

CAPÍTULO TERCERO

SEMBLANZA DE LA CONSTITUCIÓN NAYARITA DE 1918

I. GENERALIDADES

El lunes 5 de febrero de 1917 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma y adiciona la de 5 de febrero del (sic) 1857*.³² La Constitución reconoció la existencia de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental. Bajo esta premisa, las entidades federativas quedan instituidas como una parte del Estado federal, con características propias: naturaleza preexistente; ejercicio de soberanía para su régimen interior traducida en la aprobación de la Constitución Política local; conservación de extensión y límites territoriales e insulares y arreglos amistosos por conflicto de límites; una forma de gobierno sustentada en los mismos principios federativos y existencia del régimen municipal. La Constitución de 1917 marcó las prohibiciones absolutas y relativas que los estados libres y soberanos debería acatar, según se desprende de los originales artículos 117 y 118. En el numeral 122 prevaleció la garantía federal a favor de los estados miembros.

³² *Diario Oficial de la Federación*, Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, t. V, 4a. época, número 30. Edición elaborada por la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con base en la edición impresa del *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917.

Como ya quedó explicado, el naciente estado de Nayarit, una vez que los electores fueron convocados a concurrir a los primeros comicios democráticos, se dio a la tarea de aprobar su norma política. Por eso, la Constitución nayarita del 5 de febrero de 1918 es emblemática en algunos sentidos: en primer término porque nace precisamente en la misma fecha en que un año antes el Constituyente de Querétaro había expedido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aportando al mundo el paradigma de los derechos sociales y el juicio de amparo. Y, en segundo lugar, porque la Constitución de 1918 encauzó la vida institucional de Nayarit perfilando el ente político autónomo en el concierto federal. El pueblo del estado, a partir de entonces, ha elegido a sus gobernantes y ha construido sus proyectos de vida social pacíficamente. Claro que hubo momentos de inestabilidad y desasosiego, sobre todo al principio de nuestra era constitucional, cuando los actores políticos disputaban el poder con violencia e intolerancia, pero en la síntesis de los logros que la Constitución ha aportado a lo largo de 92 años, se encuentran resultados positivos.

II. ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1918

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, tal cual fue y sigue siendo su nombre oficial, tuvo una estructura 137 artículos permanentes y 2 artículos transitorios; dicho articulado se dividió en 9 títulos, cada uno de ellos distribuidos en diversos capítulos, donde se establecieron los principios políticos fundamentales, tales como la libertad, soberanía, forma de gobierno, municipio, división de poderes y la inviolabilidad y reforma constitucional; se encontró también con un breve catálogo de derechos individuales y sociales; en ella se incluyó un capítulo geográfico no sólo para la delimitación del territorio, sino para la creación de municipalidades y la resolución de conflictos de límites; estableció una prolija normatividad relacionada con la condición de vecinos y habitantes y un régimen de responsabilidades

sancionador de conductas atribuibles a los funcionarios públicos. La estructura constitucional de 1918, si bien cumplió con la división tradicional de tener una parte dogmática, lo cierto es que la materia predominante a lo largo del texto fue la de naturaleza orgánica al ocuparse de crear, organizar y dotar de competencias al poder público. Basta señalar, a este respecto, que la carta política se ocupó de temas como el secretario general de gobierno, la hacienda pública, el Ministerio Público y la Policía Judicial, así como los defensores de oficio, temas que lógicamente no han sido desplazados del texto constitucional y que subsisten con sus reformas.

*Contenido de la Constitución de 1918*³³

<i>Títulos</i>	<i>Capítulos</i>
Título primero	Capítulo I. De la soberanía interior del estado y de la forma de gobierno. Capítulo II. Del territorio del estado Capítulo III. De los habitantes Capítulo IV. De los vecinos Capítulo V. De los nayaritas y ciudadanos nayaritas
Título segundo	Capítulo I. De la división del poder público
Título tercero	Capítulo I. Del Poder Legislativo Capítulo II. De la instalación, duración y labores del Congreso Capítulo III. De las facultades del Congreso Capítulo IV. De la iniciativa y formación de las leyes Capítulo V. De la diputación permanente Capítulo VI. Del Poder Ejecutivo Capítulo VII. De las facultades y obligaciones del gobernador Capítulo VIII. Del secretario general de Gobierno

³³ De la estructura constitucional de 1918 se desprende que el título tercero correspondiente al Poder Legislativo, también quedó incluido el apartado del Poder Ejecutivo. Véase *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado*, en diversas ediciones sucesivas, con los números 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 y 86, correspondientes a los días 17, 21, 24 y 28 del mes de febrero y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918, respectivamente.

Título cuarto	Capítulo I. Del Poder Judicial Capítulo II. Del ministerio público Capítulo III. De la defensoría de oficio
Título quinto	Capítulo Único. De los municipios
Título sexto	Capítulo Único. De la hacienda pública del estado
Título séptimo	Capítulo Único. De la responsabilidad de los funcionario públicos
Título octavo	Capítulo Único. De la inviolabilidad y reformas de esta Constitución
Título noveno	Capítulo Único. Prevenciones generales
Transitorios	Transitorios 1o. y 2o.

III. LAS DECISIONES POLÍTICAS

El Estado federal, al menos en México, tiene una característica dentro de su condición política-organizativa que se sustenta en una serie de principios comunes para la Unión. Tales principios, que necesariamente deben plasmarse en las constituciones locales, son: soberanía y libertad interior, voluntad de formar parte indisoluble del pacto federal, forma de gobierno republicano, popular, democrático y representativo, división de poderes y municipio libre. Así lo dispuso y reconoció la Constitución de 1918 en sus artículos 1o., 2o., 22, 23 y 106, como enseguida se expone:

Artículo 1o. El estado es libre, soberano e independiente en su administración y régimen interiores; pero unido a los demás estados de la República, se ajustará a las prescripciones establecidas en la Constitución federal.

Artículo 2o. El gobierno del estado es republicano, popular y representativo, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

Artículo 22. El Supremo Poder del Estado se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Artículo 23. Estos poderes no podrán reunirse en un solo individuo o corporación, ni las personas que tengan algún cargo podrán tenerlo a la vez en ninguno de los otros.

Artículo 106. El régimen interior de las municipalidades, estará a cargo de corporaciones que se denominarán Ayuntamientos, no habiendo entre éstos y el gobierno del estado, ninguna autoridad intermedia.

IV. TERRITORIO ASIMILADO A DEMARCACIONES MUNICIPALES E ISLAS

La Constitución reconoció, en su artículo 3o., la existencia de 17 municipalidades como base de la división territorial: Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Compostela, Huajicori, Ixtlán del Río, Jala, Jalisco,³⁴ La Yesca, Rosamorada, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santiago Ixcuintla, Santa María del Oro, Tecuala, Tepic y Tuxpan.³⁵

Igualmente, hizo expreso reconocimiento al carácter preexistente de la extensión y límites que hasta entonces tenían dichas demarcaciones (artículo 4o.), y estableció la naturaleza político-administrativa de la subprefectura de la Sierra de Nayarit, para depender el gobierno del estado “en tanto la legislatura proveía lo conveniente” (y lo previó pero hasta 1940).

Por separado (artículo 5o.), la Constitución enumeró las poblaciones que comprendieron las municipales de Acaponeta y Tecuala.

Según el artículo 47 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estado de Nayarit tendrá la extensión y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic. A esta dis-

³⁴ En ese entonces el nombre del municipio se escribía con “J” (Jalisco). Desde el 2 de julio de 1977 se denomina oficialmente Xalisco.

³⁵ Lo que actualmente comprende el territorio del Nayar, no era municipio en 1918, sino que pertenecía a la Subprefectura de la Sierra, dependencia directa, en lo político y lo administrativo, de la extinta Jefatura Política del Territorio de Tepic. Del Nayar y Ruiz nacieron en 1940. Ruiz estaba asimilado al territorio de Santiago Ixcuintla. La delimitación del territorio estatal se complementó en 1941 al incluirse también a las islas que jurisdiccionalmente corresponden a Nayarit. Bahía de Banderas, creado en 1989, era una demarcación comprendida dentro del territorio municipal de Compostela.

posición debe agregarse la contenida en el artículo 48 de la citada carta, cuando exceptúa como territorio estatal el de las islas sobre las que hasta la fecha los estados hayan ejercido jurisdicción.

La evolución del elemento territorial desde que fue expedida la Constitución, en sus artículos 3o. y 4o., fijó la división territorial en diecisiete demarcaciones municipales preexistentes: Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Compostela, Huajicori, Ixtlán, Jala, Jalisco, La Yesca, Rosamorada, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santa María del Oro, Santiago Ixcuintla, Tecuala, Tepic y Tuxpan. Luego, esos diecisiete municipios se convirtieron en diecinueve, con la inclusión de Ruiz y El Nayar. Siendo gobernador el general Juventino Espinosa Sánchez, mediante decretos legislativos números 1940 y 2014, publicados el 5 de agosto de 1939 y el 15 de febrero de 1940 respectivamente, fueron creadas dichas municipalidades en territorios segregados, uno de la antigua subprefectura de la Sierra y otro de Santiago Ixcuintla. El 3 de septiembre de 1941, por medio del Decreto 2159, promovido ante el Congreso por el ya citado gobernador, se reformó el artículo 3o. constitucional para incluir dentro del territorio del estado a las islas que le corresponden. Siendo gobernador Rogelio Flores Curiel el citado artículo 3o. volvió a reformarse para modificar el nombre del municipio de Jalisco por el de *Xalisco*. Finalmente, a propuesta del gobernador Celso H. Delgado, se inició la creación del municipio número 20, Bahía de Banderas, segregándose del municipio de Compostela, según el decreto 7261 del 11 de diciembre de 1989, emitido por la XXII Legislatura local.

De acuerdo con el artículo 3o. constitucional el territorio del estado es el que le corresponde conforme a la Constitución federal y se divide en los siguientes municipios: Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Bahía de Banderas, Compostela, El Nayar, Huajicori, Ixtlán del Río, Jala, La Yesca, Rosamorada, Ruiz, San Blas, San Pedro Lagunillas, Santiago Ixcuintla, Santa María del Oro, Tecuala, Tepic, Tuxpan y Xalisco; igualmente forman parte del territorio del estado, las islas que le corresponden conforme al artículo 48 de la Constitución General de la República.

Por lo tanto, la base del territorio estatal se constituye por el conjunto de demarcaciones de las veinte municipales y también por el territorio insular reconocido. Las islas que le corresponden porque ejerce jurisdicción sobre ellas, son el archipiélago de las Islas Marías (compuesto por las de San Juanito, María Madre, María Magdalena y María Cleofas),³⁶ y por separado a las Islas Marietas y la Isla Isabel.

Ahora bien, en materia de arreglo de conflicto de límites, el Congreso tiene el deber de reconocer las demarcaciones territoriales preexistentes de los municipios (artículo 4o.); tiene la facultad de crear nuevos municipios dentro de los límites existentes y modificar sus límites territoriales (artículo 47.III); delimitar las demarcaciones municipales e intervenir por la vía conciliatoria para terminar las diferencias que se susciten (artículo 47.IV), y finalmente, aprobar o rechazar los convenios que el gobernador celebre con los estados vecinos respecto a cuestiones de límites, y someter tales convenios a la resolución del Congreso de la Unión (artículo 47.XI). Esta última disposición aún no se actualiza para hacerla concordante con el nuevo artículo 46 de la Constitución federal.

En cuanto al gobernador la Constitución de 1918 le confiere la facultad de intervenir para proponer arreglos a la autorización de la legislatura, sobre las cuestiones de límites entre Nayarit y otros estados vecinos (artículo 69.XXXI). Por separado, la Ley de División Territorial confiere al gobernador la facultad de promover de común acuerdo con él o los municipios respectivos, la fusión de comunidades que permitan integrar a los grupos aislados de po-

³⁶ Las Islas Marías son, por decreto del presidente Lázaro Cárdenas, una colonia penal para que en ella cumplan las penas de prisión los reos federales o del orden común que determine la Secretaría de Gobernación, por lo que el gobierno y la administración quedan a cargo del Ejecutivo de la Unión, con facultades para organizar el trabajo, el comercio y la explotación de las riquezas naturales de las islas, fomentando la organización de cooperativas de colonos. En ellas se adopta la legislación común del Distrito Federal. Véase Estatuto de las Islas Marías, *Diario Oficial* del 30 de diciembre de 1939.

blación en los términos previstos por las leyes locales de la materia y los planes de desarrollo derivados de las mismas; asimismo, cada vez que se integre una nueva población, el Ayuntamiento respectivo de cada municipio, deberá notificarlo al titular del Poder Ejecutivo y a la Legislatura para su conocimiento y efectos.

V. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Los derechos fundamentales en la Constitución de 1918 se estatuyeron en los artículos 7o., 8o. y 135.

El primero de ellos, dividido en ocho fracciones, estableció la obligación del Estado de garantizar a sus habitantes la más estricta igualdad ante las leyes, la libertad de tránsito y residencia, el derecho de propiedad y la libertad de disponer de ella, la libertad de trabajo y sus productos, la libertad de cultos y creencias religiosas, la libertad de pensamiento sin más limitaciones que el respeto a la moral, a la vida privada y a la paz pública, y la libertad de asociación o reunión. Sin embargo, en la última fracción del mencionado precepto, los Constituyentes de 1918 determinaron remitirse a todas las garantías establecidas en el título I, capítulo I, de la Constitución federal, adoptándolas como propias. Este último criterio aún sigue vigente. Puede considerarse, a priori, que la Constitución nayarita reconoció expresamente las dos partes esenciales de los derechos fundamentales: las garantías de igualdad y libertad, faltando hacerlo expresamente en lo relativo a la garantía de seguridad jurídica.

Respecto al artículo 8o. constitucional, siguiendo el principio de reserva de la ley, se dispuso que cualquier atentado a los derechos individuales, fuera sancionado por las leyes que expidiera el Congreso, teniendo como límites el interés legítimo del Estado y la igualdad de las personas. Este precepto se mantiene todavía con su texto original.

Y por lo que respecta al artículo 135 constitucional, se consagró el derecho de petición literalmente similar al estipulado en la carta magna del país.

El tema de los derechos sociales se refirió únicamente a lo educativo en los artículos 9o, fracción III, y 136, el primero para imponer como obligación de todos los habitantes del estado recibir educación en la forma prevenida por leyes, reglamentos y programas y, el segundo, para señalar los principios de laicismo, obligatoriedad y gratuidad de la instrucción pública primaria.

Sin duda que el reconocimiento y protección de los derechos humanos positivados fue un aspecto pendiente en la Constitución de 1918, sobre todo porque si bien se adoptaron por remisión todos los derechos consagrados en la carta magna del país, no se dotó en el régimen interno de ningún instrumento que garantizara a las personas poder reclamar la violación de sus derechos ante tribunales y procedimientos expeditos para resolver esas controversias. Es más, el Poder Judicial del Estado careció de facultades en el texto de 1918 (artículos 81-91) ocupándose solamente del aspecto orgánico como hasta ahora.

Por supuesto que en algunos otros artículos constitucionales se dejaron ver destellos de la gestión social atribuida al gobierno, principalmente al imponer a los legisladores la obligación de informarse sobre la educación pública, el comportamiento de los funcionarios y el estado del desarrollo económico, con el objeto de proponer medidas para corregir los obstáculos y remediar los males sociales (artículos 43-45). Asimismo, impuso al Congreso la facultad de condonar contribuciones cuando lo considerare justo o equitativo (artículo 47.XXXI). La Constitución impuso al gobernador el deber de fomentar la educación popular y procurar el adelanto y mejoramiento social en favor de toda clase de mejoras morales y materiales del interés de la comunidad (artículo 69.VI). Es de destacarse que en el lenguaje constitucional el ministerio público haya nacido como una institución representativa legítima de los intereses sociales ante tribunales de justicia (artículo 92) y que la Defensoría de Oficio, a su vez, haya tenido como misión procurar por los reos en asuntos penales (artículo 102).

VI. HABITANTES Y VECINOS

El régimen estatal consideró parte de la población a los habitantes y vecinos. A los primeros consideró a todas las personas que radiquen en su territorio; respecto de los segundos, llamó así a las personas con un año de residencia en cualquier parte de su territorio artículo 6o. y 10o.).

No obstante esa diferencia, la Constitución dispuso que los derechos y obligaciones fueran los mismos tanto para los habitantes como para los vecinos (artículos 7o., 8.o, 9o. 13 y 14), constituyendo el contenido normativo fundamental de carácter dogmático.

La pérdida de vecindad se computaba por dejar de residir habitualmente un año en el territorio o por separación del mismo siempre que se diera aviso a la autoridad (artículo 11). Las excepciones aplicables para no perder la calidad de vecino fueron: por comisión de servicio público sin que constituyera empleo o función permanente; por persecuciones políticas si el hecho que las origina no implica la comisión de un delito; y por ocasión de estudios, comisiones científicas o artísticas (artículo 12, fracciones I, II y III).

VII. CONDICIÓN DE NAYARITAS Y CIUDADANÍA ESTATAL

Tenían la condición de nayaritas los hijos de mexicanos nacidos dentro del territorio del estado, adoptando con ello el principio de *jus soli* (artículo 15), pues la *conditio juris* va a consistir en que el nacimiento debe ocurrir dentro del territorio de Nayarit, y que los padres sean mexicanos pero sin prohibir que lo sean por naturalización.

La ciudadanía estatal, en la Constitución del 18, va a constituir un estatus que se adquiere a partir de residir habitualmente dos años en el territorio y reunir los requisitos señalados en el artículo

34 de la Constitución federal.³⁷ Dicho estatus trae aparejado una serie de prerrogativas de naturaleza eminentemente política: votar y ser votado, siendo al efecto necesario saber leer y escribir; el derecho de asociarse y el derecho de preferencia para toda clase de concesiones, empleos, cargos o comisiones del gobierno (artículo 17). Del mismo modo, se impusieron a los ciudadanos una serie de obligaciones (artículo 18): las mismas que los vecinos, alistarse en la Guardia Nacional, votar en las elecciones populares, desempeñar los cargos de elección popular y los concejiles del municipio donde reside, cooperar al mantenimiento de la paz y el orden público y las señala en el artículo 31 de la Constitución federal. El citado artículo 18, en su último párrafo, estableció: “Los extranjeros residentes en el estado, contribuirán para los gastos públicos de la manera que proporcional y equitativamente dispongan las leyes, obedecerán y respetarán las instituciones, leyes y autoridades del estado, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que se conceden a los mexicanos”.³⁸

En los artículos 19, 20 y 21 de la naciente Constitución, se dispuso las causas de suspensión y pérdida de los derechos ciudadanos, así como para recobrarlos.

VIII. LA DIVISIÓN DE PODERES

Siguiendo los cánones de la división tripartita del poder, la Constitución de 1918 crea y dota de competencia a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en una extensa exposición de artículos que abarca del 22 al 90, es decir, sesenta y ocho artículos constitucionales destinados a regular el funcionamiento de los

³⁷ El texto de dicho artículo constitucional era el siguiente: “Artículo 34. Son ciudadanos de la República todos los que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y II. Tener un modo honesto de vivir.”

³⁸ Esta disposición sigue vigente, simplemente cambió de lugar, encontrándose ahora como texto del artículo 14 constitucional.

órganos del estado: el 50 por ciento de la estructura constitucional.³⁹

Nuestra carta nayarita recoge las ideas principales del principio de división de poderes: clasificación tripartita del poder identificando a cada una de las ramas de la actividad estatal: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. Llamó la Constitución con el calificativo de “supremo” al poder público. No permitió la confusión de poderes al prohibir la indebida concentración en un solo individuo o corporación, así como la incompatibilidad de funciones. Tampoco escapó al Constituyente la delimitación de la capital del estado para efectos de fijar la residencia habitual de los poderes.

IX. FACULTADES EXTRAORDINARIAS

No ignoró el Congreso Constituyente nayarita regular el ejercicio de facultades extraordinarias que constituyen la excepción al principio de división de poderes. Lo hizo dentro del capítulo de las facultades del Congreso (artículo 47.XXII), confirmando al órgano legislativo la potestad de investir al gobernador de facultades extraordinarias “cuando por las circunstancias lo juzgue necesario” con la condición de aprobar o reprobar posteriormente los actos que hayan emanado de ellas.

El Constituyente de 1918 no tuvo reparos al conceder tan amplias facultades extraordinarias al Ejecutivo abarcando por igual a las de naturaleza legislativa, judicial e incluso municipal. El texto continúa vigente en sus términos.

³⁹ A este porcentaje, ya de por sí impresionante, tienen que ser agregados otros artículos constitucionales que se refieren al ministerio público, defensoría de oficio, hacienda pública, órgano de fiscalización superior y municipio libre, mismos que se contabilizan desde el número 191 al 121, es decir 30 preceptos que, sumados a los 68 antes referidos, arrojan un total de 98 artículos donde predomina el tema de la regulación constitucional del poder público.

X. EL PODER LEGISLATIVO

La existencia de un Congreso (artículo 25), compuesto de hasta 15 representantes populares, electos únicamente por mayoría de votos cada cuatro años, fue la integración de la primera asamblea en funciones de poder constituido.⁴⁰

La base electoral consideró un diputado por cada diez mil habitantes o fracción no menor de siete mil. Igualmente, la edad elegible era de 25 años o ser vecino por cinco años anteriores al día de la elección, estatuyendo las prerrogativas parlamentarias de inviolabilidad e inmunidad procesal, así como la incompatibilidad de funciones (artículos 26, 27, 28, 29 y 30).

El periodo legislativo daba inicio el 1 de enero y concluía el treinta y uno de diciembre; los dos periodos de sesiones ordinarias fueron de enero a marzo y de julio a septiembre, pudiendo prorrogarse por votación calificada de la asamblea (artículos 36 a 38).

Los Constituyentes de 1918 establecieron también un marco de obligaciones de naturaleza individual a fin de que los diputados visitaren los pueblos de sus distritos para informarse sobre la educación, la industria y el comercio, así como para verificar el desempeño de los funcionarios y empleados públicos (artículos 43 a 45). Se trató de una función de control de naturaleza política-representativa.

Además de la función legislativa,⁴¹ el Congreso tuvo facultades administrativas, jurisdiccionales y de control consistentes en crear municipalidades, calificar las elecciones de gobernador, di-

⁴⁰ Anteriormente esa misma primera asamblea había fungido como órgano constituyente, elaborando y aprobando la Constitución.

⁴¹ Entre las leyes nominadas expresamente en el texto constitucional de 1918, destacan las leyes de los ramos de la administración y gobierno, leyes sobre trabajo, leyes sobre vías de comunicación, Ley Orgánica Judicial, además de conferirle la atribución de formar los códigos y leyes de su régimen interior. Poseía la legislatura las facultades implícitas. La Constitución reservó como indelegables e irrenunciables las facultades del Congreso que en hacienda le correspondían, como son las leyes de ingreso, presupuesto y cuenta pública.

putados y Ayuntamientos, nombrar, destituir y recibir el informe de actividades del procurador general de justicia; conceder licencias, autorizar renunciaciones, hacer consignaciones de funcionarios sujetos de responsabilidades penales, resolver los conflictos de competencia y dirimir las controversias suscitadas entre el gobernador y el Supremo Tribunal de Justicia (artículo 47).

Se reguló el procedimiento legislativo desde el derecho de iniciativa de leyes o decretos hasta el veto y la publicación de las resoluciones, pero tratándose de leyes fundamentales no fue requerida la sanción del Ejecutivo (artículos 49 y 59).

A la Diputación Permanente, órgano de los recesos de la legislatura, se le confirió la facultad de vigilar la observancia de la Constitución, dando cuenta de las infracciones notadas, luego de pedir a los funcionarios los informes pertinentes (artículo 60). Esta función de control no la tuvo el Congreso en pleno.

XI. EL PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo en la Constitución de 1918 quedó depositado en un gobernador (artículo 61), nativo del estado, hijo de padres mexicanos,⁴² con domicilio legal en él, cuando menos cinco años anteriores a la elección y 35 años edad (artículo 62). Su elección, regida por los principios republicanos, era cada cuatro años, sin reelección (artículo 63).

Las facultades legislativas del gobernador, entre las que se cuentan el derecho de iniciativa de leyes o decreto y de reforma constitucional (artículos 49 y 131), la obligación de fomentar la educación popular y visitar todos los pueblos del estado durante su periodo, otorgar las habilitaciones y dispensas matrimoniales o delegarlas a los presidentes municipales y suspender a éstos cuando abusaren de sus facultades dando aviso al Congreso, fueron algunas de las facultades constitucionales más significativas.

⁴² El ser hijo de padres mexicanos fue incorporado por la Asamblea Constituyente como un requisito novedoso propio de la naciente entidad federativa.

Estas facultades acentuaron el poder político predominante del titular del Ejecutivo (artículo 69).

Sin embargo, el gobernador tuvo un marco prohibitivo que denotó ser sujeto de control, como la prohibición de pertenecer o ayudar a partidos políticos de propaganda electoral y la de respetar la vinculatoriedad del refrendo (artículo 70). Nuestra Constitución dio un marco a la organización administrativa del Poder Ejecutivo, con preponderancia a regular al titular y las funciones de la secretaría general de Gobierno (artículos 72 a 80).

XII. EL PODER JUDICIAL

La organización y ejercicio del Poder Judicial se depositó en un Supremo Tribunal, en jueces de primera instancia y en jueces menores y de paz (artículo 81). Los tres magistrados integrantes del primero, eran designados por el Congreso constituido en Colegio Electoral, con la asistencia de las dos terceras partes de diputados y con la mayoría absoluta de votos, en escrutinio secreto. La misma Cámara nombraba al presidente del Supremo Tribunal. Los magistrados duraban cuatro años con posibilidad de reelección, con garantía judicial de permanencia en el cargo (artículos 82 a 84).

Estableció requisitos para ser magistrado y juez de primera Instancia (artículos 85 y 86), previendo la existencia en caso de falta absoluta de éste último, con el carácter de interino, la de un conecedor de derecho a juicio del Supremo Tribunal (artículo 86). Los jueces de paz tuvieron carta de naturalización en la Constitución de 1918, fijando como requisitos tener la ciudadanía mexicana, mayoría de edad e instrucción en la ciencia del derecho a juicio del mismo Tribunal. Por último, la Constitución indicó como incompatibilidades de los funcionarios judiciales las del ejercicio de la profesión solo en los negocios propios, de sus esposas y en los de sus hijos (artículo 90).

Dentro del ámbito judicial se reguló el Ministerio Público (artículos 91 a 101) y la defensoría de oficio (artículos 102 a 105).

Correspondía al Congreso designar y remover al procurador, ante el cual rendía un informe semestral sobre sus labores. Los defensores de oficio eran nombrados y removidos por el Supremo Tribunal de Justicia, patrocinando únicamente en asuntos civiles.

XIII. EL RÉGIMEN MUNICIPAL

Reconoció a los Ayuntamientos con el carácter de corporaciones del régimen interior de las municipalidades, enfatizando que entre éstas y el gobierno no habría ninguna autoridad intermedia.

Nuestra Constitución de 1918 consagró las funciones del presidente, síndico y regidores, la autonomía hacendaria, el informe del presidente municipal tres días antes de cesar al cargo, los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento y su renovación anual.

XIV. MINISTERIO PÚBLICO

Nuestra carta creó el Ministerio Público (artículos 91-101), atribuyéndole ser el representante legítimo de los intereses sociales ante los tribunales de justicia. Su jefatura y ejercicio lo depositó en el procurador general de justicia y en los agentes determinados en la ley. Asimiló los requisitos para ser procurador a los de los magistrados judiciales. Igualmente asimiló los requisitos de los agentes a los aplicables a juez menor. Obligó al procurador a rendir al Congreso un informe semestral sobre las labores, deficiencias encontradas y reformas necesarias. Señaló el marco de las funciones del procurador como jefe del ministerio público, ordenando que fungiera también como jefe de la policía judicial. Dispuso el deber de todas las autoridades de apoyar las labores ministeriales y remitió a una ley orgánica el despliegue de facultades y obligaciones.

XV. DEFENSOR DE OFICIO

Se creó el cuerpo de defensores de oficio (102-105), para procurar por los reos en asuntos penales y patrocinar asuntos judiciales solo en el ramo civil; la defensoría se regiría por su propia ley y sus agentes eran designados y removidos por el entonces Supremo Tribunal de Justicia, debiendo reunir los requisitos para ser juez menor.

XVI. EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

La Constitución señaló, de entrada, que el gobernador, durante su ejercicio, sería responsable por los delitos oficiales que cometiera (artículo 71) y que los miembros de los Ayuntamientos, personal o colectivamente, lo serían civil o penalmente por los actos derivados de sus funciones, pudiendo exigirse por cualquier persona, cuando se ofendieren sus derechos, o por el procurador en casos de ofensa a la sociedad (artículo 113).

Estas estipulaciones van a dar marco al régimen de responsabilidades consagrado en los artículos del 122 al 129, en los términos que a continuación se describe:

1. Determinó como sujeto universal a cualquier funcionario, independientemente de su categoría, con el carácter de presumiblemente responsable por los delitos del orden común cometidos durante su encargo y de los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurriere en sus funciones.

2. La universalidad de los sujetos responsables quedaba exceptuada tratándose del gobernador quien, en el periodo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución federal o la particular del estado, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

3. El fuero o inmunidad procesal protegía únicamente a los diputados, gobernador, magistrados del tribunal, procurador, director general de rentas y al secretario general de Gobierno.

4. Los funcionarios protegidos que llegaren a cometer delitos del orden común, serían objeto de un procedimiento resuelto mediante declaración de las dos terceras partes de votos de los miembros del Congreso, al cual correspondería determinar si ha o no lugar a formación de causa.

5. Si la resolución fuere negativa, no habría lugar a ningún procedimiento penal durante el periodo de sus funciones, aunque al finalizar el encargo, la acusación podría continuar su curso, cuando el acusado deje de tener fuero.

6. Si la declaración fuere afirmativa, entonces el acusado queda separado del cargo y sujeto a los tribunales del fuero común. El gobernador sólo será acusado por delito oficial.

7. El procedimiento por delitos y faltas oficiales en contra de los altos funcionarios se ventilaba ante el Congreso instaurado como Jurado de Acusación y enseguida por el Supremo Tribunal de Justicia como Jurado de Sentencia.

8. Tratándose de los magistrados, el Jurado de Sentencia sería el mismo Tribunal. Del mismo modo, por los delitos oficiales y comunes cometidos por Jueces, presidentes municipales y regidores, el Tribunal declararían si ha lugar o no a proceder.

9. Emitida por el Congreso, habría una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados del estado.

10. Las responsabilidades por delitos oficiales sólo se exigirían durante el periodo del encargo y prescribían un año después.

11. El funcionario declarado responsable no gozaría de la gracia de indulto.

12. En demandas del orden civil no habría fuero, ni inmunidad para ningún funcionario.

XVII. INCIPIENTE CONTROL CONSTITUCIONAL DE 1918

No fue, la de 1918, una Constitución normativa; su contenido obedeció más bien a un modelo de preceptos declarativos y organizativos del poder público. Por tal motivo, careció de instancias

e instrumentos judiciales para la defensa del principio de supremacía que es inmanente a toda carta constitucional. Sin embargo ¿cuáles fueron entonces los incipientes instrumentos de control de la Constitución de 1918? Fueron eminentemente políticos y administrativos, no jurisdiccionales. Vamos a ubicarlos y describirlos buscando los casos sobresalientes que fueron contemplados por los constituyentes para lograr cierta efectividad de las disposiciones fundamentales, aunque no todos ellos arrojaron instrumentos jurídicos y procesales para prevenir y sancionar la violación constitucional. Tales son, a nuestro juicio, los siguientes:

A. El principio de división del poder público (artículos 22 y 23), por medio del cual se delimitan las competencias de los órganos públicos y se prohíbe la confusión o concentración en el desarrollo de sus actividades.⁴³ La Constitución cumple así una función política limitando al poder y garantizando el orden social de nuestra comunidad.

B. La rendición de la protesta constitucional a cargo del gobernador del estado (artículo 69.XXX) y de los magistrados judiciales (artículo 86), mediante la cual se declara la obediencia a la norma superior.

C. El nombramiento de magistrados judiciales y la designación o remoción del procurador general de justicia (artículos 47, fracciones IX, X y XIII), así como la presentación al Congreso del informe semestral sobre las labores del procurador (artículo 97).

D. Sustituir al gobernador en sus faltas, calificar las elecciones de gobernador y declarar su elección (artículo 47, fracción VIII) y decidir sobre la nulidad de las elecciones de Ayuntamientos (artículo 47, fracción XIX).

⁴³ Por ejemplo, la Constitución delimitaba el derecho de veto del gobernador, prohibiéndole presentar observaciones para determinadas resoluciones (artículo 58); le imponía al mismo funcionario la prohibición absoluta de negarse a promulgar y ejecutar las leyes, decretos y acuerdos de la legislatura (71.I). Igualmente, la Constitución prohibía la concentración de funciones al señalar que nadie en el estado podrá desempeñar dos o más cargos de elección popular, pero el interesado elegiría el de su conveniencia (134).

E. La facultad del Congreso para dirimir controversias entre municipios por conflictos de límites, así como para resolver las competencias suscitadas entre el gobernador y el Tribunal Superior de Justicia (artículo 47, fracciones IV y XII).

F. Los juicios de responsabilidad por delitos del orden común y por delitos oficiales, faltas u omisiones cometidas por cualquier funcionario público. Tratándose del gobernador procedía únicamente durante el periodo de su duración y sólo sería acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución federal o de la particular del estado, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común (artículos 122 a 129).

G. La inviolabilidad y el procedimiento de reformas a la Constitución (artículos 130 a 133), constituyen otro instrumento de control de la supremacía de la norma constitucional, en tanto que la Constitución no puede ser desconocida.

H. Una relevante facultad de control político del Congreso, ejercida a través de la Diputación Permanente, fue la señalada en la fracción I del artículo 60: “Velar por la observancia de la Constitución y de las leyes, dando cuenta a la legislatura, en su primera reunión ordinaria, de las infracciones que haya notado; para el efecto, podrá pedir a todos los funcionarios públicos los informes que estime conveniente.”

XVIII. RELEVANTES DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEROGADAS Y MODIFICADAS DESPUÉS DE 1918

La legislación sobre los poderes locales y la manera en que deben interrelacionarse; la normatividad sobre los municipios, los derechos y deberes ciudadanos y otras regulaciones no menos importantes han evolucionado y sin duda lo seguirán haciendo. De un análisis exhaustivo, podemos apreciar las numerosas modificaciones sufridas en el texto original de 1918, como enseguida se expone.

Al Congreso le fueron derogadas las siguientes facultades y obligaciones: aprobar la prórroga de las sesiones ordinarias con el voto de las dos terceras partes de los diputados miembros del Congreso; hacer el escrutinio de los votos emitidos para gobernador y diputados y declarar a quienes hayan obtenido la mayoría; calificar las elecciones de diputados, gobernador y Ayuntamientos; consignar a la autoridad judicial para su enjuiciamiento y castigo a los que resulten responsables de algún fraude; constituirse en Colegio Electoral para designar y otorgar licencias o autorizar la renuncia del procurador general de justicia y elegir a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia; dictar resolución de las competencias sobre controversias suscitadas entre el gobernador y el Tribunal Superior de Justicia; emitir normas para la organización del sistema penal sobre la base del trabajo como medio de regeneración; expedir leyes sobre el trabajo y reglas para la colonización y enajenación de terrenos baldíos.

Asimismo, el Congreso dejó de recibir el informe semestral que rendía el procurador general de Justicia sobre su desempeño en el cargo. También se suprimió la facultad del Congreso para, con el voto calificado de sus miembros, autorizar al gobernador contraer deudas a nombre del estado. En 1941 se suprimió la facultad de los congresistas en pleno de designar, como Colegio Electoral, la propuesta del candidato a integrar la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el entonces artículo 96 de la carta magna. La facultad de veto del gobernador procedía, entre 1918 y 1941, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en sesión; igualmente, cuando el gobernador promulgaba una resolución debería reproducirse un cuadro comparativo entre la ley antigua y la modificada.

A la Diputación Permanente, órgano de receso del Congreso, le fue derogada la facultad de vigilar y velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes. La Permanente pedía informes a los funcionarios para corroborar la eficacia y cumplimiento de sus deberes constitucionales. En el texto de 1918 la glosa de las cuentas se realizaba por una Contaduría Mayor de Hacien-

da dependiente del Congreso, pero en 1975 es sustituida por una Contaduría General dependiente de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo. En 2000 se instituyó el Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

Tratándose del gobernador desaparecieron las siguientes disposiciones: hasta 1941 el titular del Poder Ejecutivo estaba obligado a sancionar, promulgar y ejecutar las leyes y decretos dados por el Poder Legislativo de la Federación; el gobernador tenía prohibido pertenecer y ayudar a los partidos políticos a realizar propaganda electoral en el estado; la duración del encargo del mandatario era de cuatro años hasta 1943 y en adelante ha sido de seis. No podía ausentarse por más de 72 horas del territorio del estado y ahora puede hacerlo hasta por 20 días sin autorización del Congreso; igualmente, designaba al procurador con la aprobación del Poder Legislativo.

El gobernador perdió la facultad de suspender a los presidentes municipales (sin duda una facultad política preponderante), así como para organizar o disciplinar la Guardia Nacional o poner a ésta sobre las armas. Otra facultad derogada fue la de visitar las oficinas municipales y todos los pueblos del estado, dando cuenta al Congreso de los resultados. El titular del Ejecutivo tuvo facultades para otorgar habilitaciones y dispensas matrimoniales, pero se delegó esa facultad a los presidentes municipales.

En 1919 se crea un Consejo de Gobierno para dar opinión y dictamen sobre los asuntos que pidiera el gobernador, mismo que fue suprimido en 1930. La organización del Poder Ejecutivo también ha cambiado a lo largo de 84 años. Hasta 1994 la Secretaría General de Gobierno tuvo preponderancia expresa sobre el resto de los despachos oficiales del Poder Ejecutivo.

Respecto del Poder Judicial, que en 1918 era representado por el Supremo Tribunal de Justicia, así como por los jueces de primera instancia, menores y de paz, actualmente se ejerce por un Tribunal Superior, el Consejo de la Judicatura y los juzgados que la ley determine. En 1918 el Tribunal se integraba con 3 magistrados propietarios y 3 suplentes, designados por el Congreso constitui-

do en Colegio Electoral en escrutinio secreto. La misma Legislatura designaba al presidente del Tribunal y actualmente es este órgano colegiado quien lo hace. Los magistrados, de 1918 a 1943, duraban en su encargo 4 años, con posibilidad de reelección; más tarde, su ejercicio fue de seis años hasta 1995 y desde esa fecha duran 10, pero su escalonamiento empezó apenas en 1999. De 1995 a 2009 el pleno se conformó por siete magistrados. En diciembre de 2009, se le confieren al Poder Judicial facultades de control constitucional, integrándose con 17 magistrados numerarios.

También han cambiado los requisitos para ocupar estos cargos, que se establecen en los artículos 95 y 116 de la Constitución General de la República. En el texto original se estableció que los magistrados fueran abogados con título oficial, no obtenido por decreto oficial ni a título de suficiencia, teniendo una antigüedad de cinco años. Algunas reformas posteriores establecieron como requisitos: ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, tener no menos de 30 ni más de 60 años. Entre 1918 y 1989, la Constitución fijó los requisitos para ser juez de primera instancia, así como los partidos judiciales.

Un tema trascendente en el desarrollo constitucional local fue la vigencia de las leyes a partir de ser promulgada la Constitución; en este caso, estuvieron vigentes las leyes del Distrito Federal, excepto el recurso de casación que no podría ser interpuesto, llegándose al extremo de exceptuar la publicación en el Periódico Oficial de los códigos y leyes adoptados, tanto del Distrito Federal como de alguna de las entidades federativas.

En cuanto a los municipios, la Constitución establecía directamente los requisitos para crear nuevas municipalidades y modificar sus límites; hoy ese tema se reglamenta en la ley de división territorial. En 1918 el presidente municipal rendía su informe de labores 3 días antes de concluir su mandato, que era de un año. Actualmente su ejercicio es, como sabemos, de tres años. Textualmente se estableció que el presidente municipal, en su calidad de representante de la Corporación, no podría ser reelecto. El Congreso aprobaba sus ingresos y gastos. Para ser miembro del

Ayuntamiento se requería la ciudadanía del estado y la vecindad en el municipio; además, se generó una adición mediante la cual las mujeres mayores de 21 años o de 18 si fueren casadas, podrían ser elegidas para el Ayuntamiento. En caso de insuficiencia en los gravámenes municipales, el Congreso dictaba una ley general para cobrar impuestos.

Finalmente, una glosa más o menos completa de otros temas refleja que en materia de responsabilidades, el gobernador podía, en 1918, ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución federal y local, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común; en la actualidad se reputa como servidor público y es sujeto de juicio político tanto por violaciones a leyes locales como federales, y puede ser acusado ante el Congreso únicamente por la comisión de delitos. Para el desahogo de procedimientos de responsabilidades, en 1918 el Congreso se instalaba en jurado de acusación y el Supremo Tribunal de Justicia en jurado de sentencia; actualmente es el Congreso la única instancia para tal fin.

En 1918 la Constitución podría ser adicionada o reformada mediante propuesta suscrita por cinco diputados o a iniciativa del gobernador; ahora las proposiciones puede hacerlas cualquier diputado. En 1918 se estableció que las leyes fundamentales no necesitaban sanción del Poder Ejecutivo, pero ese ordenamiento fue derogado en 1941.

El derecho de petición local se suprimió en 1986. Lo mismo ocurrió con el principio de instrucción pública primaria laica, obligatoria y gratuita, cuyo texto fue cambiado para remitirlo literalmente al artículo 3o. de la carta magna.

El estado, además de libre y soberano, era independiente, concepto que fue derogado en 1943.

Cuando fue promulgada nuestra Constitución, Nayarit estaba conformado por 17 municipios; en 1940 se incorporan el Nayar y Ruiz; en 1941 se adicionan al territorio las islas que pertenecen al estado; en 1977 se modifica el nombre del municipio de Jalisco por Xalisco y en 1989 se crea Bahía de Banderas.

Se suprime, en 1941, la disposición de que la pérdida de la vecindad no tiene efecto por ausencia con motivo de persecuciones políticas, si el hecho que las origina no implica la comisión de un delito. Hasta 1943 se establecen en el actual artículo 14 las obligaciones de los extranjeros residentes.

Entre los derechos y obligaciones del ciudadano nayarita originalmente se señalaba que era indispensable saber leer y escribir para poder votar y ser votado, disposición que se derogó en 1919. Igualmente, en 1947 se establece que las mujeres participarán en las elecciones municipales con voto activo y pasivo, lo cual es derogado en 1975.

La nota relevante es que casi siempre el órgano reformador pugnó por fortalecer al poder público, al tiempo de ignorar las normatividades relacionadas con los derechos fundamentales y su debida garantía judicial.