnico de fiscalización y control gubernamental, auxiliar de la Legislatura del estado. En la administración de Ricardo Monreal Ávila se modificó su denominación y algunas facultades al *Instituto de Fiscalización Superior del Estado*, al cual se le dieron facultades de revisión de las cuentas públicas, fiscalizar ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y los recursos de los poderes del estado y municipios y de los entes públicos paraestatales y paramunicipales.¹⁰⁸

La Auditoría Superior del Estado inició sus funciones el 1o. de abril de 2000; al desaparecer la Contaduría Mayor de Hacienda, el personal de base así como los recursos materiales y patrimoniales pasarían a formar parte de ésta.

El Poder Ejecutivo estará a cargo del gobernador del estado, el cual se encargará de asegurar el manejo de los recursos públicos, para que éstos se apliquen de manera honesta, limpia y transparente.

Así, también se detalló cuáles son las acciones que no debe realizar el gobernador en su numeral 83, y que tienden a asegurar el ejercicio del poder de manera racional y permanente, comprometido con el pueblo: no entorpecer la administración de justicia,

¹⁰⁸ *Periódico Oficial*, Órgano del Gobierno del Estado, t. CX, núm. 22, de fecha miércoles 15 de marzo de 2000. *Decreto núm. 147*. Todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales de la Contaduría Mayor de Hacienda, formaron parte de la entidad de fiscalización superior, una vez extinta aquélla, desde el 31 de marzo de 2000.

obstruir, limitar o imposibilitar el libre ejercicio de las funciones que el Congreso tiene, etcétera.

En cuanto al Poder Judicial, se aumentó a diez el número de magistrados numerarios integrantes del *Tribunal Superior de Justicia*, así como el requisito de diez años mínimos de antigüedad profesional al día de su designación.

Se adicionó la fracción VI al artículo 98, la cual señala que un magistrado no podrá pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso; señalando excepción al respecto, siempre y cuando se separe de manera formal, material y definitivamente del mismo.

En esta reforma de 1998 se trató de fortalecer la independencia funcional y decisoria del Poder Judicial respecto de los otros poderes, por lo tanto el mismo propone el acatamiento de la justicia a las circunstancias de los individuos, sobre todo de aquellos que sufren el desamparo por sus condiciones de pobreza e ignorancia. Es así que se reformaron los artículos 90, 110, 111, derogando lo referente al *jurado popular* como integrante del Poder Judicial.

El ejercicio del Poder Judicial sólo se depositó en:

1. Un Tribunal Superior de Justicia.
2. Un Tribunal Estatal Electoral; y
3. Juzgados de primera instancia y municipales.

Por lo tanto la reforma eliminó la figura del *jurado popular*; asimismo, adicionó el número de magistrados a un total de trece, los cuales duraran en su encargo catorce años, al fin de los mismos tendrán derecho a un haber por retiro.

También adiciono un nuevo párrafo que señala: “Ninguna persona que haya sido magistrado podrá ser nombrado para un nuevo periodo, salvo que hubiere ejercido su cargo con el carácter de provisional o interino”.

Por falta definitiva de algún magistrado, el gobernador deberá someter a la Legislatura una terna, con la comparecencia de las personas que se señalan en la misma, de la cual se designará al

magistrado que deberá cubrir la vacante por votación de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura; al no resolverse dentro del término de treinta días, ocupará el cargo de magistrado una de las personas contempladas en dicha terna y que designe el gobernador.

En caso de no ser aceptada la terna propuesta por el gobernador, se someterá una nueva, en caso de ser rechazada nuevamente, ocupara el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el gobernador. A las faltas temporales de magistrados por más de tres meses, serán sustituidos mediante propuesta de terna.

El Tribunal Superior de Justicia será presidido por un magistrado, el cual no integrará sala, siendo designado por el Tribunal en Pleno el primer día hábil del mes de febrero de cada tres años y sólo podrá ser reelecto una sola vez.

Las ausencias temporales del titular serán suplidas por el magistrado presidente de la sala de mayor antigüedad. En caso de ausencia definitiva, el Pleno hará una nueva designación; así también se les adicionan nuevas facultades como la de emitir acuerdos generales, crear o suprimir unidades jurisdiccionales o administrativas, etcétera.¹⁰⁹

6. *El régimen municipal en la reforma de 1998*

La reforma propuso elevar a rango constitucional un elemento que perfecciona el derecho de petición, y que consiste en la obligación a cargo de la autoridad, de dar respuesta al peticionario en un plazo perentorio.

Se depura la sección que corresponde al Ministerio Público y se da un paso decisivo para superar la administración de justicia al proponer la creación del juzgado de lo contencioso administrativo.

¹⁰⁹ *Periódico Oficial, Decreto núm. 157, 10 de mayo de 2000, t. CX, núm. 38.*

La vocación municipalista de la reforma se advierte en el título V, eleva a rango constitucional la figura popular y órgano administrativo de éstos: presidente municipal, síndico y regidores. De esta manera:

- 1) Determinó que se transfieran a los ayuntamientos la facultad de incorporar a sus caudales los impuestos provenientes del funcionamiento y operación derivados del almacenaje, distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas.
- 2) Igualmente, incorporen los que fueren producto de diversiones y espectáculos públicos.
- 3) Fortalece la figura del cabildo abierto e itinerante, y
- 4) Así como la organización popular de los Comités de Participación y Consejos de Planeación para el Desarrollo, como órganos de control democrático de la vida municipal.

Reforma de 1998 y responsabilidad de los servidores públicos

Estableció el grado de responsabilidad de los servidores públicos de acuerdo con su rango y la clase de bienes que se encuentran bajo su custodia. El objeto y fin de esto fue evitar el abuso que de los cargos pudieran hacer los funcionarios o servidores públicos, y que en la administración estatal se impongan que en cada uno de los actos que realicen éstos, se ajusten a derecho, ya que el derecho es el límite y la base de toda acción del estado.

Por lo tanto, los procedimientos establecidos en la reforma de 1998 se clasifican en un carácter político, penal y administrativo, según sea el caso, pero siempre basados en el principio de equidad y de la oportunidad de defensa.

Creándose así, en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios, normas que procuren que tengan libertad de actuar o no actuar, conforme lo establece ésta, ya que su contenido les dará la pauta para realizar determinados actos u omisiones, y en caso de que incurran en responsa-

bilidad se hagan acreedores a la sanción que pudiera sobrevenir como correlativo de su falta. Señaló que son sujetos responsables todas aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión, ya sea en la administración pública del estado o en los municipios, en los organismos paraestatales y en el Poder Legislativo y Judicial.

La definición que actualmente postula la Constitución zacatecana vigente acerca de un servidor público es todo aquel que sea representante de elección popular; servidores y empleados del Poder Ejecutivo y de los ayuntamientos; los miembros del Poder Judicial y cualquier persona que desempeñe cargo, empleo o comisión dentro de la administración pública.¹¹⁰

Además, señala que las sanciones por responsabilidad administrativa pueden ser desde el apercibimiento privado o público, amonestación, suspensión, sanción económica, destitución del puesto y por último la inhibitoria temporal para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Definió a los servidores públicos como los representantes de elección popular estatal y municipales, los miembros del Poder Judicial del estado, los funcionarios y empleados de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, los magistrados de otros tribunales, los integrantes del Instituto Estatal Electoral y, en general, toda persona que desempeñe algún empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza al servicio de la administración pública centralizada y paraestatal, municipal y paramunicipal, quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.¹¹¹

Se considerarán responsables en lo que se refiere a violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al manejo indebido de fondos y recursos federales al gover-

¹¹⁰ Véase artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas.

¹¹¹ *Periódico Oficial número 55. Órgano del Gobierno del Estado. Decreto núm. 288 de fecha sábado 11 de julio de 1998. Verifíquese el artículo 147.*

nador del estado, a los diputados de la Legislatura, y por último, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Se reguló la figura del *juicio político* o en su caso la declaración de procedencia, cuando el gobernador viole el ordenamiento jurídico local, por actos u omisiones que obstruyan el ejercicio de la función electoral, y por delitos graves de orden común.

La Legislatura del estado estará encargada de expedir la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios*, así lo señala esta reforma en el texto constitucional en su artículo 150.

Las sanciones que se podrán otorgar a los servidores públicos serán:

1. Destitución por inhabilitación.
2. Se aplicara la ley penal en cuanto realice este delitos de orden común, y
3. Sanciones administrativas.

El primero se refiere a aquellos casos en que cause perjuicio a los intereses públicos o en el buen despacho de los mismos, por incurrir en actos u omisiones; en lo referente a los segundos, será por la comisión de cualquier delito del orden común; y en lo que respecta al último, en aquellos casos en que se afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que se deba de observar en el mismo.

Se estableció la figura de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, consistentes en el aumento sustancial de su patrimonio, en que adquieran bienes públicos o se conduzcan como dueños sobre ellos y cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Otorgándose sanción penal correspondiente, además del decomiso y privación de dichos bienes.

En lo que se refiere al *juicio político*, estableció la reforma que habrá un jurado de instrucción que será el Poder Legislativo y un jurado de sentencia integrado éste por el Tribunal Superior

de Justicia. El jurado de instrucción se encargará de la denuncia, para determinar si procede o no, o si el indiciado es culpable o inocente; en caso de ser declarado inocente, continuará en el desempeño de su cargo; y en caso contrario, de ser condenatoria la resolución el jurado de instrucción ordenará la separación del cargo, dando vista al jurado de sentencia para que determine el tiempo de inhabilitación.

En cuanto a la *Declaración de Procedencia*, ésta la otorga la Legislatura del estado a las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión, en aquellos casos en que servidores públicos —en el desempeño de su cargo— realicen actos delictivos. El efecto de la *declaración de que ha lugar a proceder contra el inculgado*, será separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria, el inculgado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá la gracia del indulto.

IV. LEGISLACIÓN Y REFORMAS MÍNIMAS DERIVADAS DE LA REFORMA DE 1998

No pretendería ser completo este trabajo si no aventuramos el señalamiento de qué proyectos legislativos se requieren con motivo de esta reforma constitucional de 1998.

Derivado de las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Zacatecas (en adelante CPEZ) realizadas en la administración de Arturo Romo Gutiérrez, y la administración pública estatal deberá realizar adecuaciones a las normas jurídicas secundarias: ordinarias, orgánicas y reglamentarias de la entidad; teniendo como condicionante el término fatal que establece el artículo 3o. transitorio de la CPEZ, que textualmente dice:

En el término máximo de dos años, contados a partir del inicio de la vigencia de estas reformas y adiciones, se deberán integrar las

entidades y los organismos que aquéllas crean, expedir las leyes reglamentarias correspondientes y revisar las secundarias, para adecuarlas al contenido de la presente Constitución; mientras tanto, las leyes ordinarias orgánicas y reglamentarias se aplicarán en lo que no la contravengan.¹¹²

Por lo tanto, mínimamente se requiere de adecuar y legislar:

- 1) Se deben reglamentar los procesos del plebiscito y el referéndum de la CPEZ, a efecto de que sus resultados sean vinculatorios a las autoridades y deben adecuarse los términos de la iniciativa popular accesible para todos, y restablecer la revocación de mandato que estuvo contemplada en los artículos 14, fracción II, y 15, fracción VI.
- 2) La Ley Orgánica del Municipio Libre deberá ser reformada, de tal manera que sean incorporadas y reguladas orgánicamente las nuevas facultades que la Constitución del estado otorga al municipio. Igualmente, se deben establecer las bases para una sensible descentralización administrativa municipal.
- 3) Promulgar la Ley Reglamentaria del artículo 124 para determinar el carácter y facultades de las congregaciones, y se regule la creación, fusión o desaparición de municipalidades.
- 4) Las reformas y adiciones realizadas a la Constitución local en materia laboral deberán incorporarse a la Ley del Servicio Civil, y en especial a los requisitos de ser ciudadano zacatecano para ocupar puestos públicos y empleos en el gobierno estatal y municipal.
- 5) Reforma a la Ley de Planeación para precisar el papel ciudadano en la planeación democrática del desarrollo estatal y municipal; así como para revitalizar las funciones del COPLADEZ.
- 6) Legislar en lo referente a la creación de un tribunal de cuentas.

¹¹² *Decreto núm. 288.* Que entró en vigor el 16 de agosto de 1998.

- 7) Reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial para que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para haya instancia desde el ámbito municipal.
- 8) Se reglamente en la Constitución el uso del Escudo de Armas del Estado y la Marcha de Zacatecas, como símbolos distintivos y emblemáticos del estado.
- 9) Expedir el marco jurídico que regule la ciudadanía zacatecana.
- 10) Se deberá adicionar un artículo a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus municipios, para que precise y cumplimente: “Todas las personas que ejercen funciones de autoridad sólo deben hacer lo que el orden jurídico les autoriza”. Lo cual implica la desaparición de facultades discrecionales, según lo previsto en la CPEZ.
- 11) Modificar la Ley de Hacienda y Fiscal del Estado y Municipios, a efecto de hacer valer el extremo consagrado en la fracción II del artículo 25, CPEZ, que señala: “Los pensionados y jubilados tendrán consideraciones especiales en el pago de obligaciones fiscales estatales y municipales, en la forma y los términos que señalen las leyes”.
- 12) Reformar o expedir una nueva la Ley de Educación al tenor del artículo 27, CPEZ, sobre todo en lo relativo a considerar obligatoria la educación media básica (secundaria). Asimismo, deberá normarse la prestación del servicio educativo.
- 13) Creación de la Ley de la Defensoría de Oficio: “El Estado proveerá a la defensa y representación gratuita de todo individuo cuya condición social le impida hacer valer plenamente sus derechos”. Esto significa hacerlo extensivo a todos los ordenamientos legales: civil, penal, familiar, etcétera.
- 14) Reformar el Código Penal para efectos de determinar las facultades y competencia del jurado popular.
- 15) Expedir la ley reglamentaria del artículo 119, fracción X, donde señala: “Convocar a los ciudadanos para que presenten iniciativas de reglamentos municipales y propuestas para mejorar la administración y los servicios públicos”.

Esta norma debiese denominarse de participación ciudadana, o en su caso, inscribirse un capítulo específico en la Ley Orgánica del Municipio en el Estado, para que allí se precisen los mecanismos de participación en el quehacer municipal, y se precise la iniciativa popular.

Igual situación deberá verificarse para el estado, con la planeación democrática del desarrollo estatal y se expida la ley reglamentaria correspondiente.

16) Reformar la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia, para que sea competente para conocer en juicio ordinario, única instancia y sentencia inapelable, los conflictos por límites territoriales que presenten los municipios del estado (artículo 124, último párrafo).

17) Expedición de la Ley Reglamentaria referente a la suspensión y desaparición de poderes municipales.¹¹³

V. REFORMAS Y ADICIONES ESPECÍFICAS EN 1998

Para tener una idea exacta de las reformas y adiciones realizadas en 1998 a la Constitución del Estado de Zacatecas éstas fueron:

- En materia de reformas: 302
- En materia de adiciones: 101

Nota: se requiere agregar en las modificaciones dos títulos derogados.¹¹⁴

¹¹³ Rodríguez Valadez, Juan Manuel, "Proyectos legislativos y reformas mínimas que deberán realizarse a los diversos ordenamientos legales del Estado", *Revista Vínculo Jurídico. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas*, Zacatecas, enero-junio de 1999, pp. 5 y 6.

¹¹⁴ Rodríguez Valadez, Juan Manuel, *Trascendente reforma integral a la Constitución*, cit.

VI. ANÁLISIS COMPARATIVO

Las diferencias de fondo y forma que encontramos en las Constituciones del antiguo régimen en Zacatecas son varias y de naturaleza diversa, tanto como lo son sus similitudes; por esta razón sólo haremos referencia a aquellos aspectos que —desde nuestro punto de vista— son de mayor importancia. Sin pretender que este análisis sea concluyente, creemos que podemos establecer las líneas generales que nos permitan en un estudio aparte, dedicar mayor atención al respecto.

La diferencia crucial existe entre el conjunto de las Constituciones de 1825, 1832, 1857 y 1869, y la de 1910, en cuanto se refiere a que las cuatro primeras, hacen una invocación a Dios como legislador universal y que en la Constitución de 1910 este detalle se omitió deliberadamente, considerando al pueblo como la fuente de la soberanía; fenómeno que representa un rasgo del proceso modernizador del derecho local, que puede asimismo ser apreciado más como indicador de la culminación del proceso que como su comienzo.

Otra diferencia importante se manifiesta entre las dos primeras Constituciones —las de 1825 y 1832— consistente en que contenían disposiciones que establecían como obligatorio proporcionar la educación primaria a todos los habitantes de los pueblos del estado, instituyendo a los ayuntamientos como los encargados de ejecutar y vigilar el cumplimiento de dicha disposición. Por desgracia fueron derogadas y no se suplieron de manera alguna en las posteriores Constituciones.

En el rubro de los elementos comunes que contienen las Constituciones de referencia, pueden citarse las siguientes: primeramente que la forma de gobierno que adoptó el estado fue la misma en todas ellas.

También las cinco Constituciones coincidieron en que las personas que pertenecieran a algún estado eclesiástico no pudieran desempeñar el cargo de diputado.

En cuanto a la evolución que se observa en las diferentes Constituciones, tenemos por ejemplo que en una de ellas se dejó en libertad a todos los habitantes de Zacatecas para profesar la religión que quisieran. Ya que como describimos, en las primeras Constituciones locales se establecía como oficial la religión católica, sin tolerancia de ninguna otra; y en las tres restantes no se hizo señalamiento al respecto.

Otro avance notorio lo encontramos en la preparación profesional y cualidades morales que debían exigirse a las personas que desempeñaran los cargos judiciales, como los de magistrados, fiscales y jueces, mientras que las primeras Constituciones —1825 y 1832— entre los requisitos exigidos establecían que las personas llamadas al desempeño de tales cargos debían tener un *concepto y opinión de literatura y denotada honradez*. En cambio, a partir de la de 1857 se exigió tener una mayor preparación, debido al requerimiento indispensable de contar con el título de abogado.

Tanto la Constitución de 1825 como la de 1832 establecieron con claridad el tiempo que debía transcurrir para su modificación —reformas o adiciones—. En cambio, las posteriores —las de 1857, 1869 y 1910— no incorporaron ningún señalamiento al respecto, lo cual nos hace entender que se mantuvo como facultad del Congreso, indefinida y general para hacerles modificaciones mediante el procedimiento expresado en las primeras Constituciones.