

LAS LEGISLATURAS LOCALES Y SU FUNCIÓN CONSTITUYENTE

NOTAS PARA UN ESTUDIO DE LA
EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

Laura TRIGUEROS G.

SUMARIO: I. *Ejecutivo local*: 1. *Duración del periodo*; 2. *Reelección*. II. *Poder Legislativo*. III. *Derechos políticos de la mujer*. IV. *Poder Judicial*: 1. *Duración en el cargo*; 2. *Nombramientos*. V. *Responsabilidad oficial*. VI. *Reformas a la Constitución*. VII. *Recapitulación final*.

Con demasiada frecuencia se habla de la tendencia de centralización que se presenta en las entidades federativas. Hasta ahora no se ha efectuado, sin embargo, un análisis de la evolución de las instituciones existentes en las constituciones locales, a fin de determinar hasta qué punto han seguido en su desarrollo la ruta marcada por las modificaciones realizadas a la Constitución general. Este trabajo tiene por objeto llevar a cabo un estudio de tal evolución, con el fin de sacar algunas conclusiones respecto de la existencia y desarrollo del proceso de imitación que, finalmente, ha llevado a un virtual estado homogéneo, no obstante que México es un país federal.

Para este efecto se han tomado como modelo, en un intento de realizar un muestreo, catorce constituciones de diferentes entidades federativas. Se eligieron siete instituciones y se hizo un seguimiento de sus reformas a partir de 1917.

I. EJECUTIVO LOCAL

La figura del Ejecutivo federal ha sufrido, a partir de la revolución, entre otras, dos modificaciones de importancia en su organización.

La primera se refiere a la duración del presidente de la República en su cargo. La segunda a la posibilidad de su reelección.

1. *Duración del periodo*

La Constitución de 1917, en su artículo 83, disponía que la duración del encargo del Ejecutivo sería de cuatro años; en este periodo estaban incluidas las licencias que hubiese pedido, según texto expreso de la reforma de 22 de enero de 1927.

Por modificación publicada el 24 de enero de 1928, el periodo se amplió a seis años, en virtud de que se consideró que cuatro años eran insuficientes para llevar a cabo la acción gubernativa.

Por lo que toca a los gobernadores de los estados, en el texto original de 1917, artículo 115, se preveía que no podían ejercer sus funciones por más de cuatro años; fue hasta el ocho de enero de 1943 cuando se amplió de cuatro a seis años el periodo de ejercicio para los gobernadores de los estados.

Los constituyentes locales se apresuraron, en general, a adecuar el lapso de duración de los gobernadores al máximo permitido por el artículo 115. Muy pocos esperaron más de cinco años para hacerlo. Las modificaciones se produjeron el mismo año de la reforma federal; tres de ellas incluso, lo hicieron al mes siguiente (Coahuila, Colima y Guanajuato).

2. *Reelección*

En el año de 1927, para permitir el regreso al poder al general Alvaro Obregón, se reformó la Constitución federal en los siguientes términos: (el presidente) "No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de Presidente sólo por un periodo más..."

Al derogarse este precepto en 1933 se hizo declaración enfática de que "el presidente electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

No hubo una modificación semejante por lo que toca a los gobernadores de los estados a nivel federal. El artículo 115 mantuvo la prohibición de la reelección para los órganos del Ejecutivo local. Sin embargo en la reforma de 29 de abril de 1933 se incluyó en este precepto un párrafo que tiene el mismo sentido y prácticamente los mismos términos que los del artículo 83: "los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni

aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho".

A pesar de ello, en algunos estados como Chiapas y Campeche, por reforma de 7 de enero de 1931 y 29 de noviembre de 1930, se modificó la fórmula de la disposición original que señalaba que el gobernador nunca podrá ser reelecto, por la de que no podía ser reelecto para el periodo inmediato.

Fue hasta el 28 de noviembre de 1934 y 10 de octubre de 1933, cuando se reformó para incluir textualmente el párrafo del artículo 115 de la Constitución federal. Más de un año después de la reforma federal.

La prohibición constitucional de reelección para los gobernadores de los estados incluye, a partir de 1933, la prohibición de que ocupen el cargo de secretario de gobierno, cuando en la Constitución local se prevea que este funcionario puede actuar como encargado del despacho en las ausencias del gobernador. Sólo en el caso de que esta posibilidad no se contemple, podría hacerlo.¹

Otros estados no acataron el principio de no reelección establecido en la Constitución federal de 1917. Chihuahua, Michoacán, Morelos y Sonora, contienen en sus constituciones promulgadas con posterioridad, disposiciones que permitían la reelección del gobernador, a condición de que ésta no tenga lugar en el periodo siguiente. Sin embargo en los estados de Michoacán y Sonora, la prohibición absoluta de reelección se dio antes de la reforma federal en ese sentido; en el primer caso dos meses y en el segundo siete meses antes.

II. PODER LEGISLATIVO

En lo que respecta a las legislaturas locales los estados han conservado una mayor independencia del centro que la observada en otros casos.

Las reformas federales, por lo que toca a la duración de los diputados al Congreso de la Unión en sus encargos no han tenido una repercusión clara en las asambleas legislativas de los estados.

En las constituciones posteriores a la revolución, tanto federal como locales, inicialmente, la duración fue de dos años. Pero mientras en la primera se prolongó el periodo a tres años en 1933, en las segundas se registran más modificaciones para acortar o prolongar el periodo, sin aparente relación con las reformas federales.

¹ Este caso se presentaba en los estados de Guanajuato (artículo 79) y en el de Morelos (artículo 63).

De hecho en doce de las catorce constituciones estudiadas se modificó la duración del cargo de diputados a tres años, más de diez años después de la reforma federal: tres de ellos lo acortaron, pues establecían cuatro años como periodo; pero los nueve restantes que prolongaban el ejercicio con esta reforma, tampoco se apresuraron a hacerlo. El estado de Guerrero tardó 22 años en imitar al centro en este asunto.²

Se registran entre tres y cuatro modificaciones a este respecto en cada entidad; solamente el estado de Morelos estableció desde su Constitución original de 1931, un periodo de tres años y no lo ha alterado.

En el estado de Coahuila se encuentra una laguna, a partir de la reforma de 24 de marzo de 1978, no se indica ni en la Constitución ni en la ley orgánica del Congreso, el periodo de duración de cada legislatura. Sólo se hace referencia al "periodo respectivo".

Un ejemplo de conservación de instituciones propias, a pesar de lo que ocurra alrededor, se encuentra en el estado de Chiapas. Durante más de veinte años la Constitución de este estado previó como forma para elegir a sus legisladores, la elección plebiscitaria. Originalmente, en la Constitución de 1921 sólo se establecía que la elección debía ser popular, sin mayores indicaciones; pero a partir de 1931 y hasta el 16 de abril de 1952, se mantuvo un sistema diferente al de otros estados de la Unión.

En cambio en lo relativo al número mínimo de diputados que deben integrar los congresos locales, las reformas correspondientes se han producido con bastante celeridad, en un lapso máximo de dos años, a partir de la publicación de la reforma al artículo 115 de la Constitución federal. Aun cuando los mínimos se fijaron en números más altos a los requeridos.

Lo mismo sucedió a partir de 1977 con la modificación relativa a diputaciones de las minorías.

III. DERECHOS POLÍTICOS DE LA MUJER

La reforma a la Constitución general reconociendo plenos derechos políticos a la mujer fue, como se sabe, paulatina. Al parecer respondía a una exigencia o, al menos a un sentimiento cierto, ya presente en la población, aunque no reconocido de manera explícita.

² Acortaron el periodo de duración: Aguascalientes, el 27 de julio de 1947; Chiapas, el 21 de marzo de 1951; Durango, el 31 de octubre de 1951.

Lo prolongaron Campeche, Coahuila, Chihuahua, Colima, Guanajuato e Hidalgo. Morelos estableció el periodo de tres años a partir de su Constitución original de 1931.

Era difícil introducir una medida como ésta de manera repentina. La desconfianza que todavía inspiraba la mujer en la actuación cívica y quizás el temor de las autoridades a un rechazo por alguna parte de la población, fueron seguramente factores importantes en la determinación que se tomó.

Por otra parte, si se reconoce, como hacen muchos, que el municipio es una escuela de formación cívica, resulta lógica la medida adoptada por el constituyente: introducir la ciudadanía de la mujer en el ámbito municipal como un paso previo, como un ensayo. Por reforma de 2 de febrero de 1947, siendo presidente de la República Miguel Alemán Valdés, se estableció en el artículo 115 de la Constitución la participación de las mujeres en las elecciones municipales, en igualdad de condición que los varones, con derecho a votar y a ser votadas. Independientemente de los resultados que esta disposición haya tenido en la práctica, lo cierto es que la reforma cabal a este respecto, es decir, el reconocimiento de los derechos políticos de la mujer a nivel federal, tardó todavía varios años en producirse, siete, para ser exactos.

Los antecedentes de este movimiento en favor de los derechos de la mujer se encuentran en los estados de la Federación. En cambio no puede hacerse una afirmación categórica respecto de la entidad pionera, puesto que, para los efectos de este trabajo, se analizaron únicamente 14 entidades federativas; pero, al parecer, fue el estado de Chiapas donde por primera vez en la historia de la legislación mexicana se reconoció a la mujer el derecho al voto.

Por decreto número 34 de la XXX legislatura del estado, el 14 de mayo de 1925, se estableció en artículo único, lo siguiente:

"Se reconocen a la mujer de los 18 años en adelante, en todo el territorio del Estado de Chiapas, los mismos derechos políticos del hombre; en consecuencia, tiene derecho de votar y ser votada para los puestos públicos de elección popular, cualesquiera que éstos sean".

El estado había sufrido una época de intranquilidad política. El gobernador Fernández Ruiz, que ocupó el cargo hasta el 20 de noviembre de 1924, tuvo largos periodos de ausencia; fue suplido en varias ocasiones durante su mandato. Del 1º al 31 de diciembre del mismo año dos gobernadores pretendieron, al mismo tiempo, obtener el reconocimiento de los poderes de la Unión, sin conseguirlo.

El 1º de enero de 1925 subió al poder, como gobernador provisional, César Córdoba; ocupó el cargo hasta el 19 de mayo de ese año y fue substituido por Carlos Vidal.

El 17 de mayo de 1925 se publicó en el periódico oficial y por bando solemne, el decreto mencionado, que consta además, de seis conside-

randos que lo razonan y motivan. Se refieren a las condiciones de la mujer como parte integrante de la sociedad, a sus méritos en todos los campos, a sus cualidades psicológicas, a sus habilidades, a lo benéfico de su presencia en el debate de los asuntos políticos y a la necesidad de darle oportunidad de prepararse e iniciar su actividad en este campo. Hacía mención de las ocasiones en que se ha debatido su participación en los asuntos políticos y se pronunciaba por reconocer, de la manera más amplia, su igualdad con el hombre en esta materia.

También con anterioridad a la reforma de la Constitución federal y con la coincidencia de haber sido promulgadas por gobernadores interinos en sus respectivas entidades, las constituciones de Durango y Chihuahua establecieron la igualdad cívica de la mujer, el 9 de mayo y el 24 de junio de 1939, respectivamente.

De las otras entidades estudiadas solamente tres incluyeron un precepto relativo a la participación de las mujeres en la actividad electoral municipal; posteriormente lo ampliaron a la estatal con más de un año de retraso. Los demás esperaron más de diez años para establecerlo en sus constituciones a partir de la segunda reforma a la Constitución general. Algunos no modificaron nunca la disposición relativa aunque haría falta saber si este derecho fue respetado en la práctica a partir del mandato federal: puede entenderse que la reforma se acató sin modificar los textos constitucionales.

Lo cierto es que en la mayor parte de los estados hubo negligencia en aceptar esta reforma; sus constituciones se reformaron con mucha lentitud.

IV. PODER JUDICIAL

Respecto del poder judicial se estudiaron dos cuestiones: la duración en el cargo de los magistrados del tribunal superior de los estados y el sistema de nombramiento de los mismos. A nivel federal se observaron al respecto tanto lo relativo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

1. *Duración en el cargo*

Originalmente, en las constituciones locales posteriores a 1917, se observa una constante respecto de este primer punto: la duración en el cargo de los magistrados era de cuatro años. A partir de los años

cuarenta, la mayoría de los textos sufren una reforma para ampliar el periodo a seis años. Este proceso coincide, aunque con cierto retraso, con la modificación de la Constitución general de 15 de diciembre de 1934, en ese sentido.

Solamente en la Constitución de Chihuahua el cambio consistió en la disminución del periodo respectivo a tres años. Esta modificación es del año de 1939.

En cambio, la inamovilidad judicial que se estableció a favor de los ministros de la Suprema Corte de Justicia el 21 de septiembre de 1944, no tuvo repercusión en las constituciones locales. La establecen expresamente cuatro de ellas;³ existió temporalmente en las de los estados de Campeche entre 1957 y 1980, y Guanajuato entre 1961 y 1967, fecha en la que se modificaron las disposiciones respectivas para establecer un periodo de seis años, uniformándose a la tendencia general.

Las constituciones de los estados de Chiapas y Michoacán señalan que los magistrados adquieren la inamovilidad en su cargo si son reelegidos o si, después de cinco años de ejercicio, se consideran merecedores de este privilegio por su honorabilidad y su eficiencia en el desempeño. La decisión relativa debe ser tomada por acuerdo del Congreso, a propuesta del gobernador.

En general el lapso de duración adoptado por la mayoría de las constituciones locales es de seis años. Debe hacerse notar que de esta manera el gobernador entrante encuentra la posibilidad de integrar el órgano máximo del poder judicial estatal a su gusto, poniendo en entredicho la imparcialidad de sus miembros.

2. *Nombramientos*

También en este caso se ha seguido, en términos generales, los lineamientos marcados por la Constitución general. En ella, los ministros de la Suprema Corte eran nombrados por elección del Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, hasta el 30 de agosto de 1928. Por reforma constitucional de esa fecha se otorgó la facultad de nombrar a los primeros al Ejecutivo con aprobación del Senado; mientras que los segundos fueron nombrados, a partir de 1917 por la Suprema Corte de Justicia.

³ Establecen la inamovilidad en forma expresa las constituciones de los estados de Hidalgo a partir del 1º de noviembre de 1979 (artículo 97); Chihuahua desde el 31 de enero de 1968, Aguascalientes a partir del 13 de agosto de 1950, en este caso el privilegio alcanza también a los jueces (artículo 48).

En la mayoría de las constituciones locales de 1917 se adoptó el sistema que prevé el nombramiento de los magistrados del tribunal superior por el Congreso local, a propuesta del gobernador. Respecto de la propuesta se observaban dos corrientes: en algunos estados se circunscribía a la presentación de una lista o de una terna;⁴ en otras se trataba de una propuesta libre.⁵

Un supuesto diferente presentaba en Coahuila: la propuesta de la terna debía provenir de los ayuntamientos.⁶

La elección popular de los miembros del tribunal se estableció en la Constitución de Chihuahua hasta el año de 1928, en la de Michoacán hasta 1960, y en la de Durango hasta 1973. En esta última se preveía un sistema complejo de elección popular indirecta, seguida del nombramiento por el Congreso local. En los tres casos, al reformarse las disposiciones respectivas, se adoptó el sistema de nombramiento por el Ejecutivo con aprobación del Congreso.

La Constitución del estado de Colima preveía una situación muy peculiar: en el caso de que la votación del Congreso para el nombramiento de magistrados tuviera como resultado un empate, la situación se resolvía por la suerte. El 8 de octubre de 1932 esta disposición se reformó, desde entonces fue necesaria una segunda votación.

Estos sistemas originales se modificaron posteriormente, aun cuando no en la misma época. Las primeras reformas se registran a partir de 1950;⁷ la mayoría de las constituciones son reformadas en 1980.⁸ El sistema adoptado entonces fue el de nombramiento por el Ejecutivo con aprobación del Congreso local, adhiriéndose en esa forma, aunque tardíamente, al sistema seguido por la Constitución general.

V. RESPONSABILIDAD OFICIAL

Puede hablarse respecto de la responsabilidad oficial de que las le-

⁴ El nombramiento era hecho libremente por el Congreso en las constituciones de los estados de Campeche hasta el 27 de febrero de 1957; Chiapas, hasta el 7 de enero de 1931; Aguascalientes hasta el 13 de agosto de 1950; Guanajuato hasta el 28 de diciembre de 1981 y Colima hasta el 30 de enero de 1954.

En Chihuahua el Congreso se sujeta a una lista de candidatos presentada por el Ejecutivo.

La propuesta en terna por el Ejecutivo estuvo en vigor en Morelos hasta el 4 de agosto de 1965 y en Durango del 9 de septiembre de 1973 al 29 de mayo de 1980.

⁵ En este caso se encuentran las constituciones de Michoacán a partir del 1º de febrero de 1960; Chiapas hasta el 16 de septiembre de 1981 y Guerrero hasta el 16 de julio de 1975.

⁶ Coahuila (artículo 136).

⁷ Aguascalientes, Colima, Campeche, Morelos y Guanajuato.

⁸ Hidalgo, Guerrero, Chiapas, Durango, Sonora y Nuevo León.

gislaciones de los estados siguen ciertos patrones que se repiten entre ellas y que se pueden formar grupos definidos por las variables que presentan, tanto a nivel constitucional, como en la legislación secundaria.

Para los efectos de este trabajo se tomaron sólo algunos puntos como referencia.

La inclusión de los servidores públicos de los municipios, al capítulo de responsabilidad oficial, se impuso como obligación a los estados por reforma de la Constitución federal de 28 de diciembre de 1982. El resultado de esta reforma a nivel local es el siguiente: de los catorce casos examinados, cinco incluían ya desde sus constituciones posteriores a 1917 a estos funcionarios;⁹ dos más los incluyeron después, pero con anterioridad a 1982.¹⁰ De los restantes ninguno ha modificado su Constitución en ese sentido.

Entre estos últimos tres hacen referencia a todos los funcionarios públicos, pero no especifican a los municipales;¹¹ otros identifican a los sujetos a través de una lista en la que no se les incluye.

Solamente en dos casos, Chihuahua y Morelos, se hace alusión a la responsabilidad por violación a la Constitución y leyes federales, pero en el segundo esta disposición aparecía desde 1931 y en el primero se incluyó en 1983.

Respecto del modelo federal de responsabilidad limitada del Ejecutivo, existe en todas las constituciones examinadas. Presenta dos tipos de variantes: en cuatro de ellas no se contempla la traición a la patria;¹² en tres más se hace referencia a traición al estado o a sus intereses.¹³

Por otra parte se aumenta la lista de causales incluyendo la violación a la Constitución local y eventualmente a la federal, en tres casos;¹⁴ en el estado de Campeche también se considera como tal la violación a leyes locales.

Una constante como causa de responsabilidad del gobernador es el

⁹ Entre éstos estaban las constituciones de los estados de Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Michoacán.

¹⁰ Campeche el 29 de mayo de 1965 y Morelos el 26 de noviembre de 1980.

¹¹ Aguascalientes, Colima y Durango.

¹² Estas son las constituciones de los estados de Aguascalientes, Colima, Guerrero y Michoacán.

¹³ En el primer supuesto se encuentran los estados de Coahuila y Morelos; en el segundo, el estado de Hidalgo.

¹⁴ La violación a la Constitución local aparece como causal en todas las constituciones estudiadas. La violación a la Constitución federal solamente en las de Colima, Chihuahua y Durango.

atacar la libertad electoral; se encuentra en doce de las constituciones examinadas.¹⁵

Se observa también un privilegio adicional del gobernador en Durango, Guerrero y Michoacán, respecto del procedimiento para declarar la procedibilidad, pues éste debe llevarse ante el Tribunal Superior y no ante el Congreso.

En ningún caso se encontró referencia a la actuación de la legislatura local en el supuesto de que el gobernador, los diputados o los magistrados, sean acusados por la comisión de un delito federal, de acuerdo con el artículo 110 de la Constitución federal.

La declaración de procedencia se lleva a cabo mediante un procedimiento, que generalmente es igual al federal en cuanto a integración del gran jurado y votación que se requiere para hacer la declaración. En seis estados se presentan diferencias por exigirse el voto de las dos terceras partes de los diputados o bien de la mayoría del total de los integrantes de la legislatura, no sólo de los presentes, como exige la Constitución general.

En Campeche y en Morelos deben estar presentes los magistrados suplentes.

Un caso de excepción es el de Chiapas, en el que se requiere la presencia del gobernador.

La votación requerida, al contrario de lo que sucede en la declaración de procedibilidad, es generalmente menor: se requiere sólo la mayoría absoluta, solamente en cuatro estados se exige mayoría especial.¹⁶

VI. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

Se ha discutido mucho sobre el carácter del procedimiento de reformas a la Constitución federal, así como sobre el supuesto órgano que lleva a cabo tales reformas. No existe en la doctrina un acuerdo respecto de si se trata de un órgano especial, el llamado constituyente permanente;¹⁷ si el Congreso de la Unión funciona como asamblea única;¹⁸

¹⁵ Las excepciones son las constituciones de los estados de Chiapas, Guanajuato y Guerrero.

¹⁶ Estos son los estados de Coahuila, donde se requiere la aprobación de doce del total de diputados; Chihuahua, Chiapas y Michoacán.

¹⁷ En este sentido *cfr.* Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 1977, pp. 10 y ss.

¹⁸ *cfr.* Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 10; Piña, Porfirio, "La reforma de la Constitución", *Revista de investigaciones jurídicas* de la Escuela Libre de Derecho.

o si realmente tal órgano no existe y si el Congreso sesiona en forma separada y sucesiva.¹⁹

Lo que sí resulta evidente es que el procedimiento de reforma constitucional es distinto al que se requiere para reformar una ley: se exige una mayoría especial en el Congreso y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados.

En las constituciones locales, nueve de las catorce examinadas requieren un procedimiento más complejo: la aprobación de la reforma debe obtenerse en dos legislaturas sucesivas²⁰ o bien se necesita una doble lectura, discusión y aprobación en periodos diferentes de la misma legislatura.²¹ Actualmente sólo siete de las entidades referidas conservan este sistema.²²

Otra formalidad adicional observada es la publicación de las reformas en dos ocasiones: la primera provisional, con fines únicamente informativos, y la segunda definitiva, para que surta todos los efectos en derecho.²³ Esta práctica ha sido fuente de confusiones respecto a la definitividad de la reforma; algunas publicaciones oficiales de constituciones estatales toman en cuenta la primera publicación sin atender a que ésta no supone la reforma ni implica obligatoriedad. Esto sucede en siete estados.

Este mismo fenómeno se presenta respecto a otra cuestión: generalmente las reformas a las constituciones locales no requieren promulgación por el Ejecutivo; de manera que la publicación hecha por la propia legislatura surte todos los efectos legales.²⁴ Solamente en tres estados de los examinados: Durango, Michoacán y Guerrero se prevé la intervención del Ejecutivo en el proceso de reforma; en ninguno de los casos se hace referencia a la obligación del gobernador de promulgarlas.

Sin embargo en ocasiones, las publicaciones que los estados hacen

¹⁹ cfr. Arteaga Nava, Elisur, "Las reformas constitucionales", *Revista de investigaciones jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año 7, núm. 7, México, 1983, pp. 393 y ss.

²⁰ Así lo establecen las constituciones de Chihuahua, la de Colima hasta el 23 de mayo de 1939; la de Chiapas; la de Morelos hasta el 4 de agosto de 1965, la de Michoacán; la de Campeche hasta el 30 de agosto de 1931.

Excepto las constituciones de Michoacán y Chihuahua, las otras se ajustaron al procedimiento de reformas de la Constitución general en las fechas mencionadas.

²¹ Este es el trámite requerido por la Constitución de Coahuila, y por la de Chihuahua en algunos casos.

²² Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Morelos.

²³ Se observa esta formalidad en Colima, Chiapas, Michoacán, Coahuila y Durango.

²⁴ Colima entre ellos.

de su Constitución no toman como válidas las reformas que no contienen el decreto del Ejecutivo promulgándolas, a pesar de que tal requisito no esté contenido en la propia Constitución.

Cinco de las constituciones estudiadas no contemplan la aprobación de la iniciativa de reformas constitucionales por los ayuntamientos, de manera que la única diferencia que existe en estos casos con el proceso de reforma a leyes secundarias es la mayoría especial que se exige para su aprobación.²⁵

Esta es una divergencia con respecto al procedimiento federal que casi todos los estados adoptan; pero aun entre los que siguen ese modelo, tres de ellos requieren el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los ayuntamientos y no de la simple mayoría.²⁶

Algunos estados han modificado sus procedimientos originales para copiar el de la Constitución federal; de ellos, dos los adoptaron desde 1917: Aguascalientes y Guanajuato, aunque en este último no se requería entonces la aprobación de la reforma por los ayuntamientos, sino únicamente se obligaba a la legislatura a oír su opinión. Esta disposición fue reformada en 1976.

Por último, se encuentran también algunos procedimientos originales: en el estado de Durango se requiere primero que se apruebe el estudio de la iniciativa como tal por el Congreso local, para después comunicarla al Ejecutivo, al Tribunal Superior del estado y a los ayuntamientos; todos estos funcionarios y órganos tienen obligación de contestar por escrito emitiendo su opinión o dictamen; todo esto se hace con anterioridad a que la iniciativa se presente a discusión y votación en el Congreso local.

En los estados de Morelos y Michoacán se prevé un trámite sumario para incorporar a la Constitución local las reformas sufridas por la federal. Esto a partir del 4 de agosto de 1965 en el primero y del 28 de septiembre de 1983 en el segundo.

Existió una restricción expresa respecto del objeto de las reformas en la Constitución de Guerrero: no podían reformarse los principios constitucionales básicos.²⁷

Puede decirse que hay una tendencia clara a imitar la Constitución federal aunque no podría precisarse una fecha o una época en que ésta se haya iniciado. Hay estados que tienen un procedimiento seme-

²⁵ En este caso están todavía las constituciones de Michoacán y Chihuahua. Guerrero, Hidalgo y Durango modificaron con posterioridad sus sistemas para incluir a los ayuntamientos dentro del proceso de reformas a sus constituciones.

²⁶ Son Hidalgo, Morelos, Guerrero y Campeche hasta 1931.

²⁷ Constitución del estado de Guerrero, a.112.

jante al federal desde 1917, otros lo adoptaron en los años treinta. Algunos más tarde todavía.²⁸

Debe señalarse que ésta es una tendencia limitada y con excepciones; las cuales tiene como denominador común el prever una mayor complejidad en el procedimiento, de reformas por los órganos que intervienen o por las mayorías especiales que exigen para su aprobación.

VII. RECAPITULACIÓN FINAL

Un estudio de naturaleza similar al presente, ha puesto de manifiesto el hecho de que el estudio de las instituciones públicas, el análisis de las materias que son objeto del derecho constitucional, no puede hacerse sin tomar en cuenta el contexto histórico, los personajes que actúan en determinado momento. A primera vista se puede afirmar que en tal o cual entidad federativa, por ejemplo, la legislatura local como constituyente, tardó más de diez años para adoptar un decreto por virtud del cual se amplió el mandato de los gobernadores de cuatro a seis años.

Pero en el fondo bien pudiera tratarse de que en la entidad existió un político con fuerte ascendencia dentro de ella y con cierta antipatía hacia el gobierno obregonista-callista, que mientras que estuvo en el poder y conservó influencia impidió la adopción de una reforma en tal sentido.

En otros casos, cuando en una entidad federativa se ha detectado que en forma acelerada adoptó el principio de reelección por lo que hace a los gobernadores, se debió a que las autoridades locales se habían pronunciado a favor de modificar la Constitución general por virtud de la cual se permitió la reelección de Álvaro Obregón.

Con vista al desarrollo constitucional de los estados es válido afirmar que hubo una etapa en la vida política del país en que la conformación de la estructura y características del Estado mexicano no se debió sólo a la acción de los poderes del centro; contribuyeron de manera notable y en un grado decreciente de importancia, los gobiernos de los estados; de éstos algunos más y otros menos; pero no es exagerado decir que el ejemplo de una entidad fue determinante para tal o cual institución pública.

En lo relativo a la intervención de la mujer en política se puede afirmar que existieron dos vertientes; una, a la que por llamarla de al-

²⁸ Aguascalientes y Guanajuato están en el primer caso; Colima en el segundo y Morelos en el tercero.

guna forma, se denomina espontánea y que surgió casi simultáneamente con la revolución, que dio intervención a nivel local al sexo femenino; las experiencias aportadas por esta vertiente, a no dudarlo, fueron tomadas en cuenta cuando finalmente se aprobó, a nivel constitucional general, la intervención irrestricta de la mujer en la política.

La otra vertiente, que podría ser denominada artificial, es aquella que se da en los estados por los años cuarenta, estimulada por el centro, con el fin de servir como muestreo para determinar el posible comportamiento de la mujer en las urnas y de la influencia que sobre ella e, indirectamente, en la política nacional, tenía el clero católico. Una vez que los tanteos crearon la convicción de que no había nada que temer, en 1954, se procedió a modificar la Constitución general en el artículo 34.

Este estudio preliminar ha puesto de manifiesto que el muestreo tuvo estas características: casi fue general en todo el país; en estados en los que se consideró que la población femenina era más conservadora e influenciable el sondeo se prolongó por más tiempo; siempre comprendió la participación de la mujer mediante el voto activo, en contiendas electorales relativas a ayuntamientos y en algunos casos a diputaciones locales; se permitió, además, la intervención de la mujer como candidata a dichos puestos. Fue excepcionalmente raro que se diera intervención en lo relativo a gubernaturas.

El decho constitucional estatal apunta, en términos generales, en el sentido de la uniformidad y de borrar los elementos que le den personalidad y lo hacen distinto a uno de los otros. Todos los gobernadores tienen como periodo constitucional de duración el de seis años, no hay uno que dure menos, no obstante que jurídicamente no hay impedimento. Todos los periodos de los diputados son de tres años, no obstante que en el pasado duraron dos o cuatro años.

En el marco teórico relativo a la responsabilidad de los altos funcionarios, ahora llamados servidores públicos, está siendo modificado por los estados en acatamiento a lo dispuesto por la Constitución general, pero es de hacerse notar que lo hacen, al igual que el centro, sin haber experimentado el anterior sistema, pues en términos generales no tuvieron oportunidad de aplicarlo; además algunos de ellos lo hicieron fuera del término que marca la Constitución y otros no lo han hecho en franca violación de la misma.