

INTRODUCCIÓN	7
I. El predominio del ejecutivo	7
II. Las demás reformas	7
III. La nueva constitución de Zacatecas, de 11 de noviembre de 1964	11

INTRODUCCIÓN

Entre el 1º de enero de 1960 y el 31 de diciembre de 1972, de los veintinueve Estados que agrupa la República Mexicana, veintiocho han procedido a diversas reformas constitucionales, y uno, Zacatecas, ha elaborado una nueva Carta.

I. EL PREDOMINIO DEL EJECUTIVO

El carácter general y afirmado de estas reformas es la tendencia marcada a asentar el predominio del ejecutivo sobre el legislativo, frente a un judicial de competencias estrictamente delimitadas. Dicha tendencia es específica del derecho constitucional contemporáneo, en América como en Europa y en África, y tanto en régimen presidencial como parlamentario.

“En el siglo y mundo en que vivimos”,¹ la práctica de los regímenes políticos ha demostrado que la separación de los poderes, concebida como garantía fundamental del equilibrio —esto es de la igualdad de importancia— entre los diferentes órganos de gobierno, no puede ser más que un concepto puramente normativo, una imagen teórica del arte de gobernar. La evolución acelerada que caracteriza nuestra época, las adaptaciones inmediatas o las mutaciones vitales que entraña, así como las demás tareas que pone a cargo del Estado, implican y requieren —gústenos o no— un poder efectivo de decisión y de acción, esto es un ejecutivo estable y eficaz, capaz de actuar rápida y oportunamente cuando las circunstancias así lo exigen. Semejante eficacia procede, ante todo, de la unidad de decisión y de acción; de ahí el papel cada vez más limitado que el órgano legislativo se ve asignado, y, en contraparte, las crecientes prerrogativas que se atribuyen al ejecutivo.

II. LAS DEMÁS REFORMAS

Esquemáticamente, las demás reformas pueden clasificarse como sigue:

¹ *Général de Gaulle, Discours de Bayeux, 1946.*

1. *Reajustes y adaptaciones a la evolución socioeconómica:* creación de municipios nuevos; aumento del número de diputados o de magistrados y jueces, proporcionalmente al crecimiento de la población o del volumen de litigios, respectivamente; nueva estructuración de los órganos de colaboración del ejecutivo; creación de puestos, etcétera . . .

Aguascalientes (artículo 9 y 17)
Baja California (artículo 56)
Campeche (artículo 31)
Coahuila (artículos 91, 135, 136 y 141)
Colima (artículos 67, 81 y 141)
Chiapas (artículo 13)
Guanajuato (artículos 58 y 61)
Guerrero (artículo 23)
Hidalgo (artículo 3)
Jalisco (artículo 9)
México (artículos 38, 70, 100, 133, 155, 157, 162 y 163)
Michoacán (artículos 62 y 70)

Morelos (artículos 40, 70, 74, 75, 76, 81, 82 y 89)
Nayarit (artículos 26 y 72)
Oaxaca (artículos 59, 82 y 92)
Querétaro (artículos 88, 95, 97, 98 y 99)
Sinaloa (artículos 18, 25, 47, 66 a 72, y 94)
Tabasco (artículo 37 y artículos 89 a 92)
Tamaulipas (artículos 26 a 107)
Tlaxcala (artículos 23 y 168)
Veracruz (artículo 95)
Yucatán (artículos 57 a 62)
Zacatecas (artículos 23 y 28)

2. *Definición más precisa de la nacionalidad local y tendencia a reservar a los nacionales de cada Estado el ejercicio de los cargos públicos estaduales* (gobernador, diputado, presidente municipal, etcétera), al exigir la nacionalidad local y/o un plazo más o menos largo de residencia efectiva:

Coahuila (artículos 10, 11, 12 y 76)
Hidalgo (artículos 5, 19, 47, folio I, y artículo 80)
Jalisco (artículo 75)
Morelos (artículos 3 a 15, y artículo 58, folio III)

Sinaloa (artículos 25, 56 y 116 bis, folio v)
Sonora (artículo 70, folio I, y artículo 134, folio II)
Tabasco (artículo 37, folio I)
Tlaxcala (artículo 63, folio III y artículo 64)
Zacatecas (artículos 13 a 15)

3. *En el régimen municipal, tendencia a preparar un retorno hacia una centralización más marcada:*

Baja California (artículo 84)
Colima (artículo 91, folio v)
Morelos (artículo 115, folio x)

Sinaloa (artículo 43, folio xxvi, artículos 117 y 119)

En su redacción anterior, la fracción I del artículo 119 daba competencia a los ayuntamientos para “legislar en todo lo concerniente al interés propio del municipio” —competencia algo insólita, puesto que la facultad de ‘legislar’ es propio de una asamblea legislativa y no de una junta municipal. La reforma de 1966 aporta una rectificación oportuna a la redacción anterior, al especificar que al ayuntamiento le compete “gobernar política y administrativamente el municipio . . .” y al Congreso “. . . discutir y aprobar anualmente las leyes de ingresos municipales” (artículo 43, folio xxvi).

En cambio, en la Carta de Chihuahua, encontramos una disposición descentralizadora (artículo 93, folio xxxvii) que, por ser un caso aislado, debe analizarse como la excepción que confirma la regla.

4. La nueva mayoría política de los dieciocho años

Las entidades federativas adoptaron la nueva mayoría de edad política —fijada a los dieciocho años por el decreto de 19 de diciembre de 1969 que modificó el artículo 34 de la Constitución federal—² mediante dos procedimientos.

a) En dieciocho Cartas, se reformó directamente el artículo correspondiente:

Coahuila (artículo 11, folio 1)
Campeche (artículo 6, folio 1)
Colima (artículo 10, folio 1)
Chiapas (artículo 5, folio 1)
Durango (artículo 28, folio 1)
Guanajuato (artículo 19, folio 1)
Guerrero (artículo 8, folio 1)
Morelos (artículo 13, folio 1)
Nayarit (artículo 16, folio II)

Nuevo León (artículo 35)
Puebla (artículo 12)
San Luis Potosí (artículo 9, folio 1)
Sinaloa (artículo 8, folio 1)
Tabasco (artículo 22, folio 1)
Tamaulipas (artículo 6, folio 1)
Tlaxcala (artículo 12, folio 1)
Veracruz (artículo 25, folio II)
Yucatán (artículo 6, folio 1)

b) Por hacer referencia directa al artículo 34 de la Constitución federal, o a la calidad de ciudadano conforme a dicha Carta general, la reforma no fue necesaria en once Constituciones:

i) México: “Son ciudadanos del Estado los habitantes que, a la calidad de ciudadano conforme al artículo 34 de la Constitución

² Diario Oficial, 22 de diciembre de 1969, p. 2.

federal, reúnan las condiciones de vecindad en los términos del artículo 21” (artículo 27);

Zacatecas (artículo 11)

ii) Chihuahua: “Son ciudadanos del Estado los hombres y las mujeres que además de ser ciudadanos mexicanos, sean chihuahuenses” (artículo 20).

Aguascalientes (artículo 12)
Baja California (artículo 8)
Hidalgo (artículo 4)
Jalisco (artículo 4, folio II)

Michoacán (artículo 12, folio I)
Oaxaca (artículo 24)
Querétaro (artículo 18)
Sonora (artículo 10)

5. Reformas al poder judicial

Las reformas adoptadas por los Estados de México y Michoacán aportan en este dominio dos innovaciones por subrayarse.

a) Por una parte, la Carta del Estado de México crea, a partir de 1970, una jurisdicción administrativa: mediante leyes, el Congreso “podrá instituir tribunales de los contencioso-administrativo . . . que tengan a su cargo dirimir las controversias entre la administración pública estatal o municipal y los particulares” (artículo 100). Por otra parte, en los municipios, al lado de los jueces menores (elegidos), se instituyen “jueces populares”, nombrados por el ayuntamiento correspondiente (artículo 157), siendo ambas categorías consideradas como auxiliares de los tribunales del Estado (artículo 161).

b) En 1972, Michoacán adoptó dos medidas muy acertadas para lograr una mejor administración de justicia: inamovilidad y jubilación forzosa.

La reforma al artículo 72, relativo al Supremo Tribunal de Justicia, prevé que los magistrados designados para tres períodos consecutivos serán inamovibles. Este mismo artículo instituye una jubilación obligatoria después de los setenta años, o voluntaria al cumplir los sesenta años, con más de quince años de servicios.

6. Enumeración más detallada de las garantías individuales y sociales, especialmente en lo referente al trabajo y prevención social:

Campeche (artículos 1 y 2)
Morelos (artículos 2 y 40, folio xix)

Yucatán (artículo 87, folio viii)
Zacatecas (artículos 3 al 8)

7. En fin, modificaciones al derecho penal y al régimen penitenciario:

Jalisco (artículo 35, folio xvii)
Nuevo León (artículo 17)

Sinaloa (artículo 157: abolición de la pena de muerte).

III. LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE ZACATECAS, DE 11 DE NOVIEMBRE DE 1964

La elaboración de la nueva Constitución zacatecana se inspiró fundamentalmente en la voluntad de “actualizar la legislación vigente en el Estado, para que responda eficazmente a las necesidades sociales del momento, ya que, debido a los factores económicos, políticos y sociales que en el país concurren, la vida de los habitantes del Estado se desarrolla en un ambiente distinto al que propició la legislación dictada varios años atrás”.³

Se trataba, pues, en primer lugar, de *modificar la forma de la Carta*, remediar “la redacción defectuosa de la mayor parte de la Constitución”³ de 17 de noviembre de 1944, puesto que “en la misma, se usan términos y expresiones que no corresponden a la denominación con que deben señalarse las instituciones . . . , substituyéndolos por aquéllos . . . que señalan con mayor precisión técnica las ideas y conceptos a que se refieren”.³

En segundo lugar, *en cuanto al fondo*, vamos a señalar las modificaciones más importantes:

1. Los artículos 1 a 8 confieren a las *garantías individuales y sociales* el carácter de disposiciones de rango constitucional. Las garantías sociales están enumeradas detalladamente en los artículos 3 a 8; se hace hincapié en el principio de justicia social; se garantiza el derecho al trabajo, la protección a la familia, el acceso a la educación y el disfrute de la asistencia médica.

2. Los artículos 11 a 13 precisan los conceptos de *habitantes y ciudadanos del Estado*. Notemos que el artículo 13, al definir la calidad de ciudadano, introduce requisitos nuevos: las personas que deseen adquirir la nacionalidad zacatecana deberán: *a*) tener cinco años de residencia en el Estado, y, *b*) solicitar “al Congreso que se les otorgue el reconocimiento ciudadano”.

3. El artículo 23 consagra la creación de *tres municipios nuevos*,

³ “Exposición de motivos del decreto núm. 382 de 11 de noviembre de 1964”, *Periódico Oficial de Zacatecas* de 14 de noviembre de 1964.

como consecuencia directa del crecimiento de la población y de la evolución económica.

4. Asimismo, el *artículo 28* prevé que se elegirá un diputado por cada setenta y cinco mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil; por otra parte, estipula que el número total de diputados no puede ser menor de once. El antiguo artículo 25 disponía que se eligiera un diputado por cada setenta mil habitantes o fracción mayor de treinta y cinco mil, en número no menor de nueve.

5. *El artículo 101* introduce una reforma en el modo de designación de los *miembros de las juntas municipales*: de ahora en adelante, éstos serán designados por el ayuntamiento a que corresponda la congregación, en vez de ser elegidos directamente por los vecinos interesados, conforme al antiguo artículo 100. Dicha reforma suprime la doble elección en la que tomaban parte los vecinos de cada congregación,⁸ al elegir, por una parte, a los miembros de los ayuntamientos y, por otra, a los de las juntas municipales. A la doble elección directa, se sustituyó la elección de dos grados, indirecta.

6. *En cuanto a la forma, el artículo 102* (antiguo artículo 101), que prevé el nombramiento “por los ayuntamientos y las juntas municipales de representantes de las autoridades en los lugares poblados que no tengan las categorías mencionadas . . .”, ha recibido una redacción más concisa, sin que su contenido sustancial sufriese modificación alguna.