

EVOLUCIÓN DE LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DEL ESTADO DE ZACATECAS DE 1825-1918

Juan Manuel RODRÍGUEZ VALADEZ*

A José Enciso Contreras y Óscar Cuevas Murillo por su persistente labor de interpretar la realidad, buscando por debajo del discurso formal del derecho, su real contenido.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las Constituciones de Zacatecas en el siglo XIX.* III. *Constitución Política del Estado de Zacatecas de 1918.*

I. INTRODUCCIÓN

La vida constitucional del estado de Zacatecas, ha expresado las pugnas tanto nacionales como locales en el azaroso camino que ha transitado nuestro país. El presente trabajo es un esfuerzo por concentrar de manera sistemática y analítica la evolución constitucional zacatecana. El constitucionalismo nacional, impactará definitivamente a las entidades del país; de alguna manera caracterizarán los periodos en los que, dependiendo del pensamiento político dominante, la Constitución zacatecana será modificada, suprimida o reformada en sus numerales, títulos o capítulos.

La Constitución Política del Estado de Zacatecas, aún con sus transformaciones, deja a salvo los principios republicanos y ha resistido todo tipo de embates, que van desde reformas que implican el cambio de una letra o una palabra, hasta la denominada reforma integral realizada en 1998.

* Profesor e investigador del Centro de Investigaciones Jurídicas y catedrático en el área de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas.

Toda Constitución política es un proyecto jurídico de vida política, económica y social, susceptible de ser perfectible. Por ello no debe traspasarse el sentido social que ha sido su esencia: la defensa de las garantías de los ciudadanos, la determinación de los órganos públicos que deberán cumplirla y hacerla cumplir, el carácter rector del estado en la economía, entre otras.

II. LAS CONSTITUCIONES DE ZACATECAS EN EL SIGLO XIX

1. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*

El conocimiento del desarrollo del jurídico de nuestro estado a través de sus Constituciones, implica por hermenéutica —contrastación— de las diversas normas que nos han regido; además, nos exige entender la evolución político-jurídica que la sociedad históricamente ha proyectado en nuestras leyes, y por último, nos plantea la recuperación histórica que se expresa en la necesaria referencia a la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de corte federalista.

Efectivamente, fue largo el camino de nuestro pueblo para conformarse como nación; después de la guerra de independencia, los Tratados de Córdoba y el intento monárquico de Iturbide:

El Congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Federación (estatuto provisional del nuevo gobierno) el 31 de enero de 1824, en el cual se establecía en el artículo 6o., sus partes integrantes son estados independientes, libres, soberanos en lo que exclusivamente toca a su administración y gobierno interior.¹

Por esa época en nuestro país se imprimieron diferentes Constituciones como la francesa, la norteamericana y la colombiana; también se presentaron proyectos y traducciones de importes escritos de pensadores políticos en periódicos como *El Federalista*, planteando que, de alguna manera, tanto las Constituciones como los conceptos políticos podrían servir

1 Cosío Villegas, Daniel *et al.*, *Historia general de México*, 3a. ed., México, El Colegio de México, 1981, t. II, p. 750.

de modelos. No podemos omitir la enorme influencia de nuestros vecinos del norte para que siguiéramos su modelo y forma de gobierno; la incisiva participación de Joel Poinsett en la división los insurgentes es la mejor prueba de lo aquí aseverado.

Asistieron como diputados representantes por Zacatecas Valentín Gómez Farías, Santos Vélez, Francisco García Salinas y José Miguel Gordo al Constituyente de 1824. Quedó integrada por 171 artículos; en el último de ellos se incluyó el principio vitalicio de su vigencia. Nació un federalismo *sui generis*, que aunque artificial, con más de 160 años ha logrado consolidarse y tomar carta de naturalización; la Constitución hizo a los estados y no éstos a aquella.

El Congreso general Constituyente expresó en el preámbulo, que la citada Constitución: “se expedía para fijar la independencia política, establecer y afirmar la libertad, y promover la prosperidad y gloria de la nación mexicana”.²

El poder quedó a cargo del Ejecutivo y se otorgó suma importancia a la autonomía de los estados. La República federal mexicana quedó integrada por 19 estados y 4 territorios, su artículo 2o. expresaba:

Su territorio comprende el que fue del virreinato llamado antes de la Nueva España, el que se decía capitanía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de las provincias internas de Oriente y Occidente, y el de baja y alta California e islas adyacentes en ambos mares. Por una ley constitucional se hará una demarcación en los límites de la Federación, luego que las circunstancias lo permitan.

Por otra parte su artículo 5o. establecía:

Las partes de esta Federación son los estados y territorios siguientes: el estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán, y el de los Zacatecas; el territorio de la alta California, el de la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala (*sic*).³

2 Silva Herzog, Jesús, *De la historia de México 1810-1938: documentos fundamentales, ensayos y opiniones*, México, Siglo XXI Editores, 1980, p. 31.

3 Calvillo, Manuel, *La república federal mexicana: gestión y desarrollo*, Editorial

El título VI de esta Constitución reguló lo relativo a los estados de la Federación, y de él se derivó la autonomía de éstos para emitir sus Constituciones locales.

2. *Constituciones de Zacatecas del siglo XIX*

A. *La Constitución del Estado Libre Federado de Zacatecas de 1825*

La primera Constitución Política del Estado de Zacatecas, fue sancionada por el Congreso Constituyente el 17 de enero de 1825. Fecha en que fungía como gobernador, Pedro José López de Nava. La Constitución fue proclamada en el nombre de Dios trino y uno, supremo legislador de la sociedad, y de Jesucristo, autor y consumidor de nuestra fe. Se integró por 198 artículos, distribuidos en 8 títulos. Firmada por los diputados constituyentes: Juan Román, Madano Fuentes de Sierra, Eusebio Gutiérrez de Velasco, José Francisco de Arrieta, Ignacio Gutiérrez de Velasco, Pedro Ramírez, Juan Bautista Martínez, Domingo Velásquez, Juan Bautista de la Torre, José Miguel Díaz de León y Domingo del Castillo.

Declaraba que el territorio del Estado estaría integrado por 11 partidos: Zacatecas, Fresnillo, Sombrerete, Aguascalientes, Juchipila, Nieves, Mazapil, Pinos, Jerez, Tlaltenango y Villanueva —quedando pendiente la disputa de Zacatecas con otros estados sobre los partidos de Colotlán y Bolaños—. En esta Constitución local —al igual que la federal de 1824—, se prescribió que la religión a la que deberían someterse los ciudadanos sería la católica, apostólica y romana, sin tolerancia de ninguna otra.

Contiene un apartado para los derechos y obligaciones de los habitantes de Zacatecas, que entre otros: libertad para hablar, escribir, imprimir ideas, y las garantías de igualdad, propiedad y seguridad. Dentro de las obligaciones fueron instituidas la de ser fieles a la Constitución, obedecer las leyes y respetar las autoridades legítimamente constituidas, así como respetar también los derechos de sus semejantes; contribuir a los gastos del estado y defenderlo, llegado el caso, con las armas.

Se constituyó en el texto la institución de la ciudadanía local, en dos niveles: zacatecanos y ciudadanos zacatecanos. Los primeros eran aque-

llos nacidos dentro de su territorio; los segundos eran los nacidos en cualquier otra parte del territorio mexicano y que se avecindaran en Zacatecas; y además, los extranjeros que se agrupaban en la segunda clasificación, adquirirían la ciudadanía, ya por nacionalización o por vecindad obtenida según la ley. A partir de la presente Constitución local, serían ciudadanos: los nacidos y avecindados en el estado; los ciudadanos de los demás estados y territorios de la Federación, luego que fuesen vecinos, los hijos de padres mexicanos nacidos en el extranjero y avecindados en Zacatecas, y los extranjeros que hubiesen adquirido su carta de ciudadanía y viviesen en el estado de Zacatecas.

a) *El Poder Legislativo*

En el segundo título —denominado Del gobierno del estado—, se estableció que Zacatecas adoptaría la forma de gobierno republicano, representativo, popular federado. Incorporando para ello la clásica división de poderes: el Legislativo, cuya función es crear las leyes; el Ejecutivo, para hacerlas cumplir, y el Judicial, encargado de aplicarlas. El Congreso del estado se integraba por diputados nombrados mediante elección popular, en número igual de propietarios y suplentes correspondiente al número de partidos.

Dentro de los requisitos exigidos a la sazón, se encontraban: ser ciudadano; tener 25 años de edad; vecino o natural del partido que lo designara, además de tener instrucción y probidad. La vecindad no debía ser menor de 2 años, y en caso de tratarse de extranjeros, la residencia no debía ser menor de 10 años.

Se establecieron una serie de impedimentos para ser diputado, que afectaban tanto a los empleados civiles y militares de la Federación, como a los empleados civiles del estado con nombramiento, a los gobernadores, vicarios y sacerdotes de las iglesias. El Congreso se renovaría cada 2 años —el 1o. de enero— y se les reconoció fuero a sus miembros, lo cual significaba que eran inviolables e irreclamables por sus opiniones.

Acerca del proceso electoral —proseguía la Constitución—, se establecía la elección popular, la cual no se efectuaría de manera indirecta, sino a través de juntas primarias o municipales, y secundarias o de partido.

Los diputados tenían también facultades para promover iniciativas de ley, al igual que el propio gobierno, los ayuntamientos, las corporaciones,

los empleados y todo ciudadano de la clase y condición que fuere. Sin embargo, para someter algún proyecto a discusión del Congreso era necesario que lo avalaran por lo menos tres diputados.

b) La organización del Poder Ejecutivo

El título cuarto, denominado “Del Poder Ejecutivo”, estaba distribuido a su vez en 4 capítulos, en los cuales se establecía que el cargo de gobernador se ejercería por periodos de cuatro años, con posibilidades de reelegirse en él por otros 2 años, y concluidos éstos, no podría reelegirse hasta pasados 4 años.

El jefe del Poder Ejecutivo debía ser un ciudadano en plenos derechos, como mínimo de 30 años de edad, podía ser natural de algún estado de la Unión y vecino de Zacatecas, con residencia no menor de 5 años; pero quedan excluidos para el cargo los militares y empleados de la Federación. La designación del gobernador del estado era, como ya se apuntó, una prerrogativa del Congreso.

Para tal efecto, los ayuntamientos se encargarían de nominar a 3 personas que cumplieran los requisitos; las nominaciones deberían ser remitidas al presidente del Congreso, quien a su vez debía presentarlas en sesión secreta, procediéndose así a la elección de la persona en quien debía recaer el cargo de gobernador. Una vez concluida la elección se procedería a la elección del teniente gobernador, el cual era elegido de entre los individuos restantes que habían sido propuestos para el cargo de gobernador. En caso de que el titular del Ejecutivo falleciese o no pudiese desempeñar el cargo por algún motivo, a juicio del Congreso, el teniente gobernador debía asumir dicho cargo.

La Constitución creaba también el cargo de secretario del despacho del gobierno, cuyo titular sería una persona que tendría por encargo el despacho y giro de todos los negocios de su inspección; sería nombrado por el gobernador y debía tener un mínimo de 25 años de edad, pudiendo ser originario de cualquier estado de la Unión y vecino de Zacatecas durante un periodo mínimo de 5 años antes de su designación.

El gobernador debía tener, además, un consejo auxiliar consultivo, que se denominaría Consejo del Gobierno; dicho organismo se integraría por: el teniente gobernador, un magistrado de la tercera sala del Supremo Tribunal de Justicia elegido por el Congreso y el jefe de hacienda.

c) *El régimen municipal y división de partidos*

Esta primera Constitución instauró en Zacatecas un régimen republicano cuya base serían los ayuntamientos asentados en diversas poblaciones del estado, para su gobierno interior. Los ayuntamientos, se compondrían a su vez, por un presidente, un alcalde, varios regidores y un síndico, toda vez que por sí o en su término tuviera 3 mil habitantes. El presidente del ayuntamiento debía ser nombrado por la Junta Electoral Municipal y duraría en su cargo 2 años. Ningún ayuntamiento podría tener un número menor de 3 alcaldes, 1 presidente, 8 regidores y 2 síndicos procuradores.

Algunas de las atribuciones que se concedieron a los ayuntamientos fueron: comunicar al Congreso la opinión que tuvieran respecto de los proyectos de ley que se les presentasen; elaborar sus ordenanzas propias o adecuar al nuevo régimen constitucional las ya existentes, con aprobación del Congreso; nombrar al secretario del ayuntamiento; a los integrantes de policía de orden; nombrar a los responsables de la instrucción primaria, y de la salubridad; además, promovieron la agricultura, la industria, el comercio y la minería, así como realizar censos estadísticos de su municipalidad.

Se prescribió que en las cabeceras de partido se crearía una junta censoria o de vigilancia, compuesta de 3 vocales nombrados por la Junta Electoral Municipal; en las demás poblaciones habría una sección o junta subalterna, compuesta de 2 vocales, que se encargaría de vigilar el cumplimiento de las obligaciones públicas de las autoridades municipales con la obligación de informar al gobierno de la conducta que observarían los alcaldes y ayuntamientos.

En todos los pueblos del estado, se establecerían escuelas de primeras letras en las que se enseñaría a leer, escribir y contar, así como también el catecismo de la doctrina cristiana y una breve explicación de los derechos civiles del hombre y del ciudadano. A los ayuntamientos les fue confiado el cuidado de las escuelas primarias; encomendándoles visitas semanales para informarse de su estado y necesidades. El Congreso del estado formaría el plan general de enseñanza e instrucción.

d) *La organización del Poder Judicial*

En el título quinto de esta ley fundamental, se estableció que la administración de justicia sería aplicada con base en las leyes, así en causas

civiles como criminales, siendo competencia exclusiva del Poder Judicial del estado la aplicación de justicia en Zacatecas.

También debían instalarse tribunales de primera instancia en todos los municipios del estado, los cuales serían integrados por los alcaldes mientras, no existieran jueces de letras en las cabeceras de los partidos.

La capital del estado sería la sede del Tribunal Supremo de Justicia, el cual funcionaba mediante 3 salas: la primera conocía los negocios en segunda instancia y por su parte, la segunda sala conocería en tercera instancia; la tercera sala se encargaría, por otro lado, de decidir los conflictos de competencia que surgieran entre los tribunales de primera instancia, pudiendo resolver los recursos de nulidad y en materia eclesiástica del estado. Ningún negocio tendría más de 3 instancias y otras tantas sentencias definitivas. Una vez ejecutoriada la sentencia, sólo quedaba el recurso de nulidad.

En materia criminal, la Constitución estableció que los delitos leves que no ameritaran penas correccionales serían castigados mediante providencias de policía gubernativa; pero su clasificación —en delitos y penas—, sería señalada por la ley y no por el arbitrio absoluto del juez.

Al detenido que dentro de las 60 horas posteriores a su aprehensión no se le notificara el decreto de su prisión, ni se hubiere pasado copia al alcalde, sería puesto en libertad, exigiéndose irremisiblemente la responsabilidad al juez. Se proscribieron los tormentos o apremios, al igual que la pena de confiscación de bienes; pero sería usada la fuerza si se temiera la fuga.

Para ser integrante del Supremo Tribunal de Justicia se impuso: ser ciudadano zacatecano; mayor de 30 años de edad; por lo menos con 2 años de residencia en el estado antes de su integración, y tener generalmente un concepto y opinión de cierta ilustración y honradez.

Los magistrados serían nombrados por el gobernador y su cargo abarcaría 6 años, con posibilidad a ser reelectos; su sueldo sería establecido por el Congreso, previamente a que tomara posesión de su empleo, y para verificarse ésta, deberían hacer el juramento de rigor.

El título séptimo se refería a la milicia del estado, compuesta por los cuerpos de milicia local, la que en conjunto se disponía fuera nombrada cada año por el Congreso. En el último título —el octavo—, referente a la observancia de la Constitución, al modo y tiempo de hacer variación en ella, se estipulaba que, sancionada ésta por el Congreso, no podría

haber ninguna autoridad que pudiese dispensar su observancia; por tanto, toda autoridad que hubiera tomado posesión debería jurar su cumplimiento.

Las violaciones a la Constitución harían responsable a quien las cometiera, estando facultado el Congreso para exigir responsabilidades. No podría así realizarse ninguna reforma sino hasta pasados 2 años a partir de la fecha de su publicación.

B. *Constitución Política del Estado Libre y Federado de los Zacatecas de 1832*

a) *Ciudadanía y derechos fundamentales*

En 1832 se realizó el Cuarto Congreso Constitucional, que sancionó para el estado de Zacatecas la segunda Constitución política local. Fue promulgada el 14 de diciembre de 1832 por los diputados Luis Gonzaga Márquez, como presidente; José Luis del Hoyo; Valentín Gómez Farías; Felipe Prado y González; Justo Hermosillo; Luis de la Rosa; Miguel Román; Pedro Ramírez; Diego Castanedo; Pedro Sanromán, como secretario; Antonio Eugenio de Gordo, como secretario; y como gobernador del estado, Francisco García Salinas.

Su texto contenía 174 artículos, ordenados en 8 títulos. Invocada en el nombre de Dios todopoderoso, autor supremo legislador de las sociedades. Declaró al estado de Zacatecas, como libre e independiente de los demás Estados Unidos de la Nación Mexicana; y en iguales términos se pronunció en lo relativo a su gobierno y administración interior. Ratificó los mismos 11 partidos que desde la anterior se señalaban. Advirtió que una disposición especial, determinaría la situación de Colotlán y Bolaños. Igualmente ratificó por religión oficial y perpetua para el estado de Zacatecas la católica, apostólica y romana.

Ratificó, al igual que la anterior, las obligaciones y derechos de los habitantes del estado; se instituyeron varias causales para la suspensión del ejercicio de los derechos ciudadanos: por incapacidad física judicialmente decretada, por la declarada condición de deudor en quiebra o deudor a los caudales públicos, fraude o malversación; por la condición de vago, previa calificación judicial; por hallarse procesado criminalmente; por no haber cumplido 21 años, y —de 40 años en adelante— no saber leer y escribir aplicándose esto a los nacidos con posterioridad a 1810.

En el terreno de los derechos políticos prescribió que sólo los que fueran ciudadanos y estuvieran en ejercicio de sus derechos, podrían elegir y ser elegidos para los empleos del estado.

b) *El Poder Legislativo*

La Constitución de 1832 dedicó su título III a la estructura del Poder Legislativo local. Una de las innovaciones que advertimos en esta Constitución, consistió en que se agregó un artículo que establecía que los diputados suplentes debían concurrir al Congreso cuando fallecieran los propietarios o se encontraran imposibilitados a juicio del Congreso por alguna causa para el ejercicio de sus funciones.

Modificó el sistema para las iniciativas de ley, concediéndola no sólo a los diputados, sino al gobierno, ayuntamientos, corporaciones, empleados y a todo ciudadano sin importar condición o clase. Iniciativa Popular. Derogó, los artículos 86 y 87 de la Constitución de 1825, en los cuales se establecía que no se podía decretar una ley sin conocer las opiniones, tanto del gobernador como de los ayuntamientos; y estableció, que cuando algún proyecto de ley proviniese del Ejecutivo, y 7 diputados lo solicitaran, se dispensarían los trámites citados, y el Congreso procedería a discutir el proyecto.

Se agregó el explícito principio de que las leyes serían obligatorias una vez sancionadas y publicadas por el gobernador; debiéndose ejecutar en cada partido, toda vez que se tuviera conocimiento de ellas. Se reputaban como conocidas en el lugar en que residiera el gobierno, en las 24 horas después de su solemne publicación y, en los demás lugares del estado, en el mismo término después de publicada en el sitio en que residiera su ayuntamiento.

c) *Reforma del Poder Ejecutivo*

En la Constitución anterior se señalaba que el gobernador era responsable de todos los procedimientos en el desempeño de su cargo, y cualquier persona podría acusarlo ante el Congreso. Esta disposición fue derogada y se creó otra, en la cual se estipulaban los delitos en que podía incurrir el gobernador durante su encargo. Y una vez que hubiese terminado su periodo de ejercicio, cualquier persona, durante el término de 1

año, podía acusarlo ante el Congreso por cualquier delito que hubiere cometido en su mandato.

Se le asignaría, durante el tiempo de 4 años en que fungiera como gobernador, un sueldo regular y decente; pudiendo reelegirse por 2 años más, y no pudiendo continuar ni reelegirse hasta pasados 4 años después de su última nominación, siguiendo así el similar al de la Constitución precedente. Se enfatizó acerca del modo de suplir las faltas del gobernador, que si falleciese o por algún impedimento físico o moral se hallare “embarazado” para gobernar, a juicio del Congreso, desempeñaría sus funciones el teniente gobernador.

Por lo que toca al Consejo de Gobierno que instituyó la Constitución de 1825, fueron derogados prácticamente la totalidad de sus artículos relativos. Quedó vigente únicamente la disposición relativa al reconocimiento y existencia del citado Consejo. Se hizo un agregado que ordenó, que —mediante una ley particular—, se determinaría el número de individuos que deberían integrarlo, así como también la autoridad facultada para nombrarlos y fijar sus atribuciones.

d) Régimen municipal y administración territorial

En relación con el gobierno político interior de los partidos, se prescribió la tradicional administración de los ayuntamientos y juntas municipales, con la finalidad de que cada una de estas instancias se gobernara interiormente; serían elegidas de manera popular. En las cabeceras de partido habría un jefe político, nombrado por el gobierno; se elegiría de entre las ternas que proporcionarían los ayuntamientos y las juntas municipales; duraban en su encargo 4 años y podían reelegirse indefinidamente. Para ser jefe político se exigía ser ciudadano en pleno goce y ejercicio de sus derechos; mayor de 25 años de edad y ser natural o vecino del estado.

e) Aspectos de justicia y procedimentales

Respecto al funcionamiento del Poder Judicial, la nueva Constitución mantuvo íntegros los principios e instituciones que al respecto se crearon en el ordenamiento precedente. Lo mismo puede decirse en relación a la hacienda pública y la milicia del estado, respecto de la misma ordenó la elaboración de una ley reglamentaria.

En contraste con la Constitución anterior, la que estableció que no se le podían hacer variaciones o reformas, sino hasta pasados 2 años de la fecha en que fue sancionada, la Constitución de 1832 determinó que no admitiría reforma alguna, sino hasta 1836. Por último, se derogó la disposición que establecía que, cuando se publicará la Constitución, serían igualmente publicados los reglamentos de los Tribunales y la instrucción para el gobierno interior de los partidos.

C. Reformas a la Constitución Política del Estado Libre de Zacatecas 1852

Las presentes reformas al Código Político local fueron promulgadas por José González y Echeverría, gobernador constitucional del estado de Zacatecas. Por disposición del H. Congreso del estado se reformó la Constitución de 1832, y ordenó se reimprimiera y sancionaran las reformas parciales que se le hizo en este año, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 44 de la Acta de Reformas. Así lo firmaban, bajo el lema de Dios y libertad en Zacatecas en marzo 31 de 1852.

Estableció que el estado de Zacatecas sería libre e independiente de los demás estados unidos de la nación mexicana, con los cuales conservaría las relaciones que establece la confederación general de todos ellos. Declarándose que es igualmente libre y soberano, en todo lo que toca exclusivamente a su gobierno y administración interior. Expresamente señalaba que para mantener sus relaciones con la unión federada, el estado de Zacatecas delegaba sus facultades y derechos al Congreso General de todos los estados de la Federación mexicana.

Modificó el número de partidos, ya que las anteriores de 1825 y 1836 contemplaron sólo 11 y esta reforma incorporó dos más: los partidos de Zacatecas, Fresnillo, Aguascalientes, Sombrerete, Nieves, Juchipila, Mazapil, Pinos, Jerez, Tlaltenango, Villanueva, Calvillo y Nochistlán. Y dejaba pendiente aún la disputa constitucional sobre los partidos de Colotlán y Bolaños.

Al igual que las Constituciones anteriores, dividían en dos clases generales y únicas de ciudadanos, a saber: zacatecanos y ciudadanos zacatecanos.

El Poder Legislativo residía en un Congreso, compuesto de los diputados nombrados popularmente por los ciudadanos. La base de la elección será la población, nombrando cada partido un diputado propietario y un

suplente por cada 20 mil habitantes y por una fracción que exceda de 12 mil. Si la población de un partido no llegare a 20 mil, nombrará siempre un diputado propietario y un suplente.

Cada año, antes de cerrar sus sesiones ordinarias, nombraría el Congreso de su seno una comisión o diputación permanente, compuesta de 3 individuos propietarios y otros tantos suplentes. Ratificó que todo diputado tenía facultad de proponer al Congreso proyectos de ley, haciéndolo por escrito y poniendo las razones en que lo fundaran. Esta facultad no sería solo privativa de los diputados, sino también del gobierno, ayuntamientos, corporaciones, empleados y de todo ciudadano de la clase y condición que fuere.

El Poder Ejecutivo residiría en un gobernador que debería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de 30 años, natural de alguno de los estados de la Federación y vecino de éste 5 años antes de ser electo. Quedaban excluidos los empleados de la Federación y los que gozaren del fuero eclesiástico o militar. El gobernador duraría en su encargo 4 años y no podría ser reelecto hasta que hubiera pasado igual periodo. El Congreso le asignaría el sueldo que debía disfrutar antes de su nombramiento. Si se omitiere esta asignación, el sueldo sería el mismo que disfrutó el gobernador anterior.

Las fallas del gobernador se cubrirían por el suplente; las de éste por el que el Congreso nombrara estando reunido, o por el presidente de la diputación permanente, si la falta no excediera de un mes, pues en este caso sería convocado el Congreso para elegir.

El artículo 72 de esta Constitución zacatecana de 1852, estipuló el refrendo de los actos del Ejecutivo, al señalar que todas las órdenes y decretos del gobernador deberían firmarse por el secretario, y sin este requisito no se obedecerían.

a) Gobierno político interior de los partidos

Existirían ayuntamientos y juntas municipales elegidos popularmente en los pueblos del estado, para su gobierno interior y régimen municipal; sus atribuciones, el número de individuos de que debiesen componer y la base de población que fuese necesaria para establecerlos, se fijaría en el Reglamento Económico Político.

Las atribuciones de los ayuntamientos y juntas municipales eran: informar al Congreso o manifestar su opinión en todos los proyectos de

ley, de su reforma o derogación, que se les remitiesen sin que pudiesen sancionarse sin oírlos en los términos que previniera la presente Constitución; la policía de orden, la de instrucción primaria, la de beneficencia, la de salubridad, la de seguridad, la de comodidad, ornato y recreo; y repartir las contribuciones o empréstitos que se señalaren a sus territorios.

b) *La administración de justicia en general*

La justicia se administraría aplicando las leyes en las causas civiles y criminales. Su aplicación correspondería exclusivamente a los tribunales, y estas funciones no podían ejercerlas en ningún caso, ni el Congreso, ni el gobernador, tampoco podían avocarse causas pendientes ni mandar abrir juicios fenecidos. Ningún hombre podía ser juzgado en el estado, sino por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al acto que se juzgue, y en ningún caso por comisión especial.

Todo hombre tendría derecho para recusar a los jueces sospechosos, así como para pedir la responsabilidad a los que demoren el despacho de sus causas, o no las sustanciaran con arreglo a las leyes. Produciría acción popular contra los jueces que cometieran o incurrieran en soborno, cohecho y la prevaricación. El Poder Judicial se depositaría en un Tribunal Supremo de Justicia y en los jueces de primera instancia que estableciera la ley. Los nombramientos de los magistrados y fiscal del Supremo Tribunal de Justicia se harían en lo sucesivo por el Congreso a propuesta en terna del gobierno. El nombramiento de interinos se haría por todo el tribunal si la falta no excediese de 1 año y si así fuere, se haría en los términos que estableciera el Congreso a propuesta en terna del gobierno.

Los nombramientos de jueces de letras se harían por el Supremo Tribunal, a propuesta en terna de los ayuntamientos y juntas municipales del partido. En ningún negocio civil o criminal habría recurso de nulidad; más los jueces serían personal y pecuniariamente responsables de los daños que se ocasionen a las partes por la falta de los trámites esenciales en la sustentación de los juicios.

c) *La hacienda pública del estado*

Las contribuciones de los habitantes del estado, exigidas conforme a la ley, formarían la hacienda pública. No podría establecerse ninguna contribución sino para cubrir los gastos del estado. Sólo el Congreso po-

día establecer contribuciones y derogar o alterar su método de recaudación y administración. La Administración General de Hacienda correspondería a las oficinas que estableciera la ley.

d) *Observancia de la Constitución y modo de reformarla*

Publicada la Constitución sería obligatoria a todos los funcionarios y habitantes del estado sin que el Congreso ni autoridad alguna pudiese dispensarla. Todas las autoridades, funcionarios y empleados públicos, sin excepción de clase alguna, jurarían cumplir y hacerla cumplir. Las reformas que se propusieran a esta Constitución, se tomarían en consideración 6 meses después, de manera que siempre haya este tiempo de intervalo entre la proposición y la discusión. Para que una reforma se tuviera por aprobada, se necesitaba la concurrencia de los votos de las dos terceras partes y uno más de los diputados presentes. El gobierno no podía ejercer el veto en las reformas constitucionales.

Quedan integradas en esta Constitución, la sancionada en 14 de diciembre de 1832, y la Acta de Reformas del 11 de julio de 1850, y derogados por consiguiente todos los artículos que no estuviesen comprendidos en ésta.

Se aprobó en el salón de sesiones del H. Congreso de Zacatecas a los 31 días de marzo de 1852, firmando por el partido de Nieves, Pedro Alonso; por el partido de Villanueva, Pedro Sánchez; por el partido de Zacatecas, Juan Arteaga; por el de Aguascalientes, Jesús Terán; por el de Sombrerete, Eustaquio Canales; por el de Calvillo, Carlos Barrón; por el de Fresnillo, Ramón Talancón y José María de la Torre; por el de Villanueva, Roque Ochoa; por el de Juchipila, Juan Ruvalcaba; por el de Jerez, Genaro Ramón Arbide; por el de Zacatecas, Casimiro Cenóz.

D. *Constitución Política del Estado de Zacatecas de 1857*

Este ordenamiento constitucional fue proclamado también en el nombre de Dios, y con la autoridad del pueblo zacatecano, por los representantes del estado, reunidos en virtud de lo que disponía la Constitución política de la República mexicana, dada el 5 de febrero de 1857.

Esta nueva Constitución zacatecana fue firmada el 27 de octubre de 1857, por los diputados constituyentes Francisco de Borja Balaunzarán, presidente y diputado por el partido de Fresnillo; Luciano de la Rosa, vicepresidente y diputado por Pinos; José M. Castro, diputado por el Distrito de Zacatecas; Francisco Javier de la Parra, diputado por Sombrerete;

Jesús González Ortega, diputado por Villanueva; Refugio Vázquez y Antonio Borrego, estos dos últimos fungieron además como secretarios, el primero resultó diputado por Juchipila y el segundo por Jerez. Fue promulgada el 5 de noviembre del mismo año cuando era gobernador constitucional del estado de Zacatecas, Victoriano Zamora.

Su estructura quedó dividida en 8 títulos y 85 artículos, 3 de los cuales fueron transitorios.

a) *Garantías, derechos naturales y ciudadanía*

Reconoció como habitantes del estado de Zacatecas a todos los que de hecho pisaran su territorio y los que tuvieran su residencia fija en él. Señaló, asimismo, como extranjeros a todos aquellos que lo fueran respecto al resto de la República. Prescribió que los ciudadanos zacatecanos serían los habitantes del estado que residiesen habitualmente en él y reunieran los requisitos que a tal efecto imponía la Constitución general de la República en la sección 4a., título I.

b) *Territorio y régimen municipal*

Acerca del origen de los poderes públicos y de la forma de gobierno en el estado, estableció que la facultad que la Constitución de la República concedía a los estados federados para que organizaran su administración interior, residía esencialmente en los ciudadanos del propio estado de Zacatecas, y éstos la ejercían a través de sus mandatarios, los cuales se elegían al efecto según sus leyes.

Determinó que el estado de Zacatecas se integraría territorialmente por 12 partidos, con lo cual se modificó la determinación de la anterior de 1852 en Zacatecas; Fresnillo; Sombrerete, con los pueblos de Nueva Tlaxcala y San Andrés del Teul; Nieves; Mazapil; Pinos, con la Hacienda del Carro y Estancia Nueva; Villanueva; Nochistlán; Juchipila; Tlaltenango; Jerez y Ojocaliente, con las haciendas de Santa Elena, del Refugio y los ranchos inmediatos. Aguascalientes dejó formalmente de pertenecer al territorio zacatecano.

c) *Reformas al Poder Legislativo*

Se integraron en esta nueva Constitución importantes modificaciones en lo relativo a la elección e instalación del Congreso del estado, en comparación con las Constituciones anteriores. Entre ellas podemos mencionar la restricción del periodo de ejercicio de los diputados a 2 años y el

proceso electoral proyectado de manera indirecta en primer grado. Por otra parte, el Congreso no podría sesionar sin que estuvieran presentes más de la mitad de sus integrantes.

Tendría además sólo un periodo de sesiones el cual comenzaría el 16 de septiembre y concluiría el 16 de febrero del año siguiente, pudiendo prolongarse 30 días más. Se dispuso que el gobernador debía asistir a la apertura del periodo de sesiones del Congreso para informar del estado en que se encontraba la administración pública.

La reforma y promulgación de las leyes locales, al igual que en la Constitución anterior, quedó como facultad particular de Congreso, pudiendo presentar iniciativas tanto el gobernador como el Supremo Tribunal de Justicia, las asambleas municipales, y en general, todos los habitantes de Zacatecas. También en contraste con la Constitución de 1832, se ordenó que, cuando fuera presentado algún proyecto de ley o se quisiera reformar el contenido de la Constitución, era menester aprobar su discusión en el Congreso, se pasaría copia de él al Ejecutivo para que, en el término de 10 días formulara las observaciones que estimara convenientes; vencido este término se iniciaría la discusión en lo particular del proyecto.

En esta nueva disposición, ya no se pedía a los ayuntamientos su opinión respecto a un proyecto de ley. Para la votación de cualquier ley o decreto deberían estar presente la mayoría de las personas que integraban el Congreso. Las leyes aprobadas y promulgadas empezaban a surtir sus efectos 24 horas después de su publicación, y no tenían efecto retroactivo alguno. Inclusive, las facultades y atribuciones del Congreso sufrieron ciertas adiciones, como la de computar los sufragios y declarar gobernador propietario; determinar si hubiera o no lugar a formación de causa en los delitos comunes contra los diputados y si fueran o no responsables los diputados, el gobernador, el secretario de gobierno y los ministros del Tribunal Superior de Justicia que fueren acusados ante el Congreso; también se le reconoció al Congreso facultades para formar nuevos partidos y municipalidades.

d) *Reformas al Poder Ejecutivo*

El Poder Ejecutivo del estado recaía también en el gobernador, el cual duraría en su cargo 4 años, y no podría reelegirse sino hasta pasados otros tantos más después de su periodo.

La elección de éste sería indirecta en primer grado, y al terminar su cargo quedaba obligado a presentar al Congreso un informe de su administración. Residiría en la capital del estado, y para separarse temporalmente de su cargo, necesitaba licencia expedida por el Congreso o la diputación permanente.

Entre otras facultades y deberes, el gobernador tenía a su cargo nombrar a las personas que administraran la hacienda pública; además podía imponer multas que no excediesen de 500 pesos a quienes desobedecieran sus órdenes. El gobernador del estado contaría con un secretario de despacho, cuyo titular debería poseer una instrucción regular y honrosos antecedentes.

e) Régimen interior, territorial y municipal

El capítulo denominado del gobierno interior de los partidos se reformó en su totalidad; en las nuevas disposiciones se prescribió que en cada cabecera de partido habría un jefe político que duraría en su cargo 4 años; sería nombrado popularmente y no podría reelegirse sino hasta que transcurriera el término equivalente. Además se estableció que las municipalidades que solas o reunidas con otras, bien por su situación topográfica, o por el número de sus habitantes —que excediera de 20 mil— o por los recursos que su industria, su comercio y su riqueza territorial hicieran ingresar, podían convertirse en partidos, y serían elevadas a este rango por el Congreso, si ellas lo solicitaran, oyéndose previamente al gobierno.

f) Reformas en materia de justicia

No todas las disposiciones referentes al Poder Judicial fueron reformadas, especialmente en lo que competía a las garantías procesales, únicamente fueron 2 los artículos modificados en los que se estableció que ningún negocio tendría más de 2 instancias, y que no existiría el recurso de nulidad.

El nombramiento de los magistrados y fiscal del Tribunal Superior de Justicia y el de los jueces de primera instancia se haría por el gobierno de entre una terna propuesta por el Congreso. Dentro de los requisitos exigidos para tales cargos, se pedía que debían ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, nativos o vecinos del estado, mayores de 30 años y

con experiencia profesional mínima de 6 años como abogado en cualquier parte de la República.

El capítulo reservado a los tribunales fue reformado totalmente. En sus nuevos contenidos se estableció: que el Poder Judicial se depositaría en un cuerpo colegiado denominado Supremo Tribunal de Justicia, y en los jueces de primera instancia. El cuerpo colegiado sería nombrado por el gobierno de entre las temas que le presentara el Congreso, y los interinos por el tribunal.

Otra de las novedades contenidas en esta Constitución fue el capítulo denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, en el cual se hizo mención de los delitos en que podían incurrir aquellas personas que gozaban de fe pública. Los delitos, en este sentido, podían ser del fuero común u oficiales.

g) Hacienda, seguridad pública y régimen burocrático

En el capítulo de la hacienda pública se crearon 2 nuevas disposiciones, en las cuales se establecieron las contribuciones que debían ser pagadas por los zacatecanos, debiendo ser decretadas por el Congreso, y además que todo empleado de hacienda será responsable de todos aquellos gastos que hicieren y que no hayan sido previamente autorizados por el Congreso.

Por otra parte, la seguridad pública del estado se confirió a una fuerza —la guardia nacional en servicio activo—, cuyo número de miembros lo determinaría el Ejecutivo en el presupuesto general de gastos, sin perjuicio de que dispusiera de la guardia nacional en asamblea para los casos extraordinarios que ocurrieran.

Ninguna persona podía desempeñar 2 empleos de gobierno, con la excepción de que alguno de ellos se dedicara a la enseñanza pública. No autorizándose además, ninguna reforma a la Constitución, si no proviniese de una votación de las dos terceras partes de las asambleas municipales y por la misma proporción de los diputados que integrasen el Congreso.

E. Constitución Política del Estado de Zacatecas de 1869

Esta Constitución, como las anteriores, fue proclamada en el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo zacatecano; el Congreso del estado decretó remitirla al Ejecutivo para su promulgación el 6 de enero de 1869.

Su estructura quedó seccionada en 8 títulos y un total de 82 artículos. Fue promulgada por el gobernador constitucional, Trinidad García de la Cadena el 12 de enero del mismo año.

Eran miembros del Congreso los diputados Rafael G. Femiza, vicepresidente y diputado por Villanueva; Manuel G. Solana, diputado por Pinos; Julián Torres, representando al partido de Jerez; Joaquín S. Román, diputado por Tlaltenango y fungiendo como segundo secretario; Manuel Ortega, por Fresnillo; Gregorio Castanedo, por Nochistlán de Mejía; Ramón Talancón primer secretario, por Mazapil; y F. Acosta, representando al partido de Sombrerete; Mariano García de la Cadena por Juchipila; Luis G. García, por el partido de Ojocaliente; el partido de la Capital fue representado por Gabriel García, y Joaquín Román por Nieves.

Principales reformas

Respecto a la forma de gobierno no se modificó en lo más mínimo pues continuó siendo la republicana, representativa, popular y federal. Asimismo sobre las facultades del Congreso, sólo una fue modificada; ahora aparte de computar los sufragios y reconocer formalmente al gobernador electo, el Congreso también nombraría a los diputados, a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y a los jueces de primera instancia.

Los ministros y el fiscal del Supremo Tribunal, así como los jueces de primera instancia serían elegidos popularmente en primer grado y no por el gobierno como se establecía en las Constituciones anteriores de 1825, 1832 y reforma de 1852.

Otra novedad consistió en que el Congreso del estado debía establecer las bases conforme a las cuales el Ejecutivo podía celebrar empréstitos sobre el crédito del estado, a más de aprobarlos contratos respectivos y reconocer y mandar pagar las deudas que el estado contrajera.

En lo que tocaba a la reforma constitucional no tendría validez, sino por el voto de las dos terceras partes de las asambleas municipales, manteniendo criterios similares a la Constitución precedente.

F. Constitución Política del Estado de Zacatecas de 1910

Declaró que el pueblo zacatecano, representado por su Congreso, decretaba la nueva Constitución política. Fue aprobada el 3 de febrero de 1910. Se estructuró por 8 títulos y un total de 80 artículos. Fue promul-

gada por el gobernador Francisco de P. Zárata y firmada por los diputados José A. Castanedo; Luis Canales, vicepresidente; Jesús María Castañeda; Sixto Dena; Zeferino Borrego; Antonio Urrutia; Rafael García; Ramón Romero; Luis Elías Alatorre; Luis Escobedo; Félix Ponce, secretario; Luis F. Córdoba, secretario.

A diferencia de las anteriores, en esta Constitución no se invocó el nombre de Dios, sino que fue proclamada en nombre del pueblo zacatecano, representado por su Congreso local.

a) Poder Legislativo y territorialidad

Dispuso que el territorio del estado sería el que ya se encontraba delimitado en la Constitución federal, y que una ley fijaría su división en partidos y municipalidades, aunque no especificó cuál sería esa ley orgánica. Cabe recalcar que, debido a lo anterior, esta Constitución no definió jurídicamente, como las anteriores, las partes que integraban el territorio del estado. En contraste con la Constitución de 1869 —que mencionaba un solo periodo de sesiones ordinarias— en ésta se estableció que el Congreso tendría dos periodos ordinarios: el primero comenzaría el 16 de septiembre y terminaría el 15 de diciembre, con la posibilidad de prorrogarse hasta por 30 días más; el segundo daría principio el 1o. de abril y concluiría el día último de mayo, con la posibilidad de prorrogarse hasta por 15 días más. Prescribió que la elección de sus diputados sería de manera directa y en primer grado, sujetándose las elecciones a la respectiva ley orgánica electoral.

En esta Constitución, se dispuso también que el gobernador debería asistir a la apertura de sesiones del Congreso y que informaría a éste acerca de la administración pública en general, con la obligación de informar también, por escrito, de la situación particular que guardarán los partidos del estado.

En los anteriores textos constitucionales las resoluciones del Congreso sólo tenían el carácter de ley o acuerdo económico; y en 1910 se hizo una adición, consistente en que dichas resoluciones también podían ser decretos. Por lo demás antes de cerrar sus sesiones ordinarias, debería nombrar una diputación permanente, y no sería cada año —como señalaba la anterior—, sino al terminar el periodo de sesiones ordinarias. Se agregó a lo anterior que cuando algún proyecto de ley fuere desechado,

no se volvería a presentar sino hasta el siguiente periodo de sesiones; y no hasta que transcurriera 1 año como se establecía anteriormente.

En general, puede decirse, que las facultades y atribuciones del Congreso no sufrieron más reformas, únicamente fueron adicionadas 3 más, que en lo esencial contenían:

1. Establecer las disposiciones jurídicas conforme a las cuales podía el Ejecutivo celebrar válidamente empréstitos sobre el crédito del estado.
2. Aprobar, en su caso, los convenios celebrados por el Ejecutivo, relacionados con los conflictos por límites territoriales que se pudieran presentar con los estados vecinos.
3. Conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias cuando el caso lo ameritara, pero revisando posteriormente todos los actos que hubieran dimanado del uso de esas facultades para lo que hubiere lugar.

b) Reformas del Poder Ejecutivo

Se generaron algunas modificaciones en lo relativo al funcionamiento y organicidad del Poder Ejecutivo del estado. Por ejemplo, que el gobernador duraría en su cargo 4 años, sin que pudiera reelegirse. Se derogó la disposición que establecía el código político anterior, consistente en la posibilidad de reelección toda vez que transcurriera un periodo inmediato. Las faltas temporales del gobernador serían suplidas bajo los principios siguientes: si el Congreso estuviera reunido, por la persona que éste designara; si estuviera en receso, por la persona que designara la diputación permanente. Si la falta fuere absoluta, la persona designada en los términos anteriores expediría un decreto en el cual se ordenaría que se erigiese en todo el estado un nuevo gobernador, y éste duraría en su cargo el tiempo que le faltara al gobernador propietario.

Se creó una disposición, que ninguna de las Constituciones anteriores había contemplado, relativa a que cuando el gobernador se separase de su encargo, durante el último de los años de su periodo de gobierno, no se haría ninguna convocatoria para elegir gobernador, sino que, en ese caso, sería facultad del Congreso o en su defecto de la diputación permanente, el hacer tal designación.

De las diferentes atribuciones concedidas al gobernador, por el régimen constitucional anterior, sólo fue reformada una de ellas, y se agregaron 2. La reforma a que se hace mención primeramente estableció que era atribución del gobernador, además de promulgar, cumplir, hacer cumplir y ejecutar las leyes y cualesquiera otras resoluciones del Congreso, la de proveer en la esfera administrativa para su exacta observancia y hacer del conocimiento la legislatura local, las leyes que emanaran del Congreso de la Unión. Las nuevas atribuciones del gobernador fueron la celebración de convenios sobre límites con los estados vecinos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso del estado, y decretar la expropiación por causa de utilidad pública.

El Ejecutivo, para el giro de los negocios de su inspección tendría un secretario, el cual se denominaría secretario del Poder Ejecutivo, cuyo encargado sería el jefe de la Secretaría y correrían a su cargo todos los negocios de su competencia. Mientras que en la Constitución de 1869 se estableció como un requisito para el desempeño de este cargo tener 25 años de edad, en la de 1910 se incrementó la edad exigida a 28 años. Las faltas del secretario debían ser suplidas por otro nombrado por el Ejecutivo, y por el oficial primero cuando aquellas no sobrepasaran de 3 meses.

c) Régimen municipal

En lo que atañe a los partidos en que se dividía el estado, el estatuto se mantuvo pero se dispuso que en sus cabeceras habría un jefe político, que duraría en su cargo 4 años, y sería nombrado por el gobernador, y además, este código derogó la disposición anterior relativa a la posibilidad de su reelección.

Cuando en alguna población del estado existiesen más de 1,000 habitantes —la Constitución anterior fijaba un límite de 500— y menos de 4 mil, tenían derecho a constituirse en congregación, regida por una junta municipal; y si el número de habitantes fuere de 4 mil o más, se constituirían municipalidades. La anterior Constitución de 1869 establecía el límite de más de 2 mil habitantes.

d) Reformas en materia de justicia

Mantuvo el principio procesal de que ningún negocio judicial —ya fuese civil o del orden criminal—, tendría más de 2 instancias; se hizo una adición, que establecía la procedencia del recurso de casación en con-

tra de las sentencias ejecutoriadas; quedó también asentada la responsabilidad en que podían incurrir los jueces o magistrados, cuando no cumplieran con sus obligaciones, o bien aplicaran de manera inexacta la ley, y con ello ocasionaran perjuicios a las partes. Por otro lado, la designación de los ministros titulares o interinos, de los jueces y del fiscal del Supremo Tribunal de Justicia, se seguiría haciendo por el propio tribunal y mediante elección directa en primer grado. En esta disposición se adicionó un párrafo, señalando que en caso de faltas absolutas de los ministros y fiscal, se procedería a una nueva elección.

De los requisitos que enumeró la Constitución de 1869 para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, no se reformó ninguno, sino que se agregaron 2 más: ser abogado titulado y tener 2 años de residencia en Zacatecas. En cuanto a los requisitos exigidos para acceder al cargo de juez de primera instancia no hubo cambios, únicamente se hizo adición en lo relativo a que debían residir en el estado al momento de hacer su nombramiento. Según la Constitución de 1869, duraban en su cargo un periodo de 4 años, pero en la Constitución de 1910 se extendió a 6; los jueces continuaban en su cargo por 4 años; pudiendo reelegirse en ambos casos.

La Constitución de 1869 establecía, que la responsabilidad por los delitos oficiales, sólo podría exigirse durante el periodo en que el funcionario ejercía su cargo y hasta 1 año después, mientras que la Constitución de 1910, además de lo que acabamos de señalar, se incluyó que de no haberse promovido lo conducente para exigir tal responsabilidad, el delito no podría prescribir sino en plazos específicos y conforme a las disposiciones particulares sobre prescripción de las acciones penales que estableciera la ley de la materia. Las adiciones que tuvo la Constitución de 1910 fueron hechas en los artículos 59, 65, 69, 71, 72, 74, 75, 98, 102, 122, 123, 124, 125, y por último, el tercero transitorio.

III. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE ZACATECAS DE 1918

1. *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 regí-

menes 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.

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 1917 —año en el cual se inició la vigencia de la Constitución revolucionaria— se convirtió en el punto de inicio de este periodo.

El derecho típico de esta época procuró 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 6 leyes que fueron creadas desde 1917 a 1929; así como el derecho laboral, en cuya materia se publicaron 3 ordenamientos; el derecho público con 15, lo cual revela la preocupación esencial de los gobiernos locales por consolidar la pacificación del pueblo y la estructuración de un estado que delinea 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 cuáles son las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos, así como también señala cómo se pierde la misma en los artículos 31, 35, 36 y 37 de éste máximo ordenamiento jurídico local.

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 prtidos y con ello los jefes políticos, como autoridades intermedias entre los municipios y las autoridades estatales, de esta manera, las partes integrantes del territorio del estado serían 51 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; Momax; Nieves; Noria de ngeles; 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; Tepechitlán; 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 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 2 o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en menos de 15 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 que 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 mil habitantes o fracción mayor a 20 mil, no siendo menor de 15 diputados, los cuales durarían en su cargo 4 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 una de los distritos electorales se elegirá un diputado propietario y un suplente, el primero deberá tener residencia no menor de 1 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 10 sesiones consecutivas, y por último, en los que señalase el Reglamento Interior de la 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 tendrían 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 los acuerdos serán 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 fue 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 reincorporó 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.

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 10. 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, las cuales 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 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 cumpliera con los requisitos señalados con anterioridad.

La Constitución de 1910 en sus artículos 70 y 71 hace mención a la hacienda pública, en lo que respecta a la de 1918, en sus numerales 73,

74, 75, 76, 77 y 78, en el título octavo, capítulo único señalando a la hacienda pública.

La duración del año fiscal comenzaría a partir del 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, ya que 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 del estado; y por último, el promotor fiscal.

2. *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.

La Constitución de 1918 sufrió 38 modificaciones: 5 de agosto de 1921; 28 de marzo de 1928; 29 de mayo de 1930; 4 de junio de 1930; 6 de abril de 1933; 8 de mayo de 1937; 23 de diciembre de 1941; 27 de diciembre de 1941; 30 de octubre de 1943; las reformas de 1944; 2 de abril de 1947; 10 de diciembre de 1949; 17 de noviembre de 1954; 15 de febrero de 1958; 19 de enero de 1961; la mal llamada Constitución Política del Estado de Zacatecas de 1964; las reformas del 25 de enero de 1973; 8 de marzo de 1974; 17 de abril de 1974; 15 de julio de 1975; 31 de julio de 1975; 6 de agosto de 1976; 20 de julio de 1977; 29 de enero de 1979; otra mal denominada reforma como Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas de 1980; 28 de enero de 1982; las de 30 de marzo de 1983; otra reforma mal denominada Constitución Política del Estado de Zacatecas en 1984; 23 de mayo de 1986; 13 de noviembre de 1986; 19 de noviembre de 1987; 21 de mayo de 1993; 10 de enero de 1994;

8 de agosto de 1994; 10 de marzo de 1995; 17 de julio de 1995; y las realizadas en 1998.

Aquí, es indispensable hacer una acotación, en cuanto a que ninguna de las Constituciones tanto federales como estatales en Zacatecas respetaron 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.

3. Análisis de la reforma y adición integral a la Constitución del estado de 1998

Las reformas y adiciones a la Constitución local, enviada por Arturo Romo Gutiérrez, gobernador constitucional del estado libre y soberano de Zacatecas, se inscribió 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.

La reforma estructuró a la Constitución local en 9 títulos, a saber:

De los principios políticos fundamentales.

De los derechos fundamentales: garantías individuales y sociales.

Del sistema electoral.

De los poderes del estado.

Del municipio libre.

Del sistema económico del estado.

De las relaciones laborales y la responsabilidad de los servidores públicos.

Previsiones generales, y

De la Constitución.

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.

A. Efectos 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:

- a) Fortalecer el sistema de planeación democrática del desarrollo estatal y municipal.
- b) Precisar los agentes fundamentales del proceso de crecimiento.
- c) Establecer el objetivo fundamental de todo centro de trabajo, que es crear empleos dignos y adecuadamente remunerados.
- d) 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.
- e) 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 deben sujetarse las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes, prestación de servicios, y contratación de obras.
- f) 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 nece-

sarios, en condiciones de precio y calidad mejores que los prevalientes 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 verificara y fiscalizara 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 debe de relacionarse 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 3 meses acerca del estado que guardan las finanzas públicas, igual obligación que se plantea para el gobierno del estado.

B. Efectos 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 de derecho de representación ciudadana, se considera en los capítulos 11, fracciones III y IV del título tercero, las bases que fortalecerán la democracia electoral.

Pugna por una nueva cultura política, donde la ciudadanía asuma corresponsablemente 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 en 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 Legislatura 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 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.

C. Referéndum, plebiscito y rectificación del voto

Al 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 presente 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 los ámbitos estatal o municipal.⁴ El referéndum puede ser total o parcial, según se refiera a una ley o solamente a algunos de sus preceptos.

4 "Periódico oficial, órgano de gobierno del estado", *Decreto 147*, del 15 de marzo de 2000.

La legislación reglamentaria establecerá las materias que pueden ser objeto de referéndum, los requisitos para convocar y el órgano facultado para hacerlo, así como los plazos para su realización, los procedimientos que estará sujeto, los porcentajes mínimos de participación electoral y los efectos que produzcan sus resultados.

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

Podrá solicitar que se convoque a referéndum, el gobernador del estado, los diputados de la Legislatura, 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.⁵ 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.

El texto de la reforma de 1998 establecía que podían solicitar que se convocara 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 afectara intereses de uno o varios municipios, podrá ser solicitado por los ayuntamientos involucrados.

5 *Idem.*

En la actualidad, se ha definido que podrán solicitar que se convoque a plebiscito, el gobernador, los diputados de la Legislatura del estado, los ayuntamientos y los ciudadanos en los términos que establezca la ley reglamentaria.⁶ Cuando la materia de plebiscito afecte intereses de uno o varios municipios, podrá ser solicitado por los ayuntamientos involucrados.⁷

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

D. Efectos de 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.

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.

⁶ Reforma al artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, en el decreto 147.

⁷ Adición de este párrafo y el segundo pasa a ser el tercero.

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. Para 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.
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.

De igual manera, 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 reconocido, 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 patri-

monio artístico y cultural de la entidad; con lo cual se inauguró el derecho ambiental y ecológico local.

E. División de poderes

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 sólo 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 3 años.

La Legislatura del estado se integrará por 18 diputados, electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos uninominales y por 12 electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de listas plurinominales votada en una sola circunscripción electoral. En cuanto a los requisitos para ser diputado señaló que deberán tener cuando menos 1 año de residencia efectiva; y en cuanto a la edad la redujo a 21 años.

Otra de las facultades con que cuenta la Legislatura, es proponer y designar a los integrantes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 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.⁸

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.

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

8 “Periódico oficial, órgano del gobierno del estado”, decreto núm. 147, t. CX, número 22, del miércoles 15 de marzo de 2000. Todos los recursos humanos, materiales y patrimoniales de la Contaduría Mayor de Hacienda, formaron parte de la entidad de fiscalización superior, una vez extinta aquella, desde el 31 de marzo de 2000.

racional y permanente, comprometido con el pueblo: no entorpecer la administración de justicia, obstruir, limitar o imposibilitar el libre ejercicio de las funciones que el Congreso tiene, etcétera.

En cuanto al Poder Judicial, se aumentó a 10 el número de magistrados numerarios integrantes del Tribunal Superior de Justicia, así como el requisito de 120 años mínimos de antigüedad profesional al día de su designación.

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

- a) En materia de reformas, 302.
- b) En materia de adiciones, 101.

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