



I. PANORAMA HISTÓRICO

1. *Un pequeñísimo trozo de historia*

Sinaloa, como parte de lo que ahora es la República mexicana, no surgió, como entidad, sino hasta el 13 de octubre de 1830, en que el Congreso federal decretó la división de lo que entonces era el estado de Occidente, que estaba formado por lo que en la etapa previa se denominó provincias de Sonora y Sinaloa, pero, desde luego, su historia como pueblo, y aún como territorio, no datan de esa fecha, pues en cuanto al primero de dichos aspectos, el origen de sus primeros pobladores, más allá de la llegada de los conquistadores, se pierde en el tiempo, en tanto que respecto de lo segundo, no siempre tuvo, como es de suponerse, la misma demarcación territorial, pero desde antiguo se fue perfilando su identidad como región, señalándose como límites, por el sur, el río de Las Cañas; por el norte, el río Yaqui (anotado aquí con su escritura moderna).

Habiendo, pues, surgido el estado de Sinaloa por virtud de una ley federal que dividió al estado de Occidente, es enteramente lógico que los trabajos de su organización interna como tal empezaran, apenas, en esa fecha, lo que además se hizo conforme a los lineamientos contenidos en tal ley.

Así, el primer Congreso Constituyente del estado de Sinaloa se instaló en la ciudad de Culiacán el 13 de marzo de 1831, aprobándose la Constitución del estado el 12 de diciembre de ese año. Esa fue, formalmente, la primera Constitución del estado.

De acuerdo con las reseñas de los historiadores y conforme a las formalidades adoptadas, la segunda Constitución se expidió el 31 de enero de 1852; la tercera, el 3 de abril de 1861; la cuarta, el 18

de octubre de 1870, la quinta, el 29 de octubre de 1880; la sexta, el 21 de septiembre de 1894; la séptima, el 25 de agosto de 1917 y la octava, que es la vigente, el 22 de junio de 1922.

Como se puede apreciar, en apenas 69 años del siglo XIX rigieron en el estado “seis” Constituciones, en tanto que a lo largo del siglo XX lo hicieron sólo dos, de las que la primera, la de 1917, tuvo una duración efímera, al menos como tal, ya que la que la sustituyó, aprobada con fecha 22 de junio de 1922 fue expedida bajo un título que en sus palabras lleva la explicación de su naturaleza: “Constitución Política del Estado de Sinaloa, que reforma la del 25 de agosto de 1917”, que es la vigente, que ha sido objeto de numerosas reformas, y eso mismo ocurrió con las Constituciones del estado del siglo XIX, por lo que habría que ver si se trató en rigor, de nuevas Constituciones, o si, simplemente, constituyeron meras reformas constitucionales, pero presentadas como si se tratara de una nueva Constitución, pero lo cierto es que, al menos nominalmente, se les presentó como nuevas Constituciones.

El simple dato del número de Constituciones que rigieron en la entidad a lo largo del siglo XIX pone de manifiesto el alto grado de activismo político-jurídico, que evidencia, inculcablemente, el alto grado de inestabilidad, al menos de orden constitucional, que se vivió en ese periodo, pues la Constitución que más duró fue la de 1894, que se extendió hasta 1917, esto es, permaneció 23 años, pero como es patente aquí estamos considerando 17 años del nuevo siglo, pero la primera, la de 1831, en tanto que fue sustituida por la de 1852, duró 21 años; ésta, la de 1852, apenas duró 9 años, pues fue cambiada por la de 1861, que también duró sólo 9 años, pues fue sustituida por la de 1870, que tuvo una vigencia de 10 años, ya que fue cambiada en 1880, que a su vez rigió 14 años, pues fue reemplazada por la de 1894.

Es patente que en esos periodos, por demás breves para un ordenamiento jurídico de esa jerarquía, es imposible que las instituciones hayan podido asentarse y logrado alguna madurez, y por ende que pudieran haber servido a los altos fines para los que

son concebidos los ordenamientos constitucionales. Por el contrario, su reemplazo autoriza a suponer, en su momento, su ineficacia, acaso por circunstancias históricas perfectamente identificables, todo ello, como es de suponerse, desde la perspectiva de quienes, en ese momento, detentaban el poder.

Así como en el plano nacional los primeros años de vida independiente fueron muy agitados, lo mismo que en etapas posteriores, así también en el estado de Sinaloa se vivieron periodos de convulsión política, y las constituciones expedidas fueron producto, como no podría haber sido de otro modo, de circunstancias políticas.

2. La formación del estado de Occidente

La creación del estado de Occidente aparece, como tal, por vez primera, en el “Acta Constitutiva de la Federación mexicana”, del 31 de enero de 1824, específicamente en el artículo 7o., que en lo que interesa decía así: “Artículo 7o. Los estados de la Federación son por ahora los siguientes: ...el interno de Occidente, compuesto por las provincias de Sonora y Sinaloa...” (En la legislación insurgente, esto es, en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido también como Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, sólo figuró como provincia la de Sonora).

La existencia del estado de Occidente, como parte de la Federación mexicana se reiteró en la Constitución de 1824, del 4 de octubre de ese año, si bien en el artículo 5o., en el que aparecen relacionadas las partes de la Federación mexicana, no se le identifica por tal nombre, como permite constatarlo la lectura de dicho numeral, que en la parte relativa dice así: “Artículo 5o. Las partes de esta Federación son los estados y territorios siguientes: ...el de Sonora y Sinaloa...”.

De acuerdo con ello, el 12 de septiembre de 1824 se instala el Congreso constituyente del estado de Occidente en la villa de “El

Fuerte”, y como dato adicional cabe añadir que en esa misma fecha se determinó que el Poder Ejecutivo se ejerciera por el intendente provisional del estado, Juan Manuel Riesgo, con el título de gobernador, por lo que, al decir de Eustaquio Buelna “cesó, en consecuencia, en el encargo del jefe político de Sinaloa, Francisco Iriarte, que fungía en Culiacán”.¹

El Congreso Constituyente del estado de Occidente cerró sus sesiones el 31 de octubre de 1825, fecha en que se firmó y juró la Constitución por sus miembros: Manuel Escalante y Arvizu, presidente; Luis Martínez Vea, vicepresidente; Carlos Espinoza de los Monteros; Francisco de Orrantia; José Tomás de Escalante y Fernando Domínguez Escobosa, así como por los diputados secretarios, José Francisco Velasco y Antonio Fernández Rojo, ordenándose su publicación por parte del gobernador del estado, que a la sazón era el señor Nicolás María Gaxiola, que en cumplimiento de tal mandato lo hizo el 2 de noviembre siguiente.

Dicha Constitución, se compuso de 319 artículos, agrupados en 19 secciones.

3. *La lucha por la independencia en Sinaloa*

Si bien, decíamos, Sinaloa, como parte de la República mexicana, surgió hasta 1831, antes de esa etapa formó parte, junto con Sonora, de lo que se llamó el estado de Occidente, que apareció como tal en el “Acta de la Federación Mexicana” del 31 de enero de 1824, pero, de mucho tiempo atrás, se identificó a esta región como siempre se le ha llamado: Sinaloa, incluso durante la división territorial de la Colonia, que en su etapa final identificó a las regiones noroccidentales, donde quedaban comprendidas las provincias de Sonora y Sinaloa, como provincias internas de Occidente.

¹ Buelna, Eustaquio, *Apuntes para la historia de Sinaloa, 1821-1882*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1966, p. 24.

Pues bien, después de iniciada la lucha por la independencia, entre las figuras del movimiento insurgente en Sinaloa, la más conocida, por ser el primer actor del breve drama revolucionario en el noroeste a favor de la libertad es, al decir de diferentes historiadores, la de José María González de Hermosillo, que en diciembre de 1810, en atención a la encomienda que le hiciera el insurgente, José Gómez Portugal, poco después de la llegada de Hidalgo a Guadalajara (26 de noviembre de 1810) y previa aprobación de este, en el sentido de extender el movimiento independentista a Sinaloa, entró en tierras del noroeste con unos dos mil hombres para enfrentarse con 600 soldados y las seis piezas de artillería que tenía el teniente coronel Pedro Villaescusa en el Real del Rosario, batalla que finalmente ganó, pero permitió la salida de Villaescusa, que se reorganizó, fortaleciendo sus huestes en San Ignacio de Piaxtla, donde en febrero fue atacado de nuevo por González de Hermosillo, que fue rotundamente derrotado.

Ese fue el fin de la expedición enviada por Hidalgo para encender la rebelión en el noroeste novohispano.

Además de ese episodio, la historia regional registra que el 25 de febrero de 1811 se inició un movimiento armado a favor de la independencia por naturales de los pueblos de Careatapa, Guatenipa y Morirato, encabezados por quien unas veces se hacía llamar Antonio y otras veces Apolonio García, hijo de un gobernador de estos pueblos, movimiento que se extendió a la Villa de Sinaloa, luego de pasar por Bacubirito (10 de marzo de 1811), de donde se retiraron rumbo al pueblo de Santa María Magdalena de Oguera (Ohuira), donde pernoctaron, para luego pasar por Aguacaliente, Ocoroni y La Tasajera, llegando el 12 al pueblo de Charay, de la jurisdicción de Mochicahui, escenificándose lo que en su tiempo se conoció como la batalla de Charay, en donde el gobernador intendente, García Conde, despedazó a la “chusma” de indios alzados, matando a cuarenta de ellos y tomando prisioneros a más de cincuenta, en tanto que los demás huyeron dispersándose entre los montes vecinos, acción de guerra con la que terminó el primer ciclo de la lucha.

4. *Un pronunciamiento sobre el federalismo antes del Acta Constitutiva de 1824*

A propósito de la conmemoración del bicentenario de la Independencia, y de algún modo de la adopción por vez primera, en forma inmediata a la consumación de la misma, del régimen federal de Gobierno, las investigaciones históricas dan cuenta que el 12 de julio de 1823, esto es, seis meses antes de la aprobación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, sancionada el 31 de enero de 1824, en Sinaloa se produjo un pronunciamiento específico por la adopción del régimen federal de gobierno.

En esa fecha, el síndico procurador del Real del Rosario, Demetrio Sotomayor, en el edificio de la Caja Nacional, se reunió el ilustre ayuntamiento —como se decía entonces— el clero, la oficialidad, la tropa y el pueblo para la discusión de un plan de bases para la federación de estas provincias, y el capitular del ayuntamiento, Ignacio Fletes, leyó una exposición de que convenía a esta provincia la más pronta federación, junta en la que se acordó el nombramiento de una comisión compuesta por fray Agustín José Chirlín; el tesorero de la propia Caja, Joaquín Santa Cruz; Antonio Maldonado y José Esquerro, para que redactasen las bases de la Federación, que se firmó el día siguiente.²

A ese pronunciamiento temprano por la adopción del régimen federal hay que abonar a los sinaloenses otro testimonio de sus convicciones y fe federalista: la defensa que hicieron del mismo en plena efervescencia centralista, después de su adopción en 1836, como lo acredita el hecho de que en un manifiesto el gobernador provisional del estado, Francisco Orrantía y Antelo, del 16 de enero de 1838, proclamó que por plebiscito se había acordado reconocer como ley federal de la República la Constitución de 1824.³

² Nacayama Arce, Antonio, *La independencia en Sinaloa*, Colección Numerados/22, Archivo Histórico General del Estado de Sinaloa, 2007, pp. 17-23.

³ Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 140.

A propósito de fray Agustín Chirlín y Tamaríz, Antonio Nacayama dice: “fue tal vez el único auténtico precursor de la independencia en Sinaloa y también uno de sus emancipadores, y merece que con toda justicia se le llame el padre del federalismo en el noroeste”.⁴

5. *La carencia, casi absoluta, de documentos de la primera época de existencia del estado*

Prácticamente todos los cultores de la historia regional coinciden en señalar, por un lado, el escaso material bibliográfico que sobre la materia existe en el estado, así como la casi absoluta carencia de documentos de la época que se nota en nuestros misérrimos archivos, que al decir de Nakayama “han sido saqueados, y lo que es peor destruidos por revolucionarios, bandoleros y hasta por gobernantes”.⁵

Al respecto, Héctor R. Olea, reseña que el capitán Pedro Valdés, “*un caudillejo de triste memoria*” —que el 11 de junio de 1852 se había sublevado contra las autoridades del estado y declarado a Mazatlán separado de Sinaloa y erigido a territorio federal, autonombrándose gobernador provisional y comandante general del estado de Sinaloa— encontrándose en Culiacán, antes de volver a Mazatlán, ordenó el incendio de los archivos oficiales del estado de Sinaloa, añadiendo que un testigo presencial de ese hecho, el doctor Miguel Ramírez, en una nota de su obra *Recopilación de leyes sobre la administración de justicia en Sinaloa* (1856), expuso que la desaparición de los archivos del Gobierno se debió a la barbarie de las fuerzas santanistas que ocuparon la ciudad de Culiacán en octubre de 1852, añadiendo que en ese incendio se perdieron, entre otros documentos, los originales y la edición de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, sancionada y publicada en febrero de ese año.

⁴ *Ibidem*, pp. 29-36.

⁵ *Ibidem*, p. 7.

Por esas y otras razones, en el mismo Congreso del estado no se encuentra, ya no digamos que sistematizada, sino que, sencillamente, no se localiza mayor documentación generada por el propio Congreso, al menos relativa a las primeras cuatro décadas de existencia del estado, lo que sin duda obedecerá a diferentes causas, que no corresponde valorar aquí.

Eso no significa, necesariamente, que no existan documentos sobre la historia antigua del estado, ya que ciertamente los hay, pero se encuentran dispersos, lo mismo en establecimientos públicos que en archivos particulares, de modo que, por lo que se refiere a los que se encuentran en manos de particulares, no son, en principio, de acceso rápido y fácil.

6. *El eje vertebral de la investigación*

En un trabajo de investigación como el planteado, que es el de la *Historia de las instituciones jurídicas de los estados de la República mexicana*, y teniendo éste como marco, como lo tiene, la conmemoración del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución mexicana, la columna vertebral tiene que ser, necesariamente, las constituciones que han gobernado la vida orgánica del estado y su relación con las constituciones generales que han regido la vida orgánica de la República, lo cual obliga, en lo medular, no únicamente a hacer una reseña o recuento histórico de la evolución o retroceso de las instituciones jurídicas creadas para organizar el estado y garantizar el ejercicio de los derechos consagrados en el plano constitucional, sino también, y señaladamente, a reflexionar sobre si nuestra forma de organización jurídico-política y el ejercicio del poder, a 200 años de la gesta iniciada por Miguel Hidalgo y Costilla, somos un país verdaderamente independiente, y si a 100 años de la iniciada lucha revolucionaria de 1910 los postulados de la misma, actualizados y desarrollados, son, ahora, en verdad, una realidad, o sí, por el contrario, siguen constituyendo una vana ilusión, o, en el peor de los casos, un cruel engaño, desde luego para las grandes masas de la población.

Esto es, contrastar proyectos y realidades.

A ello habrá que sumar un examen de las reformas constitucionales, tanto de las introducidas a las Constituciones del estado, como a las llevadas a cabo a la Constitución general de la República. En el primer caso para examinar si obedecieron a proyectos locales, o bien, si fueron consecuencia de reformas introducidas a la Constitución general de la República o en razón de un tratado internacional. En el segundo, esto es, en el de las reformas a la Constitución general de la República, el examen de las mismas se limitará a las que tengan que ver con fenómenos de centralización o descentralización de atribuciones como alternativa para valorar si las mismas han conducido a un fortalecimiento o debilitamiento del régimen federal de gobierno, así como para medir el ensanchamiento o estrechamiento de los derechos humanos, y, desde luego, si en función de ello se han creado los instrumentos o mecanismos para, por vías jurisdiccionales, hacer efectivo su cumplimiento.

En suma, habrá que valorar si se han creado las condiciones que propicien que cada individuo pueda luchar por la realización de sus ideales y contar con los medios para lograr una vida digna, y no solamente de ser vivida, sino también, como diría Bertrand Russell, de ser contada.

Esto —anticipamos— supone que el primer escenario de lucha por la defensa, en serio y a fondo, de los derechos humanos, es el presupuesto. No, desde luego, de los organismos públicos creados para ello, sino el de las instituciones del estado que existen para atender los rubros correspondientes, pues en la medida de la amplitud del presupuesto de un ente público que tenga bajo su responsabilidad prestar un servicio que se traduce, directa o indirectamente, en la satisfacción de un derecho humano, individual colectivo, será la amplitud y calidad de ese servicio.

Como los presupuestos públicos se nutren de los impuestos, es imperativo que la promoción y defensa de los derechos humanos se lleve a ese terreno que, como habremos de demostrarlo, es fuente de múltiples y profundas inequidades que conspiran en contra de los derechos humanos.

Tal labor habremos de llevarla a cabo en un apartado especial, como en otro acápite haremos el examen de los tratados internacionales y la legislación local para ver si aquellos, en la práctica, han alcanzado efectividad en el orden local.

7. La Constitución de 1824 y la división del estado de Occidente

Hemos dicho que el estado de Sinaloa surgió con motivo de la división del estado de Occidente y que esa determinación fue adoptada por la legislatura federal, expidiendo al efecto una ley.

A reserva de que en capítulo especial examinemos con mayor detalle las circunstancias que rodearon tal decisión, por ahora queremos esbozar un examen respecto de la constitucionalidad de esa determinación, ya que ella pudiera ser el origen de una práctica nefasta, como es el autoritarismo, que supone e implica un desdén al orden constitucional.

Decimos lo anterior porque, de conformidad con el artículo 5o. de la Constitución de 1824, comprendido dentro del título II, sección única, denominada “De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo” se estableció lo siguiente: “las partes de esta federación —decía— son los estados y territorios siguientes: ...el de Sonora y Sinaloa...”.

No se habló, pues, en tal texto constitucional, del estado de Occidente, como sí lo había mencionado el Acta Constitutiva de la Federación de ese mismo año, que en su artículo 7o., al relacionar las partes integrantes de la nación, incluyó como tal “el estado interno de Occidente compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa”.

Pero cualesquiera que hayan sido las razones para suprimir tal denominación, lo cierto es que en el artículo 5o. de la Constitución de 1824 se contempló como partes de la Federación el estado de Sonora y Sinaloa, y si ello fue así, es claro que la división del mismo en dos entidades: Sinaloa por un lado; Sonora por el otro, exigía una reforma constitucional, y ello, a su vez, observar el procedimiento establecido en el título VIII, sección

única, intitulado “De la observancia, interpretación y reforma de la Constitución y Acta Constitutiva”, del que es menester recordar el artículo 170, que decía así:

170. Para reformar o adicionar esta Constitución o el acta constitutiva, se observarán además las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el artículo 106.

Dado que, como es patente, el 170, para el procedimiento de reformas, remite a las reglas contenidas en los artículos precedentes, basta con conocerlas para valorar si la Ley Federal para la División del Estado de Occidente, sancionada por el presidente de la República con fecha 14 de octubre de 1830, se ajustó o no a la Constitución.

Los artículos que al efecto hay que recordar son del 166 al 169, que estatúan lo que sigue:

166. Las legislaturas de los estados podrán hacer observaciones, según les parezca conveniente, sobre determinados artículos de esta Constitución y del acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.

167. El congreso en este año se limitará a calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al presidente, quien la publicará y circulará sin poder hacer observaciones.

168. El Congreso siguiente, en el primer año de sus sesiones ordinarias, se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación, para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decreta las reformas.

169. Las reformas o adiciones que se propongan en los años siguientes al de 30, se tomarán en consideración por el congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias, según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas.

El procedimiento constitucional, como es patente, no se atendió, y habría que ver si se produjo una indebida intromisión de los poderes federales en el ámbito estatal.

II. EL *MÍNIMUM* RELIGIOSO EN LAS CONSTITUCIONES DEL ESTADO. DE LA INTOLERANCIA ABSOLUTA AL LAICISMO PRECARIO

1. *Consideraciones generales*

Dado que toda Constitución tiene por objeto la definición y regulación de los órganos de poder público, así como, en su caso, de los derechos y deberes de los individuos y/o ciudadanos, en todas las del estado expedidas a lo largo del siglo XIX se regularon prácticamente las mismas instituciones, en las que, como es comprensible o era de esperarse, en muchos casos se refrendaron principios, cuando no se repitieron textualmente, pero en muchos otros la regulación fue diferente, en algunos en forma notoria, en otros apenas perceptible, y precisamente por ello consideramos que una de las perspectivas para hacer el análisis de la evolución constitucional del estado, advertir con mayor claridad lo que se pudiera considerar como avances o reputar como retrocesos, así como, en un parangón con las constituciones generales de la República, poner de manifiesto las aportaciones del constitucionalismo local, es el de hacerlo a través del análisis de principios y/o postulados consagrados en los textos constitucionales; otra, es el de hacer el análisis de cada una de las Constituciones, en orden cronológico y, obviamente, en forma sucesiva, abordando la regulación de la estructura y funcionamiento de los órganos centrales del poder público.

En ese trabajo se atiende, fundamentalmente, la segunda de las perspectivas, ya que la primera se seguirá únicamente en el examen del *mínimum* religioso que se manifiesta en los textos constitucionales.

2. *La presencia de elementos religiosos. De su notoria preponderancia a su dilución y de su intolerancia religiosa expresa a una intolerancia disimulada*

Como se sabe, para Bodino, la base última de las sociedades humanas y, por tanto, del Estado, es la justicia, y la justicia no puede subsistir sin la religión o, al menos, sin el temor de un ser supremo.

Bodino define la religión como “la inclinación de un alma purificada hacia el dios verdadero”, y por ello en la República la religión se considera y define como el fundamento principal del poder soberano, ejecución de las leyes, obediencia de los súbditos y reverencia de los magistrados, proclamándose, asimismo, como la base de la amistad mutua.

Ese temor de un ser supremo es el “*mínimum religioso*”, que constituye el postulado trascendente del Estado.

En efecto, los fines últimos del Estado consisten en hacer a los súbditos buenos y virtuosos. El fin de la República bien ordenada es la virtud. La ley tiene que cumplir una misión ética y pedagógica. De esto nace el deber del príncipe, de ser para los súbditos, modelo de virtud y perfecciones.

El Estado debe hacer que los súbditos, malos por naturaleza, vuelvan al camino recto, puesto que el fin de todas las acciones humanas es la religión. El peor enemigo del Estado —sostenía Bodino— es el ateísmo. Del ateísmo —concluía— nace la anarquía, peor que la más cruel tiranía. La ley pierde su fuerza cuando falta este “*mínimum religioso*”.⁶

Acaso bajo la influencia de Bodino y de otros pensadores de esa tendencia en muchos ordenamientos jurídicos ese “*mínimum religioso*” está presente. Y las primeras Constituciones de Sinaloa no fueron la excepción, si bien ese “*mínimum religioso*” y la into-

⁶ Sobre este tema puede consultarse, entre muchas obras, la de Francisco Javier Conde, *Escritos y fragmentos políticos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974, pp. 23 y ss.

lerancia expresa que lo acompañaba ha venido de más a menos, si bien, como se verá, no ha desaparecido del todo, y eso ya es un avance, pero el laicismo que se supone actualmente rige en nuestro país no ha estado, en fechas recientes, exento de ataques, tan consistentes que hasta lo han puesto en duda, al menos, claro, en algunos rubros, como lo constituyen las reformas, hasta ahora, a diecisiete Constituciones locales, en las que, en resumen, se ha consagrado el derecho a la protección de la vida desde la concepción hasta su muerte natural, salvo las excepciones que se establezcan en la legislación secundaria —obviamente la penal— lo que da origen a una serie de problemas jurídicos, como son, a primera vista, que una ley secundaria puede introducir excepciones a una norma constitucional, además de que, manifiestamente, ello implica que, en lo sucesivo, en las entidades aludidas, el aborto se penalice, no como aborto, como pudiera estar tipificado, sino como... ¡homicidio calificado!, además de que ello implica un severo cuestionamiento a la libertad de la mujer para decidir sobre si quiere o no llevar a su desarrollo final un embarazo, independientemente de las circunstancias que lo hayan originado, como con su acostumbrada claridad lo ha puesto de manifiesto Diego Valadés.

3. *Elementos religiosos en la primera Constitución Política del Estado (1831)*

En lo que fue la primera Constitución de Sinaloa —ya como estado autónomo, separado de Sonora— el *mínimum* religioso se advierte desde el preámbulo, en cuyo segundo párrafo se dice:

...en el nombre de dios autor y supremo legislador de la sociedad, nos, los representantes del estado libre e independiente de Sinaloa, reunidos en Congreso constituyente con forme a la voluntad de nuestros pueblos comitantes (*sic*), para fijar su felicidad y suerte, invocando el auxilio del eterno: decretamos y sancionamos la siguiente Constitución política.

Luego, ya en su articulado, en sus numerales 4o., 5o. y 13 se estableció, en lo que concierne a este tema, lo siguiente:

Artículo 4o. El estado esta obligado a observar religiosamente el Acta Constitutiva, la Constitución general y la presente del mismo estado.

Artículo 5o. Su religión es la de la República bajo las bases establecidas en la Constitución federal.⁷

Artículo 13. Ninguna autoridad se reconoce en el estado a excepción de las que emanan de la Federación y eclesiástica si no proceden de esta Constitución...

Como se ve, en dicho texto constitucional no sólo se mezcla la creencia en un Dios y supremo legislador de la sociedad al momento de ejercer el poder político, como lo es, sin duda, la expedición de una Constitución, sino que en el texto de la misma campean, por un lado, la intolerancia religiosa, y por otro, el reconocimiento de autoridades de carácter eclesiástico; es decir, se reconocía una dualidad de poderes: civil y ¡eclesiástico!, considerando dentro de los primeros a los federales.

Pero en su descargo hay que decir, por un lado, que esos elementos religiosos son menores que los que contuvo la Constitución del estado libre de Occidente de 1825 —que como se sabe estuvo formado por las provincias de Sonora y Sinaloa— ordenamiento en el que esos elementos religiosos se advierten en el preámbulo, así como en los artículos 6o. (que consagró como religión del estado la católica, sin tolerancia de otra alguna); 81 (relativo al juramento de los electores, que lo hacían bajo la siguiente fórmula: *¡Juráis por dios nuestro señor y los santos evan-*

⁷ La Constitución *federal* a que remite, que no era otra que la de 1824, en su artículo 3o. disponía lo siguiente: “La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”. Puede consultarse en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2005*, México, Porrúa, 2005, p. 168. Como se ve, al establecerse como única religión la católica, se consagró una intolerancia absoluta en perjuicio de otras religiones.

gelios...); 92 (referente al juramento de diputados, que establecía que lo debían hacer poniendo las manos sobre los santos evangelios y el juramento era: *¿Juráis guardar y hacer guardar religiosamente la Constitución general de la República mexicana y la particular de este estado...*) y 304 (por el que se dispuso el establecimiento de escuelas de primeras letras en todos los pueblos del estado, estatuyendo que en ellas se “enseñará a leer, escribir, contar, el catecismo de la doctrina cristiana...”), y por otro, que ello no constituyó, en modo alguno, una excepción, sino la continuidad, en el orden local, de disposiciones provenientes, en lo inmediato, del orden federal, y en lo mediato, de documentos fundamentales de la etapa previa, lo mismo de la lucha independentista que de la Constitución española de Cádiz de 1812.

En efecto, para corroborarlo veamos algunos de esos antecedentes:

1. *Elementos constitucionales de Rayón*: “1o. La religión católica será la única sin tolerancia de otra...; “3o. El dogma será sostenido por la vigilancia del tribunal de la fe...”⁸
2. *Sentimiento de la Nación o 23 Puntos dados por Morelos para la Constitución*:

...2o. Que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra...; 4o. Que el dogma sea sostenido por la jerarquía de la iglesia, que son el papa, los obispos y los curas, porque se debe arrancar toda planta que dios no plantó: *omnis plantatis Quam nom plantabit Pater meus Celestis Cradicabitur*. Mat. Cap. XV.⁹
3. *Decreto Constitucional para la Libertad del América Mexicana, de 22 de octubre de 1814*: “Artículo 1o. La religión ca-

⁸ *Ibidem*, p. 24.

⁹ *Ibidem*, p. 29.

tólica, apostólica, romana es la única que se debe profesar en el estado”.¹⁰

4. *Constitución Política de la Monarquía Española, de 19 de marzo de 1812 (Constitución de Cádiz):*

En el nombre de dios todopoderoso, padre, hijo y espíritu santo, autor y supremo legislador de la sociedad...; “Artículo 12. La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”.¹¹

5. *Plan de Iguala de 2 de marzo de 1821:* “La religión católica, apostólica, romana, sin tolerancia de otra alguna”.¹²
 6. *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, del 18 de diciembre de 1822:*

Artículo 3o. La nación mexicana, y todos los individuos que la forman y formarán en lo sucesivo, profesan la religión católica, apostólica, romana, con exclusión de toda otra. El gobierno como protector de la misma religión la sostiene y sostendrá contra sus enemigos. Reconocen por consiguiente la autoridad de lo santa iglesia, su disciplina y disposiciones conciliares, sin perjuicio de las prerrogativas propias de la potestad suprema del estado.¹³

7. *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824:* “Artículo 4o. La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra”.¹⁴

¹⁰ *Ibidem*, p. 32.

¹¹ *Ibidem*, pp. 60 y 62.

¹² *Ibidem*, p. 114.

¹³ *Ibidem*, p. 126.

¹⁴ *Ibidem*, p. 154.

8. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824:*

En el nombre de dios todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad: El Congreso general constituyente de la nación mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad y promover su prosperidad y gloria, decreta lo siguiente...; 3. La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.¹⁵

Con esos antecedentes, nada tiene de extraño que en la Constitución del estado de 1831 se hayan consagrado disposiciones del talante como las arriba transcritas.

4. *Elementos religiosos en la segunda Constitución Política del Estado (1852)*

Para cuando se expidió esta Constitución ya se había consumado no sólo el fracaso de la primera República federal, pues la Constitución del 4 de octubre de 1824, que la había instituido, o para decirlo acaso con más precisión, ratificado la forma federal de gobierno adoptada en el acta constitutiva del 31 de enero de ese año —había sido sustituida por las llamadas Siete Leyes—, conocidas también como Constitución de 1836, que habían establecido el régimen centralista, ya que ésta, a su vez, había sucumbido a los embates de los federalistas, que en el Acta Constitutiva y de Reformas del 18 de mayo de 1847 restableció el régimen federal de gobierno, y contra la corriente hasta entonces prevaleciente dicho instrumento constitucional no sólo no contuvo disposición alguna que impusiera, como las anteriores, como reli-

¹⁵ *Ibidem*, pp. 167 y 168.

gión de la República, la católica, ni tampoco consagró, al menos en el mismo sentido, la intolerancia religiosa, pero sí, en cambio, dispuso en su artículo 3o. que “el ejercicio de los derechos de ciudadano se suspende por ser ebrio consuetudinario, ó tatur de profesión, ó vago; por el estado religioso...”.¹⁶

Sin embargo, en el voto particular que contuvo el proyecto que dio origen a tal instrumento —que fue suscrito nada más y nada menos que por Mariano Otero—, no se pudo sustraer a la vieja tradición de formular el proyecto “en el nombre de Dios, criador (*sic*) y conservador de las sociedades”.

Pero decíamos, después de la Constitución de 1824, vigente cuando se expidió la primera Constitución del estado de Sinaloa de 1831, y antes de la expedición de la segunda Constitución local, de 1852, en lo que pudiéramos llamar el orden federal, la corriente político-religiosa de establecer como única en la República a la católica, sin tolerancia del ejercicio de ninguna otra, había prevalecido en las bases constitucionales para el Congreso Constituyente de 15 de diciembre de 1835 (artículo 1o.); en la primera de las Leyes Constitucionales de 1836 (preámbulo y artículo 3o.); en el Primer Proyecto de Constitución de 1841 (artículo 2o.); en el voto particular de la minoría de la Comisión que formuló ese proyecto (artículo 19); en el Segundo proyecto de la Constitución en 1842 (artículo 31) y en las Bases Orgánicas de 1843 (artículo 6o.).

Tales eran, en esa materia, los antecedentes jurídicos al expresarse en 1852 lo que fue la segunda Constitución Política del estado, promulgada por el gobernador Francisco de la Vega, en la que si bien en su preámbulo se dijo que la Augusta Asamblea Legislativa del estado la había decretado “En el nombre de dios om-

¹⁶ Cabe anotar que dicha Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, aparece firmada, como diputado por el estado de Sinaloa, por el señor Pomposo Verdugo, que al correr de los años llegaría a gobernador del estado, justamente cuando se promulgó la Constitución de 1857, cargo del que, para no jurarla, en vista de la advertencia de excomunión lanzada por la autoridad eclesiástica en la localidad, solicitó licencia, y por ello la Constitución de 1857 fue jurada en el estado, como gobernador, por el doctor Miguel Ramírez en su calidad de gobernador interino.

nipotente, autor y supremo legislador de la sociedad...”; que en el artículo 4o. estableció que “el estado está obligado a observar religiosamente el acta constitutiva y Constitución general (refiriéndose a las de 1824), el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, y la presente Constitución del estado”, y de que en su artículo 5o. dispuso que “su religión es la de la República bajo las bases establecidas en la Constitución federal...”, también lo es que ya no reconoció autoridad alguna de orden eclesiástico, habida cuenta que, contrariamente al artículo 13 de la Constitución del estado de 1831, en igual numeral dispuso lo siguiente: “Ninguna autoridad se reconoce en el estado que no emane de su Constitución, ni ejercerá otro poder que el que conforme a ella se le confiera, excepto a las autoridades y empleados que procedan de la Federación”.

Eso, sin duda, representó un avance muy importante, así como un signo de que el laicismo del estado se empezó a abrir paso.

Y no sólo eso, sino que en su artículo 17 se apartó de lo que establecía el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 no contemplando como causa de suspensión de los derechos ciudadanos el pertenecer “*al estado eclesiástico*”, además de que en el artículo 62, entre los requisitos para ser gobernador, introdujo uno de carácter negativo: “*no ser eclesiástico*”, que ciertamente ya lo había plasmado, en esos mismos términos, la Constitución del estado de 1831, en su artículo 65.

5. Elementos religiosos en la tercera Constitución Política del Estado (1861)

Para cuando en el estado de Sinaloa entró en vigor lo que se consideró como su tercera Constitución Política, lo que ocurrió en el 15 de septiembre de 1861, ya se había promulgado, en el orden nacional, como bien se sabe, la Constitución de 1857, que había refrendado el régimen federal como forma de gobierno, en tanto que, respecto del tema que por ahora ocupa nuestra atención, su texto ya no contuvo definición de religión oficial alguna

y, por ende, la intolerancia religiosa, que había sido una constante en todos los instrumentos jurídicos fundamentales que, con mayor o menor eficacia, habían regido la vida orgánica del país.

No obstante ello y de que entre los miembros de la Comisión de Constitución del Constituyente encargada de formular el proyecto figuraron liberales puros de gran talento y muy firmes convicciones, en el preámbulo de la Constitución no se dejó de invocar a dios.

En efecto, en parte de su preámbulo dice así: “En el nombre de dios y con la autoridad del pueblo mexicano...”. Pero no sólo no se consideró en su texto la intolerancia que en materia religiosa había caracterizado a los ordenamientos jurídicos fundamentales precedentes, sino que en su artículo 5o. claramente estatuyó que: “la ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso...”.

Con ese antecedente, no es de extrañar que en la tercera Constitución política del estado, que entró en vigor el 15 de septiembre de 1861 se siguiera esa tendencia, de modo que en el artículo 5o., ubicado dentro del título II, denominado *De los derechos del hombre*, se estableció la libertad religiosa. Su texto fue el siguiente: “Artículo 5o. Es libre en el estado el ejercicio privado o público de todas las religiones; pero esta tolerancia no autoriza las prácticas inmorales o que sean incompatibles con el orden público y la seguridad del estado”.

No obstante el avance que significó esta disposición de la tercera Constitución del estado (1861) respecto de la segunda (1852) al declarar libre en el estado el ejercicio público o privado de todas las religiones ello implicó, como bien ha hecho notar Diego Valadés, una sutil pero clara intolerancia, pues es patente que ello supone una exclusión de los no creyentes.

Más aún, en el artículo 6o., en un texto por demás opinable, todavía subrayó que “esta declaración de derechos no despoja a los habitantes del estado de los demás que tengan con arreglo a los principios de justicia natural”, y decimos que es opinable por-

que resulta paradójico que un texto positivo remita como sustento de algún derecho al llamado derecho natural.

Por lo demás, como medida para precaver la contaminación de cuestiones religiosas en el poder civil, en los artículos 20 y 41, relativos a los requisitos para ser diputado y gobernador del estado, respectivamente, figuró uno de carácter negativo: “*no pertenecer al estado eclesiástico*”, redacción que, implícita pero incuestionablemente, suponía la existencia de un *estado eclesiástico*, lo cual, resultaba verdaderamente paradójico.

En este aspecto, cabe subrayar la diferencia de contenido de este texto con el de las dos Constituciones anteriores, que simplemente decían “*no ser eclesiástico*”, y si bien esto puede significar pertenecer a un colectivo, a ese colectivo no se le reconocía, ni siquiera indirectamente, como estado, como se hizo en la tercera Constitución, expedida en una época en la que se supone que las ideas en este rubro habían avanzado notablemente.

No obstante ello, tampoco estos legisladores se pudieron sustraer a la vieja tradición y, acaso, a esa influencia religiosa, ya que en el preámbulo de esa tercera Constitución del estado se dijo: “El pueblo del estado de Sinaloa, representado por sus diputados electos en virtud de la convocatoria del 15 de septiembre de 1860, e invocando la protección del ser supremo, autor y conservador de las sociedades, decreta la siguiente Constitución Política del Estado...”.

6. *Elementos religiosos en la cuarta Constitución Política del Estado (1870)*

Esta Constitución, expedida por el Cuarto Congreso Constitucional del Estado en Mazatlán el 18 de octubre de 1869, fue promulgada el 11 de enero de 1870 por el entonces gobernador del estado, Domingo Rubí, en una época en la que, desde luego, la Constitución de la República era la de 1857, prácticamente ya restaurada después de las vicisitudes que había experimentado al principio, merced, como nos lo enseña la historia, a la férrea lucha

encabezada por Juárez, Constitución —la del estado de 1870— que en el aspecto que venimos examinando reiteró lo consagrado en la tercera Constitución, ya que en el artículo 60. refrendó que en el estado era libre el ejercicio privado o público de todas las religiones, en tanto que en los artículos 20 y 41, relativos a los requisitos para ser diputado y gobernador, se mantuvo el de carácter negativo: “*no pertenecer al estado eclesiástico*”, lo que evidencia que no se percataron de la incongruencia que a ello implicaba, ni siquiera porque el presidente de ese Congreso fue el muy ilustre e ilustrado historiador, jurista y filólogo, autor de muchas obras y creador de muchas instituciones, Eustaquio Buelna.

Igual que en el caso de la Constitución anterior, en el preámbulo se reiteró la inclinación religiosa, pues se dijo que la obra jurídica se expedía, además del fundamento legal, “invocando la protección del ser supremo, autor y conservador de las sociedades...”.

7. Elementos religiosos en la quinta Constitución Política del Estado (1880)

Esta Constitución fue promulgada el 2 de noviembre de 1880 por el entonces vice-gobernador del estado, Cleofas Salmón, lo que tuvo lugar, como la anterior, bajo la vigencia, en el orden nacional, de la Constitución de 1857, que había experimentado unos años antes —en 1874— importantes reformas, que ciertamente no tuvieron relación con el aspecto que estamos examinando, pero sí en la arquitectura constitucional, Constitución del estado que, en el tema de referencia reiteró, repitiendo literalmente, lo establecido en la Constitución de 1870.

8. Elementos religiosos en la sexta Constitución Política del Estado (1894)

Esta Constitución fue promulgada el 22 de septiembre de 1894 por el entonces gobernador del estado, Francisco Cañedo, época

en que, como las dos anteriores, en el orden nacional se encontraba vigente la Constitución de 1857, y a diferencia de todas las anteriores, lo mismo en el orden local que en el nacional, desaparece toda invocación a dios y/o al ser supremo, pero también se borra del texto constitucional el precepto que aparecía en las inmediatas anteriores en el sentido de que en el estado era libre el ejercicio privado o público de todas las religiones, e incluso ya no figuró en su contenido el capítulo relativo a los derechos del hombre, pero sí se conservó, en los artículos 15 y 37, relativos a los requisitos para ser diputado y gobernador del estado, respectivamente, el negativo consistente en “*no pertenecer al estado eclesiástico*”, disposiciones a las que, por tanto, resulta aplicable la crítica hecha al respecto.

En este rubro, pues, esta sexta Constitución del estado de 1894, representó un avance respecto de las anteriores, e incluso un adelanto de lo que se experimentaría en la Constitución de 1917, que tampoco contuvo invocaciones a dios, ni a ser supremo alguno.

Todo lo anterior es por lo que se refiere a las Constituciones del estado expedidas a lo largo del siglo XIX, que pudiéramos decir fue, en tal aspecto, un periodo pendular, que pasó de la religión oficial única y la intolerancia religiosa a la libertad en la práctica de la misma, pero la culminación del estatuido de este aspecto será en la segunda parte de este trabajo, en la que se abordará el examen de las Constituciones expedidas a lo largo del siglo XX y las experiencias legislativas ocurridas en la primera década del siglo XXI.

III. DE LOS DERECHOS NATURALES DEL HOMBRE

1. *La regulación de los derechos en la primera Constitución del Estado (1831)*

En lo que fue la primera Constitución del Estado, del 12 de diciembre de 1831, promulgada el día 15 siguiente, se asumió sin

circunloquios el compromiso con el respeto y la defensa de lo que hoy llamamos, comúnmente, los derechos humanos.

En efecto, en el artículo 12 se dijo *ad litteram*:

Siendo el objeto de toda asociación política la conservación de los derechos naturales del hombre, todo funcionario público (que) en el desempeño de sus deberes contradiga este fin o no lo llene cumplidamente se hace responsable en la forma y modo que la ley determine.

Si bien puede decirse que ello no constituyó una originalidad, pues el compromiso con la defensa de los derechos naturales del hombre se encontraba ya en otros documentos, en otras latitudes, también es cierto que la inclusión de un texto como ese, en dicha Constitución, es un mérito de no poca monta, tanto más valioso en cuanto que, para esa fecha, en el plano nacional ya se había expedido la Constitución de 1824, y ésta nada había dicho al respecto.

Pero no sólo eso. La Constitución del Estado de 1831 abolió la esclavitud, “Nadie nace esclavo en el estado, ni puede serlo el que habita en su territorio”.

Así, con tanta contundencia como claridad, se asumió el compromiso con la libertad y dignidad del individuo.

Si bien es cierto que en el Bando de Hidalgo, del 6 de diciembre de 1810, se había abolido la esclavitud al disponer en el 1o. de sus puntos “que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por trasgresión de este artículo”, y que otro tanto se había plasmado en el punto 15 de los Sentimientos de la Nación, dictados por Morelos para la Constitución (“que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud”), lo cierto es que eso no se recogió ni en el Acta Constitutiva de la Federación mexicana ni en la Constitución, ambas de 1824, lo que resalta su consagración en la Constitución del

estado, pues pudiera decirse que ese principio básico, fundamental, había sido preterido en esos instrumentos nacionales.

Más todavía. En el artículo 7o. de esa Constitución de 1831 —la primera del estado— se estableció que el “estado no reconocía título alguno de nobleza, ni otros méritos que la aptitud y los servicios prestados a la patria”.

Del mismo modo quedaron abolidos los empleos hereditarios, según se estableció en el artículo 8o., al paso que en artículo 9o. se declaró igualmente abolida la aplicación de tormentos y la confiscación de bienes, y si bien es cierto que esto tampoco constituía ninguna originalidad, en tanto que ese tipo de postulados se habían consagrado ya en otro tipo de instrumentos, aunque fuese en otras latitudes, no por ello dejó de ser un mérito que se hayan incluido en esa Constitución.

Más aún, en el artículo 11 se estatuyó:

Jamás se concederán en el estado privilegios exclusivos perpetuos sobre el comercio ni sobre el ejercicio de cualquier otro género de industria. En las obras de propia invención, en las nuevas en el estado o en las que en él se perfeccionen, podrán concederse por tiempo determinado.

Es decir, en una época tan remota de la actual, como lo es el año de 1831, y en un estado tan alejado geográficamente de la capital del país y sin más vías de comunicación, en lo fundamental, que la terrestre, como era en aquella época el estado de Sinaloa, se tuvo el acierto de regular derechos que hasta épocas relativamente recientes se denominan de propiedad industrial.

En lo que sí se tuvo originalidad fue en lo consagrado en el artículo 10 de esa Constitución de 1831: “Las manos muertas no pueden adquirir en el estado ninguna propiedad raíz”, y si bien es cierto, que ello no implicaba una *desamortización*, quitar de manos muertas, es decir, propiamente, una expropiación, por lo menos intentaba frenar, si no la acumulación de tierras, sí, al menos, que se adquiriesen y se conservasen ociosas, pues de lo que

se trataba era, ya en aquel entonces, producir alimentos y generar empleos.

2. *Garantías*

En esta materia, como bien se sabe, una cosa son los derechos o derechos declarados y otra las declaraciones de derechos, pero hay, además, una cuestión central, que ni siquiera en nuestros días, esto es, en el año de la conmemoración del bicentenario del inicio de la lucha por la independencia de lo que ahora es nuestro país —para decirlo en el contexto de las conmemoraciones que han motivado la publicación de este tipo de obras— se tiene resuelto: el de las garantías, pues, en efecto, como bien ha planteado Ferrajoli ¿qué es un derecho sin su garantía? interrogante que obliga a examinar qué se contempló en la Constitución de 1831 como garantía de observancia de los derechos por ella consagrados.

De algún modo, la respuesta ya se ha adelantado al hacerse cita del artículo 12 de esa ley fundamental en la que se dijo que

...siendo el objeto de toda asociación política la conservación de los derechos naturales del hombre, todo funcionario público (que) en el desempeño de sus deberes contradiga este fin o no lo llene cumplidamente se hace responsable en la forma y modo que la ley determine.

Lo que significa claramente que remitía a lo que con el tiempo se ha llegado a denominar, en términos más o menos constantes, leyes de responsabilidades de los funcionarios públicos, que en las primeras épocas de este tipo de normas distinguían algunas categorías de funcionarios y empleados; posteriormente, específicamente a partir de 1984, en una pretendida democratización, se ha englobado a todo el mundo burocrático en una sola categoría: servidores públicos, como si un cartero tuviese la misma responsabilidad que el secretario de Comunicaciones o a la inversa; o una enfermera, tuviese las mismas responsabilidades que el se-

cretario de Salud; un maestro de aula, en cualquier nivel, que las que corresponden al secretario de Educación, etcétera.

Fuera de ese artículo 12, en la Constitución de 1831 no se encuentra otra norma relativa al control de la Constitución que el de la protesta que debían rendir antes de tomar posesión de su cargo. Esa disposición era el artículo 123, según el cual

...todo funcionario o empleado público del estado antes de posesionarse de su destino, prestará juramento de guardar y sostener la Acta Constitutiva, la Constitución general y la presente del estado, añadiéndose que “la fórmula del juramento se designará por una ley particular”.

Eso fue todo, y como se ve, no fue mucho, pues una garantía, esto es, una prevención digna de ese nombre, como alternativa para hacer efectivo un derecho en caso de trasgresión, sea por acción o por omisión, no se contuvo.

3. *La regulación de los derechos en la segunda Constitución del Estado (1852)*

En materia de derechos, este ordenamiento reiteró, literalmente, incluso en numerales idénticos, las disposiciones relativas al tema de la Constitución de 1831.

Al respecto sólo cabría agregar que para esas fechas, en la agitada vida de la República, de acuerdo con las Bases de Tacubaya, se había expedido la convocatoria a un Congreso Constituyente, publicada el 10 de diciembre de 1841, en cuyo seno se presentó lo que se llamó el primer proyecto de Constitución de ese año, del 25 de agosto de 1842, del que cabe destacar, en el rubro que estamos tratando, que al referirse al tema de los derechos se habló, acaso por vez primera, para referirse a los mismos, del concepto *garantías individuales*, que fue el título del apartado en que se regularon los derechos, limitado a un solo artículo: el 7o., con quince fracciones, cada una de las cuales se refería a un derecho diferente.

Frente a ese proyecto, la minoría de la Comisión de Constitución que lo elaboró —minoría integrada por Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo— formuló un voto particular, en el que, con relación al tema que ahora nos ocupa, en la sección segunda del título primero, habló “*de los derechos individuales*”, pero también habló de garantías.

En efecto, en el artículo 4o. estableció: “La Constitución reconoce los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales. Todas las leyes deben respetar y asegurar esos derechos, y la protección que se les concede es igual para todos los individuos”. En el artículo 5o. añadió: “La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías”, y por apartados se refirió, en forma sucesiva, a la libertad personal (fracciones I-IV); propiedad (fracción V); seguridad (fracciones VI-XIV) e igualdad (fracciones XV-XVII).

Finalmente, en el artículo 6o. se dispuso, en términos nada dudosos, lo siguiente:

Las garantías establecidas por esta Constitución son inviolables: cualquiera atentado cometido contra ellas, hace responsable a la autoridad que lo ordena y al que lo ejecuta: debe ser castigado como un crimen privado cometido con abuso de la fuerza: esta responsabilidad podrá exigirse en todo tiempo y no podrá recaer sobre los culpados ni indulto, ni amnistía, ni cualquiera otra disposición aunque sea del poder legislativo, que lo sustraiga de los tribunales o impida que se haga efectiva la pena.¹⁷

En el segundo proyecto de Constitución de ese mismo año (1842), se utilizaron nuevamente estos conceptos. El título III se denominó, precisamente, “*Garantías Individuales*”, reiterando el mismo tratamiento del primer proyecto.¹⁸

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.* pp. 348-351.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 374-377.

En las Bases Orgánicas de 1843 se habló de los “*derechos de los habitantes de la República*” (artículo 9o.),¹⁹ mientras que en el Acta de Reformas de 1847, lo mismo que en el voto particular que formulara Otero, se habló de los derechos del hombre y de sus garantías, como permite constatarlo la lectura del artículo 5o. del Acta y 4o. del voto particular.

Tal artículo 5o. decía: “Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas”.

Tales eran los antecedentes políticos y jurídicos que los legisladores sinaloenses de 1852 tenían a la mano, y no obstante ello no los tomaron del todo en cuenta, lo que les hubiera permitido avanzar respecto de lo que ya se tenía, quedándose anclados en lo estatuido por la primera Constitución: la de 1831.

4. *Garantías*

Si en materia de derechos la segunda Constitución del estado no hizo sino repetir lo establecido en la primera, en materia de garantías —si así se les puede llamar— repitió otro tanto, pues el texto del artículo 123 de la primera, se repitió en el 119 de la segunda.

5. *La regulación de los derechos en la tercera Constitución del Estado (1861)*

En esta Constitución del estado, expedida cuatro años después de la Constitución General de la República de 1857, la terminología cambió: ya no se habló de derechos naturales del hombre, sino, sencillamente, de los derechos del hombre —que fue la ter-

¹⁹ *Ibidem*, p. 406.

minología que usó la Constitución del 57— a la que no podía sustraerse ninguna Constitución local, que como se sabe, por razón del régimen federal de gobierno, que para entonces ya se había restablecido, los estados podían ampliar los derechos, pero no restringirlos.

En efecto, la Constitución de 1861, si bien es cierto que destinó un título completo —el segundo— a la regulación de los derechos del hombre, también lo es que ese título fue por demás breve: del artículo 4o. al 7o. inclusive, y es que, por la razón señalada anteriormente, habiéndose consagrado por la Constitución de 1857 toda la sección I del título I a la regulación de los derechos del hombre, la Constitución del estado no tenía necesidad de hacer ninguna regulación salvo que fuera a ampliar los consagrados en la Constitución general.

Por eso, precisamente, en el artículo 4o. señaló que el estado de Sinaloa reconoce que los derechos del hombre son el objeto de las instituciones sociales, y garantiza en consecuencia el uso y goce de los especificados en la Constitución federal.

Pero no se limitó a ese reconocimiento y tal compromiso, sino que, ampliando el catálogo de derechos de la Constitución del 57, estatuyó, como vimos en el capítulo anterior, que “es libre en el estado el ejercicio privado o público de todas las religiones” (con la dosis de intolerancia que esto implica, pues supone que todos tienen alguna religión y nadie puede dejar de tener una, lo cual atenta contra la libertad de creencias), además de que puntualizó que “esta declaración de derechos no despoja a los habitantes del estado de los demás que tengan con arreglo a los principios de justicia natural”.

Es decir, además de los derechos positivados, reconoció los llamados por un segmento de la doctrina, derechos naturales.

Un mérito adicional de esta Constitución es el de que, sin decirlo expresamente, claramente dejó establecido que a todo derecho corresponde un deber, y por ello, en su artículo 7o. dijo que eran obligaciones de los *habitantes* —advírtase que no habló de ciudadanos ni de mexicanos— de Sinaloa “obedecer las leyes y respetar

las autoridades” —algo que, técnicamente, era innecesario— así como la de “contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”, redacción que si bien se tomó del artículo 31, fracción II, de la Constitución del 57, resultó de mejor técnica que la de ésta, pues la nuestra de 1861 atribuye tal obligación a los habitantes del estado, sin limitarlo a los sinaloenses, como hubiera ocurrido si se hubiese hecho una simple imitación extralógica, ya que la Constitución de 1857 atribuyó tal obligación sólo a los mexicanos, error en el que persistió el Constituyente de 1917, por lo que para obligar a los extranjeros que residen, transitan o hacen negocios en el país, se ha tenido que acudir a la interpretación jurídica.

Al hablar esta tercera Constitución del estado de 1861 no sólo de derechos sino también de deberes, es patente que se adelantó, con mucho, a la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, adoptada, apenas, el 2 de mayo de 1948. Es decir, 87 años antes de esta *Declaración*, una Constitución de Sinaloa había establecido no sólo derechos sino también deberes del hombre.

Sin embargo, es inexcusable hacer un cargo a los autores de esta Constitución: no reiteraron la prohibición de que “las manos muertas” pudiesen adquirir en el estado propiedades raíces, lo que pone de manifiesto que los intereses económicos enquistados en el poder público ya gobernaban y/o influían en las decisiones fundamentales, pues es claro que la desaparición de esa disposición dejaba expedito el camino a la acumulación de tierras, es decir, al latifundismo, que años más tarde fuera una de las causas que diera origen a las luchas revolucionarias.

Tal omisión es un claro ejemplo de retroceso.

6. Garantías

Si en las Constituciones precedentes no había, propiamente, un régimen de garantías, esto es, por lo menos, bases para que en una ley se establecieran mecanismos para reclamar su restablecimiento en casos de violación o la reparación del daño en casos de

que el restablecimiento fuese imposible, en esta tercera Constitución de 1861, como la misma consagración de derechos, fue todavía más escueta, pues mientras que, por un lado, en el artículo 4o. se dijo: “El estado de Sinaloa reconoce que los derechos del hombre son el objeto de las instituciones sociales, y garantiza en consecuencia el uso y goce de los especificados en la declaración consignada en la Constitución Federal”, ya no dijo nada en cuanto a las responsabilidades por su trasgresión, pues en el artículo 73 se limitó a decir que “todos los empleados públicos son responsables por los delitos comunes u oficiales que cometan”, sin especificar qué conductas configuraban delitos oficiales.

7. *La regulación de los derechos en la cuarta Constitución del Estado (1870)*

Esta Constitución, que reformó a la del 1o. de abril de 1861, promulgada el 11 de enero de 1870, habló también de los “*De los derechos del hombre*”. Tal fue la denominación de su título II, pero su regulación fue por demás breve: del artículo 4o. al 7o. en los que refrendó el reconocimiento de los derechos del hombre especificados en la declaración consignada en la Constitución federal; mantuvo la disposición de abolición de la pena de muerte; el libre ejercicio privado y público de todas declaraciones y la puntualización de que la declaración de derechos no despojaba a los habitantes del estado de los demás que tuvieran con arreglo a los principios de justicia natural.

Es decir, como la anterior, además de los derechos positivados reconocía los derechos que se tuvieran “*con arreglo a los principios de la justicia natural*”, expresión esta que sonaba muy bien pero que en fondo resultaba completamente vacua porque, finalmente, ¿con fundamento en qué podrían acreditarse y hacerse efectivos los derechos naturales que se invocaran si no había una norma positiva que los consagrara?

Se trataba pues, de una norma jurídica demagógica.

Por otro lado, montada sobre la Constitución anterior, esta cuarta Constitución de 1870, mantuvo silencio sobre la prohibición de que las “manos muertas” pudiesen adquirir propiedad raíz alguna en el estado.

En otras palabras, se reiteró la política de libertad para la acumulación de tierras.

8. *Garantías*

En esta materia, esta cuarta Constitución del estado de 1870 fue idéntica a la tercera de 1861.

9. *La regulación de los derechos en la quinta Constitución del Estado (1880)*

Esta Constitución, promulgada el 2 de noviembre de 1880, en el renglón que venimos examinando, no hizo otra cosa más que repetir, en idénticos numerales, lo dispuesto por su antecesora, la de 1870.

Incluso en la omisión de la antigua prohibición de que las manos muertas pudiesen adquirir propiedades raíces.

10. *Garantías*

En esta materia, en esta Constitución no hubo, tampoco, novedad alguna. En sus artículos 4o. y 79 reiteró lo de la Constitución anterior (1870), que a su vez había repetido lo de la precedente (1861), lo que significa que 1880, en este rubro, quedó anclado en 1861.

11. *La regulación de los derechos en la sexta Constitución del Estado (1894)*

Los catorce años que habían transcurrido desde la expedición de la Constitución anterior, lo que había ocurrido, como se acaba

de puntualizar, en 1880, no sirvieron, en lo absoluto, para consolidar derechos sino, por el contrario, para preterirlos.

Y es que para entonces el régimen porfirista estaba plenamente consolidado, y en Sinaloa se había observado esa misma tendencia.

En efecto, la Constitución de 1894, promulgada por Francisco Cañedo, en una de las muchas veces que ocupó el cargo de gobernador, si bien mantuvo en su artículo 4o. la disposición de la abolición de la pena de muerte, los derechos del hombre no fueron dignos de la menor atención, como lo prueba el hecho de que ya no se incluyera en la misma el breve capítulo que a ese rubro habían venido destinando las Constituciones anteriores, y ni siquiera se dijo que se reconocían los consagrados en la Constitución federal, como ya se acostumbraba llamar así a la Constitución general —pues tal Constitución no es federal por la sencilla razón de que no es producto de órgano federal alguno—.

Aunque para la vigencia de los derechos consagrados en la Constitución general de la República desde que adoptamos como forma de gobierno la federal nunca ha sido necesario, para su observancia en los estados, que las Constituciones de éstos los reconozcan, el que lo hicieran era un signo importante de compromiso con su respeto —y pudiéramos decir que de su promoción, e incluso de su defensa— como había sido tradición en Sinaloa hasta esa fecha, por lo que la omisión, ya no digamos que de un capítulo destinado a los derechos del hombre —como se acostumbraba a decir— sino de una disposición que contuviera un reconocimiento de los consagrados en la Constitución general representó, sin dudas de ninguna especie, un retroceso y un signo ominoso, que auguraba malos tiempos, y es que si, habiendo compromiso expreso con el respeto a los derechos se producen grandes violaciones a los mismos, qué podía esperarse de autoridades si en la Constitución no estaba consagrado compromiso alguno en ese sentido.

12. *Garantías*

Como ya se ha anticipado, si en materia de derechos la de 1894 fue una Constitución magra, en materia de garantías, como es de suponerse, fue peor, pues nada se dispuso al respecto, salvo el precepto relativo a que todos los empleados públicos eran responsables por los delitos comunes u oficiales que cometieran (artículo 67) y de que había acción popular para acusar, esto es, denunciar todos los delitos oficiales (artículo 73), así como de que no había fuero ni inmunidad para funcionarios públicos en demandas del orden civil (artículo 74), pero eso estaba muy lejos de configurar un régimen para garantizar, así fuera retóricamente, los derechos.

IV. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES DEL ESTADO DEL SIGLO XIX

1. *Consideraciones generales*

Dado que para 1831, cuando Sinaloa se convirtió en estado al disolverse el de Occidente —del que formaba parte junto con Sonora— y, por ende, expidió su propia Constitución, en el orden nacional se encontraba vigente la de 1824, que como ya se ha subrayado había adoptado la forma federal de gobierno, misma que en su artículo 157 había dispuesto que “el gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, puntualizando: “y nunca podrán reunirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo”.

Asimismo, la Constitución de 1824 estableció las bases de composición del Poder Legislativo de los estados, al limitarlos a una legislatura, esto es, a una sola Cámara, a diferencia de lo que había establecido para el orden federal, en el que depositó el Poder Legislativo de la federación en un congreso general, dividido en dos cámaras: una de diputados; otra de senadores (artículo 70.).

En efecto, el artículo 158 de la Constitución de 1824 estatuyó lo siguiente: “Artículo 158. El poder legislativo de cada estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus Constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan”.²⁰

Si bien, como se ha anotado, la Constitución de 1824 limitó la libertad de los estados para definir la composición de su poder legislativo al imponerles que éste residiría en una legislatura, debe reconocerse el criterio adoptado para su integración, al disponer que esto dependería de lo que estableciese la Constitución de cada estado.

Por ello, al estudiar la organización del Poder Legislativo del estado en cada una de las Constituciones que han regido la vida orgánica del mismo tiene que partirse de lo que al respecto se encontraba vigente en el orden nacional.

Atendiendo a ese criterio, en los puntos subsiguientes veremos cómo cada una de las Constituciones del estado ha regulado la organización del que se ha considerado —retóricamente, al menos hasta esta época— el primero de los poderes.

Antes de entrar al examen de la organización de lo poderes del estado es pertinente advertir sobre un error de carácter técnico que se cometió en la Constitución de 1831, yerro en el que han incurrido todas las que hasta la fecha le han seguido, incluyendo, por tanto, la vigente: es el de establecer que “el estado de Sinaloa es soberano, libre e independiente de los demás que componen la federación mexicana, con los cuales conservará las relaciones de unión, fraternidad y amistad que establece el pacto federal” (artículo 1o.), ya que, entendiendo el concepto de soberanía como se ha entendido en la ciencia jurídica, aplicarlo en el contexto de un régimen federal de gobierno no tiene sentido, pues si los estados fueran soberanos nuestra forma de gobierno sería, no el de una *Federación*, sino el de una *Confederación*. De modo que si la forma de gobierno es *federal*, los estados podrán ser *autónomos*,

²⁰ *Ibidem*, p. 191.

pero no soberanos. Si fueran soberanos, la forma federal sería sencillamente imposible.

Por otra parte, y para clarificar ideas, debe decirse que la forma federal de gobierno supone e implica —en la actualidad— la coexistencia de cuatro órdenes jurídicos diferentes en el país: el nacional, que representan la Constitución y los tratados internacionales; el federal, producto de los órganos federales; la pluralidad de órdenes estatales, en el contexto nacional; y, finalmente, la pluralidad de órdenes municipales, en el contexto de cada entidad.

Por ello precisamente, la Constitución general de la República —llamémosle así para mejor entendimiento, aunque no sea ese su nombre oficial— al ser producto de un Congreso Constituyente, no es ni puede ser una Constitución federal, por la sencilla razón de que no es producto de actividad legislativa alguna de los poderes federales, aunque así se llame a sí misma en los propios textos constitucionales y aunque así le denomine, también, la Corte y, con ella, los demás tribunales, federales y locales, habida cuenta que ello es contrario a la naturaleza de nuestra forma federal de gobierno.

2. *La organización del Poder Legislativo bajo la primera Constitución del Estado (1831)*

Habida cuenta el régimen federal vigente en el país, la Constitución del estado, para la organización de sus poderes públicos, no podía sino atender los principios postulados por la para entonces desfalleciente, pero vigente, Constitución de 1824, de ahí que en su artículo 33 estatuyera que “el gobierno del estado es popular, representativo, republicano federado”,²¹ añadiendo: “El ejercicio del

²¹ En la reproducción que de esta Constitución hace Héctor R. Olea (*Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 121), el texto del artículo que estamos refiriendo aparece escrito tal como lo estamos citando, esto es, sin el signo ortográfico de coma que separe el concepto “federado” de el de “republicano”, como estimo debe leerse, ya

supremo gobierno se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás dos o los tres poderes puedan ejercerse por una sola persona o corporación; ni el Legislativo por un solo individuo”.

Y como además la Constitución de 1824 en su artículo 158 dispuso: “El Poder Legislativo de cada estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus Constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan”, la Constitución del Estado de 1831 organizó el Poder Legislativo conforme a las bases que en seguida se precisan:

A. Elección popular

Esta forma de elección la dispuso en su artículo 34: “los diputados serán nombrados popularmente en la forma que prescribirá una ley constitucional”, “ley” que no fue otra que un Acuerdo del entonces gobernador del estado, Manuel María Bandera, del 30 de marzo de 1833, mismo en el que se dispuso que el Congreso se compondría de diputados elegidos por los distritos del estado (artículo 3o.), pero al estatuir que en cada distrito se celebrarían las juntas primarias (artículo 4o.) y que los colegios electorales se formarían de electores primarios nombrados por las mesas de sus respectivos distritos, es claro que el sistema de elección era indirecto, por lo que el mandato de que la elección fuera popular no fue, evidentemente, atendido.

que el concepto “republicano”, en tanto forma de gobierno, se utiliza en oposición al de monarquía, mientras que el concepto de “federado” alude a la forma de gobierno que se contrapone a la unitaria o centralista, pero dada la redacción del mismo, cuando en este precepto se habla de que “el gobierno del estado es federado” puede interpretarse como que alude a su pertenencia a la Federación mexicana, particularmente en función de lo dispuesto por los artículos 1o., 2o., y 3o. de la propia Constitución, pero también dado, se insiste, de que dice que “el gobierno del estado es federado” es susceptible de interpretarse de que hacia su interior también estaba adoptando la forma federal, es decir, de una división geográfica en la que los distritos en que se dividía el estado gozarían igualmente de autonomía, del mismo modo que el estado la tenía frente a la Federación.

B. *Requisitos para ser diputado*

De acuerdo con el artículo 35, para ser diputado se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos al tiempo de su elección; ser natural del estado o vecino con residencia lo menos de tres años y “poseer una finca rústica o urbana, valiosa de tres mil pesos por lo menos; o profesar alguna facultad científica con título de examen o poseer algún arte o industria útil, o tener alguna renta o usufructo que produzca más de cuatrocientos pesos anuales”.

Como se puede apreciar, el último de los requisitos mencionados exigía lo que pudiéramos llamar cierta holgura económica y cierta preparación, y es que, de acuerdo con el artículo 42 de la propia Constitución de 1831, “el cargo de diputados y los demás de nombramiento popular ...son de carga rigurosamente concejil...” pero, como es de suponerse, la Constitución no clarificaba que significaba esto, y como tampoco disponía que tenían que recibir una dieta —como ahora— es de entenderse que el cargo debía asumirse por los diputados como un honor, y hasta como una carga, ya que al parecer no tenían las jugosas prestaciones que tienen en la época moderna.²²

C. *Limitaciones para ser diputado*

Estas las establecía el artículo 36, que decía así:

No pueden ser diputados: primero: el gobernador y vicegobernador del estado, el secretario del Despacho y el consejero de Gobierno; segundo: los ministros y el fiscal de la Alta Corte de Justicia, los jueces letrados de primera instancia y el asesor general; tercero: el tesorero general y todos los empleados en las rentas del

²² Emilio Rabasa decía que “la remuneración de los representantes ha de ser tal, que el cargo antes resulte gravamen asignado al patriotismo que granjería codiciable como prebenda”, *op. cit.*, p. 233.

estado que tengan responsabilidad en el manejo de caudales; cuarto: Los empleados de la federación y los demás que mencionan las fracciones II, III, IV, V y VI, del artículo 23 de la Constitución general (de la República); quinto: los militares del ejército permanente y milicia activa en servicio actual.

Lo interesante en este renglón es lo que disponía el artículo 37, según el cual “los comprendidos en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo anterior podrán ser electos después de seis meses de haber cesado en sus destinos”.

Es decir, quienes aspiraran a ser diputados y estuviesen desempeñando cualesquiera de dichos cargos estaban afectados por dicha limitación y, por ende, tenían que cumplir el periodo para el que habían sido electos o designados, sin que se les permitiera separarse del cargo para poder ser candidatos, como ocurriera después —y se mantiene vigente—. Y no sólo eso: tenían que esperar el transcurso de seis meses.

No daba oportunidad, pues, de que se saltara de un cargo de elección popular a otro, sin terminar su periodo.

Una regla como la que se contenía en esta disposición es por la que muchos pugnan en la actualidad como alternativa para poner un freno al oportunismo, al compadrazgo y, en suma, a las ambiciones desenfrenadas.

D. *Distritos*

Conforme al artículo 31, el territorio del estado se dividía en siete partidos y en los siguientes distritos: Rosario, Concordia, Villa Unión, San Ignacio, Cosalá, Culiacán, Badiraguato, Mocorito, Sinaloa, Fuerte y Choix.

Es decir, eran 11 los distritos, y como por cada distrito se elegía un diputado, significa que el Congreso se componía de 11 diputados, en el entendido de que por cada diputado propietario se nombraba a un suplente, estableciéndose, en forma por demás

curiosa, que “el diputado suplente será precisamente vecino del distrito que lo nombre”, lo cual supone e implica que el propietario no tenía necesariamente que ser vecino del distrito.

En otras palabras, dicha disposición propiciaba que se *nombrara* como diputados por los distritos a individuos sin arraigo en los mismos, práctica que con el tiempo se calificara despectivamente como “amiguismo” o “compadrazgo”, así como que se hablara de “diputados aerolitos”, por más que Jesús Reyes Heróles, para justificar una práctica como esa —que, esa sí, arraigó por mucho tiempo— dijera en alguna ocasión que “*el arraigo no se lleva en la suela de los zapatos*”.

En relación con dicha disposición cabe subrayar que el principio adoptado por la Constitución para la elección de diputados era el territorial o geográfico, ya que no se tomó en cuenta para nada el criterio poblacional, que sí regía para la composición de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo federal, como permite constatarlo el artículo 11 que disponía que “por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil”. No obstante ello, conforme a esa misma disposición “el estado que no tuviere esta población, nombrará sin embargo un diputado”.

E. *Atribuciones de la Asamblea Legislativa*

En lo substancial, se señalaban en el artículo 49, que decía así:

Artículo 49. Le corresponde a la Asamblea Legislativa dar, derogar e interpretar las leyes; reglamentar todos los ramos de la administración interior del estado; decretar las contribuciones para cubrir sus gastos; indultar cuando lo tuviere por conveniente con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, y amnistiar con informe del gobierno a los reos cuyos delitos son del conocimiento de los tribunales del estado, y ejercer todas las facultades de un cuerpo legislativo, en todo aquello que no invada

atribuciones de otro poder, ni se oponga al acta constitutiva, Constitución general o a la presente del estado.²³

F. *Acumulación de facultades legislativas y reglamentarias*

Una de las observaciones a que obliga el precepto transcrito es el de hacer notar que se atribuyeron a la Asamblea Legislativa no sólo las facultades propiamente legislativas, esto es, de expedir leyes, sino también la de reglamentar todos los ramos de la administración interior del estado, lo que, como también podía hacerlo a través de leyes, se entiende que se refiere a la expedición de reglamentos, y esa facultad, conforme al derecho moderno, corresponde al Ejecutivo, pero hay que aclarar que la Constitución no le daba a éste una facultad en ese sentido.

Como quiera que sea, es claro que se tenía una confusión entre leyes y reglamentos.

G. *Facultades de interpretación de las leyes*

Véase como también se conferían a la Asamblea Legislativa facultades de interpretación de las leyes, lo que, en principio, implicaba, incuestionablemente, una invasión de las funciones del Poder Judicial, ya que la aplicación de las mismas correspondía a éste, y como, en términos generales, la interpretación se requiere cuando se actualiza alguna hipótesis en que la norma debe aplicarse, debía entenderse que la interpretación de las leyes correspondía al Poder Judicial.

Es decir, en el propio artículo se contenía, en este aspecto, una contradicción, aunque la propia disposición, si bien la facultaba para ejercer todas las facultades de un cuerpo legislativo, esto debía hacerlo “en todo aquello que no invada atribuciones de otro

²³ Puede consultarse en Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995, p. 123.

poder”, disposición ésta que, en rigor, acotaba las facultades de la asamblea.

H. *Derecho de iniciativa*

En esta materia, lo que fue la primera Constitución del Estado (1831) en su artículo 52 dispuso: “la iniciativa de ley la tienen los diputados, el gobierno, y la Alta Corte de Justicia en el orden judicial”.

El otorgamiento del derecho de iniciativa a lo que se llamaba Alta Corte de Justicia, así lo limitara a asuntos del orden judicial, constituía todo una originalidad, en razón de que ni en la Constitución de 1824, ni en la del estado de Occidente —del que como ya se ha dicho Sinaloa formara parte hasta antes de su disolución— se encuentra antecedente alguno en ese sentido, así como, por supuesto, un adelanto de lo que en los días que corren al finalizar la primera década del siglo XXI se pretende hacer: otorgar el derecho de iniciativa al Poder Judicial, limitándolo a asuntos de esa naturaleza.

En otras palabras el artículo 52 de la Constitución de 1831 es un antecedente remoto de la iniciativa de reforma constitucional que ahora se impulsa, aunque nadie, por supuesto, lo reconozca, ni, acaso, tengan noticias de ello los autores de la iniciativa presidencial.

I. *Requisitos de quórum de votación para la aprobación de leyes*

Para la aprobación de una ley bastaba una mayoría absoluta, es decir, eran suficiente los votos favorables de seis diputados, suponiendo que el quórum de la Asamblea Legislativa se integrará por la totalidad de sus miembros, que eran once, y si la asamblea se instalaba con el quórum mínimo, esto es, con la mayoría de sus miembros, que serían seis, significa que para aprobar una ley o para fincar responsabilidades, eran suficientes... ¡cuatro! votos.

¿A eso se le podía llamar, realmente, Asamblea Legislativa?

J. *Requisitos de quórum de votación para la reforma o derogación de leyes*

Para la reforma o derogación de una ley el quórum de su votación no era el mismo que el que había servido para su aprobación: para su reforma o derogación el artículo 54 exigía una mayoría especial: las *dos terceras partes* de la Asamblea Legislativa. Es decir, era más difícil reformar o derogar una ley que expedirla.

K. *Tratamiento de proyectos de ley declarados urgentes*

Conforme al artículo 59, “a los proyectos de ley declarados urgentes, hará el gobierno sus observaciones dentro de cuarenta y ocho horas de su recibo”.

Esta disposición parece ser también una originalidad de la Constitución del estado de 1831, pues en la general de la República de 1824 —que sin duda se tuvo como base y seguramente como modelo— no aparece una disposición como la citada, y es también, por ello, un antecedente remoto de algunas ideas que se agitan en ese sentido, para ciertos rubros, en los días que corren, esto es ¡a finales de la primera década del siglo XXI en nuestros días!

Respecto de dicha disposición cabe precisar que, como regla general, el plazo para hacer observaciones era de diez días, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 57.

L. *Periodo del cargo de diputado*

El periodo de duración del cargo de diputado era de dos años. “La Asamblea Legislativa se renovará en su totalidad cada dos años”, disponía el artículo 48.

M. Sede y periodo ordinario de sesiones

Esto lo regulaba el artículo 44, que decía así: “Abrirá sus sesiones en la capital del estado el día primero de todos los años. La ciudad de Culiacán es la residencia fija de los supremos poderes”.

En el siguiente numeral se estatuyó que las “sesiones ordinarias”, esto es, el periodo ordinario de sesiones, duraba 90 días, pudiendo prorrogarse por 30 días más, si lo pedía el gobierno o lo resolvía la propia legislatura.

En otras palabras, sólo había un periodo ordinario de sesiones en el año. No había, pues, mucha actividad legislativa ni, por tanto, muchas oportunidades de agitación desde el Congreso, que diera lugar a conflictos con el Ejecutivo, como había ocurrido en el pasado inmediato, cuando Sinaloa formaba parte del estado de Occidente.

N. Diputación permanente

El artículo 46 disponía que concluido el periodo ordinario de sesiones —aquí sí se habló con propiedad— la asamblea legislativa, antes de entrar en receso, nombraría de su seno una diputación permanente compuesta de “tres diputados y un suplente, que se instalará el mismo día”, redacción que da lugar a la duda de si los miembros eran 3 ó 4, dado el uso de la conjunción copulativa, esto es, si el suplente concurría a la integración del órgano o si sólo entraba en funciones a falta de alguno de sus miembros.

En lo referente a la integración y funcionamiento de la asamblea legislativa —como se le denominaba oficialmente— lo importante es valorar si por su composición podía reputarse auténticamente como una asamblea representativa del pueblo, lo que es dable juzgarlo, sencillamente, examinando el número de miembros con que podía instalarse y con cuántos podía tomar decisiones, pues aunque nada se dijera expresamente es claro que la asamblea podía instalarse con la mayoría, lo que significa que en

el caso del pleno bastaba con 6, pues se componía de 11 diputados, y otro tanto debía ocurrir al momento de la toma de decisiones, de modo que para adoptar cualquiera, si la asamblea se instalaba con 6 miembros, que eran la mayoría, bastaban... ¡4! votos. Suponiendo que la asamblea se instalara con la totalidad de sus miembros, la mayoría sería de... ¡6! votos. Esos bastaban para tomar decisiones, desde las más triviales a las más graves. No se hablaba, entonces, de mayorías calificadas.

Y respecto de la Diputación Permanente ¿qué se puede decir en cuanto al número de votos necesarios para tomar una decisión, si estaba compuesta de tres diputados, si la lectura es que el suplente no la integraba, o de cuatro, si la lectura del artículo 46 es la de que el suplente formaba parte de la misma, lo que significa que, en un caso, la mayoría era de dos; en el otro, de tres, diferencia que para efectos prácticos no tiene ninguna relevancia, pues dos o tres es un número ínfimo para tomar decisiones por un órgano que representaba uno de los tres poderes del estado.

O. Atribuciones de la Diputación Permanente

En cuanto a las atribuciones de la Diputación Permanente, contempladas en el artículo 50, las mismas no eran de mero trámite porque, por ejemplo, podía convocar a periodo extraordinario de sesiones, si bien, en casos urgentes, *unida* al gobierno, como decía el artículo 47; cuidar que las elecciones populares se celebraran en los días señalados por la ley; velar por la observancia de la Constitución y las leyes, lo que suponía que podía adoptar decisiones para hacerlas respetar o pugnar por su observancia.

P. Fuero

En su artículo 38, la Constitución de 1831 dispuso que “en ningún tiempo serán los diputados acusados ni perseguidos por

sus opiniones vertidas en el desempeño de su encargo. Para que puedan ser juzgados criminalmente, o en los delitos de oficio, es necesario declaratoria de la asamblea legislativa de haber lugar o formación de causa; en lo civil podrán serlo en la forma que disponga la ley particular”.

Como se ve, ya en esta Constitución se consagraba la inmunidad de los diputados por las opiniones que vertieran en el desempeño de su cargo, así como el fuero de que gozaban para no ser procesados penalmente si previamente la asamblea legislativa no declaraba haber lugar a ello o formación de causa.

En cambio, en materia civil no gozaban de ningún tratamiento privilegiado, lo cual era correcto.

Q. Naturaleza de las resoluciones de la Asamblea Legislativa

En su artículo 51, la Constitución de 1831 estatuyó que “ninguna resolución del Asamblea Legislativa tendrá otro carácter que el de ley o decreto”.

Al respecto cabe hacer la observación de que en el artículo 43 de la tercera ley constitucional, es decir, de la Constitución de 1836 se dispuso que “toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto”, y Rabasa, en 1912, consideró que de las definiciones que se habían hecho de las funciones del Congreso en cuantas Constituciones se habían expedido, la contenida en la Constitución de 1836 era la mejor.²⁴

Pero es el caso que cinco años antes, en 1831, la Constitución de Sinaloa ya había establecido que toda resolución del Congreso tenía el carácter de ley o decreto, y si Rabasa no le dio el crédito a los legisladores sinaloenses es porque su estudio lo hizo sobre las Constituciones generales, dejando de lado las locales.

²⁴ Referido por Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2009, p. 284.

3. *La organización del Poder Legislativo bajo la segunda Constitución del Estado (1852)*

Como hemos comentado en otros pasajes, para el año 1852, en que se expidió lo que fue la segunda Constitución del estado, lo que fue la primera República federal había fracasado. La Constitución de 1824 había sido sustituida por las llamadas Siete Leyes o Constitución de 1836, que establecieron el régimen centralista, pero para entonces el centralismo también había sucumbido, y en 1847, después de los proyectos de Constitución de 1842 y 1843, se aprobó el Acta de Reformas que restableció la vigencia del acta constitutiva y la Constitución, ambas de 1824, por lo que tales instrumentos jurídicos eran el marco de referencia que tuvieron que atender los constituyentes del estado de 1852, lo que significa que era exactamente el mismo que habían tenido a la vista los constituyentes estatales de 1831.

Pese a lo agitado de la vida política del estado durante el lapso que corriera entre la primera y la segunda Constitución, que no fue sino reflejo de la que se experimentó en el plano nacional, la regulación de la estructura y funcionamiento del poder legislativo no varió gran cosa, como tampoco cambiaron las definiciones político-constitucionales centrales respecto de la naturaleza jurídica del estado y la forma de gobierno, como podrá constatarse a través del examen que haremos a continuación, siguiendo, en lo fundamental, el mismo esquema aplicado para el estudio de la Constitución de 1831.

A. Elección popular

“Los diputados serán nombrados popularmente en la forma prescrita por la ley”. Así lo dispuso el artículo 32 de esta segunda Constitución del estado, con lo que no hizo sino refrendar lo establecido por la Constitución de 1831.

B. *Requisitos para ser diputado*

En lo sustancial fueron los mismos que se habían establecido en la primera Constitución, salvo que en lo que fue esta segunda, se borró la exigencia de ser natural del estado o vecino con residencia lo menos de tres años, lo que sugiere que en esa época había una tendencia de hacer diputados a gente que no era del estado.

A cambio de ello se exigió ser de conocida honradez y alguna instrucción, disposición ésta que bien puede considerarse vigente, por las razones que en otra parte de este trabajo se expondrán.

Se mantuvo el requisito de poseer alguna finca rústica o urbana, “valiosa en tres mil pesos por lo menos”.

C. *Limitaciones para ser diputado*

Se conservaron las que había establecido la Constitución en 1831, salvo una diferencia: la consistente en que en la Constitución de 1831 se dispuso que los funcionarios a que la misma se refería podrían ser electos “después de seis meses de haber cesado en sus destinos” (artículo 37), mientras que en la Constitución de 1852 este requisito se suprimió, al disponerse: “podrán ser electos luego que cesen en sus empleos”.

Véase cómo en este punto se empezó a flexibilizar la exigencia original y, con ello, la tendencia que con el tiempo ha propiciado que algunos diputados salten a otro cargo, a veces también de elección popular, sin concluir el periodo para el cual habían sido electos.

D. *Distritos*

En cuanto a distritos, esta segunda Constitución, de 1852, respecto de la primera Constitución, de 1831, los redujo de 11 a 9: Rosario, Concordia, Puerto de Mazatlán, Cosalá, Culiacán, Badiaguato, Mocorito, Sinaloa y Fuerte (artículo 30).

Ello obedeció a que el antiguo distrito de San Ignacio lo fusionó al de Cosalá y el de Chois (*sic*) lo unió al del Fuerte, y como el artículo 33 disponía que cada distrito nombraría un diputado propietario y un suplente significaba que la Asamblea Legislativa del estado se integraba por tan sólo... ¡9! diputados, por lo que si el pleno se reunía con la totalidad de sus miembros, bastaban 5 votos para expedir una ley o aprobar un decreto, y si la Asamblea se instalaba con tan sólo la mayoría de sus miembros, que se formaba con 5 diputados, para tomar cualquier decisión bastaban... ¡3! votos.

Es decir, en lugar de que la situación mejorara desde el punto de vista político y democrático, ésta se deterioró, con todo lo que ello significaba.

Tal número de diputados, desde luego, no alcanzaba la categoría de una Asamblea Legislativa, por muy escasa que fuese la población del estado.

Por otra parte, pero con relación a este mismo aspecto, es pertinente subrayar que el criterio que operaba para elección de los diputados era exclusivamente territorial o geográfico: se elegía un diputado por cada distrito, independientemente de la población que tuviese cada uno de ellos.

E. Atribuciones de la Asamblea Legislativa

En esta materia la Constitución de 1852 repitió en su artículo 47 lo que la de 1831 había regulado en su artículo 49, por lo que las observaciones hechas respecto de la primera Constitución son aplicables a la segunda.

F. Acumulación de facultades legislativas y reglamentarias

Al decir que en materia de atribuciones la Constitución de 1852 repitió lo que había establecido la de 1831 estamos expresando que al otorgar a la Asamblea Legislativa la facultad de “dar,

derogar e interpretar las leyes: reglamentar todos los ramos de la administración del estado...” incurrió, visto desde la óptica del derecho moderno, en una confusión, pues es claro que la reglamentación de los ramos podía hacerlo por medio de leyes, y si conforme al artículo 50 toda resolución del Congreso tenía el carácter de ley o decreto, no podía emitir, técnicamente, reglamentos, y si bien es cierto que la Constitución hablaba de reglamentar, no de reglamentos, es inconcuso que se refería a otro tipo de ordenamiento jurídico, que no era una ley, pues de ser así esta parte saldría sobrando, y de una Constitución no debe decirse que sobra algo.

G. Facultades de interpretación de las leyes

Como se acaba de ver, también en esta segunda Constitución, de 1852, a la Asamblea Legislativa se le dieron facultades de interpretar las leyes, por lo que a la disposición relativa le son aplicables los mismos comentarios de hechos respecto de este punto de la Constitución de 1831.

H. Derecho de iniciativa

También en este punto se refrendó lo estatuido por la Constitución precedente, por lo que también en este aspecto son aplicables las observaciones hechas sobre este tema de la Constitución de 1831.

I. Requisitos de quórum de votación para la aprobación de leyes

Como en la Constitución anterior, en la de 1852 bastaba una mayoría absoluta para aprobar cualquier ley o decreto (artículo 51).

J. *Requisitos de quórum de votación para la reforma o derogación de leyes*

En este ordenamiento de 1852 se refrendó el requisito de una mayoría de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa para derogar o reformar cualquier ley o decreto (artículo 51).

K. *Tratamiento de proyectos de ley declarados urgentes*

El artículo 56 de esta Constitución repitió el 59 de la Constitución de 1831: se daba al gobierno un plazo de 48 horas para que hiciera observaciones a los proyectos de ley declarados urgentes.

L. *Periodo del cargo de diputado*

El periodo de duración del cargo de diputado fue también, bajo este ordenamiento, de dos años (artículo 46).

M. *Sede y periodo ordinario de sesiones*

La Constitución ordenaba que la Asamblea Legislativa abriera sus sesiones, esto es, su periodo ordinario de sesiones, el primero de enero de cada año, disponiéndose que la ciudad de Culiacán era la capital del estado y residencia fija de los supremos poderes.

El periodo ordinario de sesiones bajo esta Constitución duraba 100 días —diez más que la de 1831— pudiendo prorrogarse por treinta días, pero también podía reunirse en periodo extraordinario de sesiones.

N. *Diputación Permanente*

Al clausurarse el periodo ordinario de sesiones, antes de entrar en receso, la Asamblea Legislativa debía nombrar de su seno

una Diputación Permanente, compuesta de tres diputados y dos suplentes, esto es, un suplente más que el previsto en la Constitución de 1831 para este órgano.

O. Atribuciones de la Diputación Permanente

Se pueden consultar en el artículo 48 de esta segunda Constitución, que no hizo otra cosa que repetir, en lo sustancial, el artículo 50 de la Constitución de 1831, por lo que tanto respecto del tema que aquí se trata, como del abordado en el punto precedente, son aplicables las observaciones hechas con relación a los mismos formulado al examinar la Constitución de 1831.

P. Fuero

En la Constitución de 1852 se repitió, en este rubro, el mismo régimen contenido en la Constitución de 1831.

Q. Naturaleza de las resoluciones de la Asamblea Legislativa

Dado que el artículo 50 estatuyó que “para la discusión de toda ley o decreto se necesita por lo menos la concurrencia de la mitad y uno más de los diputados que forman la Asamblea Legislativa” es claro que toda resolución de la Asamblea Legislativa no podía tener otro carácter que el de ley o decreto.

4. La organización del Poder Legislativo bajo la tercera Constitución del Estado (1861)

Para cuando se expidió lo que fue la tercera Constitución del estado²⁵ en el plano nacional se encontraba vigente la Constitu-

²⁵ Aprobada el 1o. de abril de ese año y promulgada el 3 de abril. Los miembros del Congreso Constituyente fueron Eustaquio Buelna, presidente; Eduardo

ción de 1857, que como se sabe había reafirmado la adopción del federalismo como forma de gobierno, en cuyo artículo 43 había incluido al estado de Sinaloa como parte integrante de la Federación, y con relación a la forma de organización interna de los estados, en su numeral 109 estableció: “Los estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular”.²⁶

Sin duda, en atención a ello la nueva Constitución del estado en su artículo 15 dispuso: “El gobierno del estado es republicano, representativo y popular”, redacción que permite advertir que en esta disposición la nueva Constitución corrigió el yerro en que habían incurrido tanto la de 1852, como la de 1831, pues aquella había utilizado el adjetivo federal para referirse a una de las características del Gobierno del estado, lo cual era un contrasentido, en tanto que la de 1831 había utilizado el término *federado*, por demás impropio, pues era claro que el *federado* era el estado, no su Gobierno, salvo que este concepto, aplicándose al Gobierno del estado, significara un reconocimiento de la autonomía de los distritos en que desde el punto de vista político se dividía el territorio del estado.

Fue, pues, un avance desde el punto de vista de la técnica jurídica, lo que no se logró al seguirse calificando al estado de Sinaloa como soberano en razón de que era parte de un estado federal.

En suma, los legisladores que expidieron la tercera Constitución del estado necesariamente tuvieron que tener como referencia la Constitución general de la República del 5 de febrero de 1857.

Entre las novedades de esta Constitución, además de su brevedad: se compuso de 84 artículos, es que cambió la denominación del órgano depositario del Poder Legislativo. Ya no se le llamó Asamblea Legislativa, sino Congreso.

Félix, vicepresidente; Francisco G. Flores; J. Bringas; Francisco Chávez; Francisco J. Aragón; Jesús Río, diputado secretario y M. Serrano, diputado secretario.

²⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, cit.*, p. 625.

Hechas estas consideraciones preliminares, pasemos, conforme al esquema que hemos venido siguiendo, al estudio de la regulación que en esta tercera Constitución se hizo del Poder Legislativo.

A. Elección popular directa

El Congreso se componía de diputados electos popularmente, por medio de elección directa, por cada uno de los distritos en que se dividía el estado. Así se dispuso en los artículos 17 y 19.

B. Requisitos para ser diputado

De acuerdo con el artículo 20, para ejercer un cargo de diputado se requería ser ciudadano sinaloense en ejercicio de sus derechos, y conforme al artículo 8o. de la propia ley fundamental del estado eran ciudadanos sinaloenses todos los que fueran mexicanos y tuvieran un año de residencia en el estado. Otros requisitos eran tener veinticinco años; no pertenecer al estado eclesiástico y no desempeñar empleo del gobierno general, esto es, del gobierno federal.

Comparando este texto con el relativo de las Constituciones anteriores son de advertirse, por un lado, la inclusión como requisito, de carácter negativo, el no pertenecer al estado eclesiástico, que sin duda era un eco del artículo 56 de la Constitución de 1857, pero adviértase que pese a la contundencia de los pronunciamientos sobre la separación del estado y de la iglesia y el laicismo que debía caracterizar al primero, dicho requisito: “no pertenecer al estado eclesiástico” suponía, implícitamente, acaso en forma inadvertida pero incuestionablemente, que *existía* un *estado* eclesiástico. Como quiera que sea, tal requisito negaba el derecho de voto pasivo a los miembros de cualquier religión para ser candidatos a diputados.

En contra partida, ya no se incluyó como requisito el poseer fincas rústicas o urbanas, ni profesar alguna “facultad científica”

o poseer algún arte o industria útil o tener alguna renta o usufructo que produjera más de cuatrocientos pesos anuales, como exigía la segunda Constitución.

Otro requisito de carácter negativo era el de “no desempeñar empleo del gobierno general”, y dado que no precisaba desde cuándo no debía desempeñar un empleo de esa naturaleza, bien pudo haberse planteado si ese requisito se actualizaba para el desempeño del cargo o era exigible desde el momento en que se registraba a como candidato.

C. *Limitaciones para ser diputado*

La fórmula empleada para regular esta materia fue por demás amplia y genérica, pero no por ello exenta de errores: “*El encargo de diputado es incompatible con cualquier otro empleo del estado en que se disfrute sueldo*” —se puntualizó en el artículo 21— agregándose: “*Se exceptúan los destinos de instrucción pública*”.

Adviértase que aquí la incompatibilidad es respecto de cualquier otro cargo del estado, que se extendía, como ya se ha visto, a cualquier empleo del gobierno federal, pero no contenía ninguna limitación para ser empleado de gobiernos extranjeros.

D. *Distritos*

En el artículo 50 dispuso que el territorio del estado continuara dividido en nueve distritos, que eran: Fuerte, Sinaloa, Mocorito, Culiacán, Cosalá, San Ignacio y Mazatlán, Concordia y el Rosario, y como de acuerdo con el artículo 18 por cada distrito se nombraría un diputado propietario y un suplente, significa que el Congreso del estado se componía de, tan sólo, nueve diputados, esto es, dos menos que en 1831.

Respecto de lo que supone e implica la integración de un Poder Legislativo con ese escaso número de miembros, ya hemos expuesto algunos de sus inconvenientes.

Es pertinente insistir que la composición del Congreso atendía, exclusivamente, a un criterio geográfico, pues se elegía a un diputado por cada distrito, con absoluta independencia del número de sus habitantes, lo que además significaba que el principio de elección que regía era el de mayoría.

Estaba muy lejos, aún, de alcanzar vida jurídica, el principio de representación proporcional, no obstante que para esa época, Mariano Otero, ya había hecho planteamientos en ese sentido.

E. *Facultades del Congreso*

Ya hemos dicho que una de las novedades de esta tercera Constitución es que al órgano depositario del Poder Legislativo dejó de llamarle *Asamblea Legislativa* para denominarle Congreso, y al referirse a su competencia habló, también con más propiedad que las Constituciones precedentes, de *atribuciones* del Congreso, que además de que algunas son nuevas, aparecen mejor sistematizadas, al paso que se corrigen algunos de los errores cometidos en las dos Constituciones anteriores, como era la de otorgar al Congreso facultades para “dar, derogar e interpretar las leyes: reglamentar todos los ramos de la administración del estado”, esto es, facultades legislativas y reglamentarias, ya que estas últimas: las reglamentarias se confirieron al gobernador, principio que hasta la fecha se ha mantenido.

F. *Facultades de interpretación de las leyes*

En esta tercera Constitución se siguió otorgando al Congreso la atribución de interpretar las leyes, no obstante que, habida cuenta la división de poderes (artículo 16), la administración de justicia correspondía al poder judicial (artículos 60 y 67), y ordinariamente los problemas de interpretación de las normas se suscitan al momento de su aplicación, sin que esto signifique que no puedan plantearse estos problemas en el campo doctrinario, pero

es discutible, pues, que al Congreso se le hayan otorgado, en términos generales, facultades de interpretación de las leyes.

G. Otro tipo de facultades

Otra de las novedades de esta tercera Constitución es que al Congreso se le confirieron facultades de diferente orden, que no tenían antecedentes en las Constituciones anteriores, como fueron los siguientes:

A. Facultades de nombramiento. Se le confirieron facultades para nombrar al tesorero y al contador de la Tesorería general del estado de sendas ternas que propusiera el Ejecutivo (artículo 29, fracción XI).

Como se ve, en el lejano año de 1861, en la Constitución del estado de Sinaloa se plasmó un principio de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, que luego se perdió, como veremos más adelante, pero que más tarde se ha recuperado, y ahora la doctrina impulsa su fortalecimiento, particularmente en el orden federal, en el que se postula la necesidad de que el Congreso ratifique ciertos nombramientos.

B. Facultad para calificar elecciones. Se le confirieron facultades no sólo para calificar la elección de sus propios miembros, según lo dispuesto por el artículo 29, fracción XV, esto es, consagró el régimen de autocalificación, que estuvo vigente en el estado poco más de un siglo, pero también se le confirieron facultades para calificar la elección de gobernador del estado y de declarar electo al que obtuviere un número de votos mayor que la mitad de los votantes, y si ninguno lo obtuviere, elegiría uno entre los dos que hubieren obtenido mayor número de votos. En caso de que por haber habido empate fueren más de dos los que hayan obtenido mayor número de votos, tenía facultades para elegir uno entre todos ellos (artículo 42).

C. Facultades como jurado de procedencia. El mismo artículo 29, pero en su fracción VI, confería al Congreso la facultad de “declarar si hay lugar a formación de causa contra el gobernador, el secretario del despacho, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el empleado superior de Hacienda y los diputados, por delitos comunes u oficiales”.

Es decir, se esbozó el régimen de responsabilidades de esos funcionarios, pero como es patente fue una regulación notoriamente insuficiente.

D. Otorgamiento al Ejecutivo de facultades extraordinarias. En la fracción IX del mismo artículo 29 se otorgó al Congreso la facultad de “investir al Ejecutivo de facultades extraordinarias en los ramos de Hacienda y Guerra, en caso de invasión extranjera o perturbación del orden público, y revisar los actos que emanen del ejercicio de tales facultades”.

Esta deposición es por demás discutible porque el otorgamiento al Ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar en los ramos de Hacienda y Guerra supone la suspensión de garantías, y esa cuestión era del resorte de los poderes federales, de acuerdo con el artículo 29, de la Constitución de 1857, además de que declarar la guerra a un estado extranjero no era ni ha sido jamás competencia de los poderes locales, sino de los federales, por lo que no se entiende la razón legal de esta disposición.

H. *Derecho de iniciativa*

En esta materia encontramos también un avance importante respecto de las Constituciones anteriores, ya que además de conferir el derecho de iniciar leyes a los diputados; al Gobierno del estado; al Supremo Tribunal de Justicia, en lo relativo a sus ramos, se lo confirió a los ayuntamientos, en asuntos municipales (artículo 30), renglones en los que, como puntualizaremos más

adelante, con el tiempo se retrocedió, al quitar al Supremo Tribunal de Justicia y a los ayuntamientos esta facultad.

I. Requisitos de quórum de votación para la aprobación de leyes

En esto no encontramos ninguna novedad. La regla era, como no podría ser de otro modo, la de la mayoría: se requería un número de votos mayor que la mitad de los diputados presentes. Tal fue la fórmula establecida para ello en el artículo 33.

J. Requisitos de quórum de votación para la reforma de leyes

En este rubro, a diferencia de la anterior, nos encontramos como novedad la flexibilización para la reforma o derogación de una ley, pues el artículo 37 dispuso que para ello se observarían los mismos trámites que para formarlas, mientras que en las Constituciones precedentes se requería de una mayoría especial de las dos terceras partes de los miembros de lo que era la Asamblea Legislativa. Véase que no se decía que de los miembros presentes, sino de los que formaban parte del cuerpo legislativo, independientemente de que no estuviesen presentes en la sesión, lo que significa que si había algunas ausencias el quórum era más riguroso.

K. Tratamiento de proyectos de ley declarados urgentes

En esta tercera Constitución no se reguló este punto.

L. Periodo del cargo de diputado

La renovación del Congreso se hacía cada dos años, por medio de elección popular directa.

M. *Omisión de fijación de sede de los poderes*

Por extraño que parezca, en esta Constitución, expedida en Mazatlán —porque allí sesionó el Congreso Constituyente— no contuvo disposición alguna relativa a la capital del estado, esto es, a la sede de los poderes.

N. *Aumento a dos periodos ordinarios de sesiones*

Esto constituyó otra de las novedades de la tercera Constitución respecto de las precedentes, que contemplaron sólo un periodo ordinario de sesiones. Ese cambio implicó también un cambio en el inicio de lo que empezó a ser el primer periodo, que se iniciaba el 1o. de septiembre y terminaba el 15 de diciembre. El segundo periodo comenzaba el 15 de marzo y terminaba el 15 de mayo, pudiendo en ambos casos, prorrogarse el periodo hasta por un mes, si así lo juzgaban necesario las dos terceras partes de los diputados presentes (artículo 25).

Recuérdese que bajo la Constitución anterior, el periodo ordinario de sesiones se iniciaba el 1o. de enero de cada año.

Esta Constitución es el origen de la norma y práctica parlamentaria de los dos periodos ordinarios de sesiones, si bien, las fechas de inicio y conclusión de los mismos han cambiado.

O. *Diputación Permanente*

La Diputación Permanente se integraba, al decir del artículo 27, “de tres propietarios y dos suplentes”.

P. *Atribuciones de la Diputación Permanente*

Además de las que había venido teniendo en las Constituciones anteriores, en esta de 1861 se le dieron facultades para convocar, “con acuerdo del Ejecutivo o con la concurrencia de los diputados existentes en la capital, la legislatura a otro punto del estado, cuan-

do aquélla, por algún movimiento popular o por cualquier otro genero de coacción, no le ofrezca la libertad necesaria para sus de-liberaciones” (artículo 38, fracción IV).

En la fracción V se le facultaba para “conceder al gobernador la licencia de que habla la parte XIII del artículo 20”, según dice la transcripción que de la Constitución hace Héctor R. Olea, pero en realidad era el artículo 29.

Otra de sus facultades era recibir las actas relativas a la elec-ción de diputados, gobernador y vicegobernador del estado, para entregarlas al nuevo Congreso, luego que esté reunido.

Q. *Fuero*

El artículo 23 señalaba que los diputados “son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y no se podrá proceder contra ellos criminalmente sin previa declara-toria del Congreso de haber lugar a formación de causa”.

R. *Naturaleza de las resoluciones del Congreso*

En esta Constitución nada se dijo respecto de la naturaleza de las resoluciones del Congreso.

5. *La organización del Poder Legislativo bajo la cuarta Constitución del Estado (1870)*

La tercera Constitución, de 1861, tuvo una vida verdadera-mente efímera, pues en 1870 fue sustituida por lo que fue la cuar-ta Constitución, promulgada también en Mazatlán por el general Domingo Rubí, entonces gobernador del estado, constitución que, en lo relativo a la organización, composición, atribuciones, etcétera, repitió lo establecido en la precedente, salvo en lo refe-rente a facultades electorales, pues se le concedieron también atribuciones para calificar la elección de los magistrados del Su-premo Tribunal de Justicia (artículo 30, fracción V), y es que el artículo 65 disponía que los ministros y fiscal del Supremo Tri-

bunal serían electos popularmente. (El Congreso Constituyente, reunido en 1869, fue presidido, como el anterior, por Eustaquio Buelna).²⁷

6. La organización del Poder Legislativo bajo la quinta Constitución del Estado (1880)

Esta quinta Constitución del estado, expedida en Culiacán por el décimo Congreso Constitucional del 29 de octubre de 1880, promulgada el 2 de noviembre siguiente por el gobernador del estado Cleofas Salmón, igualmente breve como las anteriores: se compuso de sólo 90 artículos, en lo referente a la regulación del Poder Legislativo reiteró en lo substancial, repitiendo prácticamente en forma literal, la Constitución anterior, que a su vez, salvo la introducción de algunas novedades, había repetido la precedente, por lo que nos remitimos a los comentarios hechos tanto respecto de la cuarta como de la tercera Constitución.

7. La organización del Poder Legislativo bajo la sexta Constitución del Estado (1894)

Esta sexta Constitución del estado, expedida en una época en la que el porfiriato era ya una realidad, fue promulgada por Francisco Cañedo —que por lo que enseña la historia pretendía emular a Porfirio Díaz— reguló el Poder Legislativo, en lo substancial, en los mismos términos en que estaba regulado en la precedente, salvo que aumentó a diez el número de distritos en que se dividía el territorio del estado, al alcanzar Badiraguato tal categoría, lo que significa que el Congreso se integró por diez diputados, que para los efectos que hemos examinado no eran tampoco el número idóneo para tener la significación de un Congreso, esto es, de uno de los poderes del Estado.

²⁷ Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, cit., pp. 220 y 221.

V. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO BAJO LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX

1. *La organización del Poder Ejecutivo bajo la primera Constitución (1831)*

Ya hemos dicho que al surgir Sinaloa como estado y expedir, en cuanto tal, su primera Constitución en el año de 1831, se encontraba vigente, al menos formalmente, la Constitución de 1824, que como se ha venido subrayando había establecido, conforme al Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, la forma federal de gobierno, de ahí que los principios rectores de la organización interna de los estados tenga que buscarse, inicialmente, en la Constitución general de la República, en la especie, en el Acta Constitutiva de la Federación mexicana y la Constitución, ambas de 1824.

Y al efecto procede recordar que el Acta Constitutiva, en su artículo 22 dispuso que “*el ejercicio del poder ejecutivo de cada estado no se confiará sino por determinado tiempo, que fijará su respectiva Constitución*”.²⁸

Como se ve, el Acta Constitutiva no contempló mayor regulación del Poder Ejecutivo de los estados, como no fuera la limitación en el tiempo de su ejercicio, esto es, en cierta medida, el aspecto republicano de su organización.

La Constitución de 1824 tampoco fue muy explícita al respecto pues se limitó a disponer que “la persona o personas a quien los estados confiaren su poder Ejecutivo, no podrán ejercerlo sino por determinado tiempo que fijará su constitución respectiva” (artículo 159).²⁹

Como se ve, la Constitución de 1824 contempló la posibilidad de que el Poder Ejecutivo de los estados fuera un órgano

²⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 158.

²⁹ *Ibidem*, p. 191.

unitario o colegiado, lo que dejó al criterio de las Constituciones locales, que como única imposición tenían la de que se limitara el ejercicio del poder a determinado tiempo, sin especificar ni denominación del cargo ni forma de elección del o los titulares o depositarios del poder Ejecutivo.

Tal era el marco regulatorio en el plano nacional cuando se expidió la primera Constitución del estado de Sinaloa el 12 de diciembre de 1831, promulgada el día 15 siguiente, en la que encontramos como aspectos centrales de su regulación los aspectos que se subrayan en los subincisos siguientes:

A. Depositario y denominación

La Constitución de 1831 optó por una forma de organización unitaria del poder Ejecutivo. Así lo dispuso claramente su artículo 62, que lo hizo en los siguientes términos: “*El poder Ejecutivo del estado se ejercerá por un ciudadano electo que se denominará gobernador del estado*”.

B. Periodo

La duración del periodo era de cuatro años, sin posibilidad de ser reelecto “hasta igual tiempo de haber cesado en sus funciones” —decía el artículo 63—, como si ser elegido cuatro años después de haber concluido el cargo fuese reelección.

C. Requisitos para ser gobernador

De conformidad con el artículo 65, para ser gobernador del estado se requería: residir en la República al tiempo de su elección; ser mayor de treinta años; nativo del estado o ciudadano mexicano por nacimiento y a vecindad en su territorio diez años antes de su elección; no ser eclesiástico y tener las demás cualidades que esta Constitución exige para ser diputado.

De los requisitos anteriores debe subrayarse el de carácter negativo: no ser eclesiástico; es decir, se procuraba garantizar el laicismo hasta donde esto fuera posible con la exclusión de personas eclesiásticas, esto es, religiosas.

D. *Sistema de elección*

La elección del gobernador era indirecta: eran nombrados por los colegios electorales de los distritos al día siguiente de celebrada la elección de diputados a la asamblea legislativa (artículo 71 y siguientes).

E. *Reglas de sucesión*

Hemos dicho que la forma de organización del poder Ejecutivo era unitaria, en tanto que se depositaba en un ciudadano al que se le denominaba gobernador.

Sin embargo, conforme a las reglas previstas en la Constitución, al parejo del nombramiento del gobernador se hacía la de un vicegobernador, previsto en el artículo 68, con facultades para cubrir las faltas del gobernador “en los casos de muerte, suspensión, remoción o enfermedad grave”, previéndose que en cualquier otro caso resolverlo era competencia de la asamblea legislativa, y en su receso de la diputación permanente.

Acaso la creación de la figura de vicegobernador se hizo en imitación de la figura de vicepresidente, contemplada en la Constitución de 1824, pero con la ventaja de que, por lo menos la Constitución del estado no disponía que el vicegobernador sería el que obtuviese el segundo lugar en la votación, como era la regla en el caso del vicepresidente, sino que era un procedimiento por separado, semejante al seguido para nombrar gobernador.

El artículo 69 establecía que para ser vicegobernador se requerían los mismos requisitos que para ser gobernador, puntualizándose que sólo cuando desempeñara las funciones disfrutaría de sueldo.

F. *Inicio del periodo*

El periodo del ejercicio del gobernador se iniciaba el 1o. de marzo, previéndolo el artículo 79 que

...si para ese día no estuvieran hechas y publicadas las elecciones, o ninguno de los nombrados estuviere expedido para posesionarse, cesará sin embargo el saliente; y el Poder Ejecutivo se depositará en un individuo nombrado por la Asamblea Legislativa, de fuera de su seno.

G. *Atribuciones*

Las medulares le estaban conferidas en el artículo 80, que decía así:

Le toca al gobernador: sancionar y hacer cumplir la leyes y decretos del estado; conservar el sosiego, tranquilidad y orden público; decretar con acuerdo a las leyes la inversión de los caudales públicos; proveer todos los destinos del estado que no sean de nombramiento popular o que por ley no le competan a otra autoridad; conmutar con consulta de la alta Corte de Justicia la condena de los reos sentenciados por los tribunales del estado, conciliando con el ejercicio de esta gracia la severidad de la ley y el interés de la vindicta pública, con la equidad personal; y ejercer las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, que no le sean restringidas por ley expresa.

En el artículo 82 se le imponían algunas obligaciones en los supuestos siguientes: “En el caso de conmoción interior o de invasión exterior armada tomará las medidas que juzgue necesarias a la seguridad del estado, dando cuenta a la asamblea legislativa, y en su receso a la diputación permanente”.

En el ejercicio de tales poderes no podía ser arbitrario, pues la propia disposición señalaba lo siguiente: “Será responsable de las órdenes que dictare contra los derechos políticos y civiles del ciudadano”.

H. *Limitaciones*

Las contemplaba el artículo 81, formulado *ad litteram* en los siguientes términos:

No puede el gobernador impedir la elecciones populares, la reunión de la Asamblea Legislativa, o embarazar sus funciones, ni oponerse a los demás actos públicos que establece esta constitución; ocupar la propiedad de ningún particular, sino en el orden que la misma constitución permite; privar a ningún ciudadano de su libertad, ni imponerle pena alguna; pero sí podrá mandar arrestar a cualquier particular, cuando lo exija el orden público, la seguridad del estado y los respetos debidos a los supremos poderes, poniéndolo a disposición del juez competente dentro de cuarenta y ocho horas.

2. *Del secretario del Despacho de Gobierno (sección primera)*

El secretario y el refrendo. Es interesante puntualizar que en esa época el gobernador del estado sólo contaba con un secretario, y se le denominaba como se indica en el título de la presente sección: del Despacho de Gobierno, que estaba investido de las facultades de refrendo, pues de acuerdo con el artículo 86 “todas las órdenes y decretos del gobierno, deberán firmarse por el secretario del despacho, sin cuyo requisito no serán obedecidas”.

Es de subrayarse que la Constitución hacía al secretario del Despacho de Gobierno “responsable de las órdenes y decretos que autorice, contrarias a esta Constitución y las leyes”. Por ello, la misma disposición consideraba la posibilidad de que podía ser removido por el gobernador, con dictamen de su consejero.

Véase que el gobernador no podía removerlo libremente, sino que requería de un dictamen de su consejero de Gobierno, que era una figura jurídica interesante, como se verá en la sección siguiente.

3. *Del Consejo de Gobierno (sección segunda)*

Una figura de equilibrio y de control. En efecto, la Constitución contemplaba, dentro del título VII, relativo al Poder Ejecutivo, la existencia de un consejero de Gobierno, que para serlo se requería ser letrado; ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos y mayor de 25 años, pero lo interesante de la figura era que, conforme al artículo 88, era nombrado por la asamblea legislativa “con informe del gobierno”, que podría ser interpretado como a propuesta del gobierno, pero más interesante era que el cargo era vitalicio, y no podía ser removido sino por declaratoria de la misma Asamblea de haber lugar a formársele causa.

Es decir, era un funcionario que gozaba de autonomía no sólo frente al gobernador, sino también frente a la propia legislatura, pues era un cargo vitalicio y, por ende, no podía ser removido libremente, a no ser que mediara declaratoria de la asamblea legislativa de haber lugar a formársele causa, esto es, de fincarle responsabilidades por delitos oficiales.

Sus atribuciones, proporcionales a su investidura, las fijaba el artículo 91, que era del tenor siguiente:

Son atribuciones del consejero de gobierno: consultar para la suspensión de los empleados del estado; para convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias; para objetar las leyes y decretos a que el gobierno quiera hacer observaciones; para la provisión de los empleos del estado que no sean de hacienda, y cuyo nombramiento sea del resorte del Ejecutivo; para promover los establecimientos de instrucción pública en el estado, y fomentar la industria y artes; consultará igualmente al gobierno en todos los asuntos que pida consejo, y velará sobre la observancia de la constitución y leyes, denunciando a la Asamblea Legislativa o al gobierno las infracciones que notare.

Como se ve, por sus atribuciones y por el carácter vitalicio de su cargo, era sin duda un funcionario poderoso, pues lo mismo tenía que ser consultado para la suspensión de empleados del es-

tado, esto es, cumplía una especie de funciones de arbitraje en materia laboral, aunque no mediara un procedimiento litigioso, que de consulta para convocar a la Asamblea Legislativa a periodo extraordinario de sesiones o para opinar sobre si se objetaba una ley o un decreto.

Del mismo modo, cumplía una especie de funciones presupuestales pues tenía que ser consultado para la provisión de empleos del estado, lo que significaba crear o incrementar partidas presupuestales.

Igualmente, tenía funciones educativas, pues se le facultaba para promover establecimientos de instrucción pública, así como de fomento a la industria y a las artes, pero también tenía responsabilidades de *ombudsman* —aunque desde luego no se utilizara esta expresión— ya que, asimismo, era parte de su responsabilidad velar por la observancia de la constitución y las leyes, denunciando a la Asamblea Legislativa o al gobierno las infracciones que notare, lo que lo asemejaba, también, a funciones de fiscal o a lo que ahora llamaríamos de ministerio público.

No carecía, desde luego, de responsabilidad, pero dado el carácter vitalicio de su cargo no podía ser removido libremente, sino que tenía que iniciársele un procedimiento ante la asamblea legislativa. Así lo disponía el artículo 92, que decía así: “El consejero de Gobierno es responsable por los actos de su ejercicio; y por los mismos puede ser acusado ante la Asamblea Legislativa”.

4. *Serie de gobernantes que ejercieron el Poder Ejecutivo en el estado de Sinaloa bajo la vigencia de la primera Constitución (1831)*

Hemos dicho que la Constitución de 1831 contempló la figura de vicegobernador, quizá a imitación o bajo el influjo de la Constitución de 1824, que contempló el cargo de vicepresidente, pero en el caso local la figura no fue fuente de intrigas, no, al menos, con la intensidad con que lo fue en el gobierno federal, sino que sirvió para precaver vacíos de poder y solucionar los problemas de au-

sencia o falta temporal o absoluta del gobernador, y en el caso de Sinaloa esto se vio desde el primer momento de su historia.

A raíz de la división de lo que era el estado de Occidente, que dio lugar al surgimiento de Sonora y de Sinaloa como estados autónomos, de acuerdo con los registros de Eustaquio Buelna, el 13 de marzo se instaló el primer Congreso Constituyente del estado de Sinaloa y el día 14 siguiente entró a funcionar como gobernador interino del estado Agustín Martínez de Castro, por nombramiento del Congreso, consumándose así la separación política del estado de Sinaloa del de Sonora.

En sus anotaciones sobre 1831, reseña lo acontecido en mayo 26 en los siguientes términos:

El Congreso da licencia por seis meses para que pase a la capital de la República al gobernador del estado, Francisco Uriarte, debiendo, no obstante esto, encargarse del gobierno del estado, ínterin se presenta el vicegobernador. *Luego añade:* parece que estos dos funcionarios fueron nombrados al instalarse el Congreso, y el señor Martínez de Castro por mientras se presentaba alguno de ellos. No consta, sin embargo, que el gobernador Iriarte tomase posesión esta vez.³⁰

Luego señala que el 18 de junio había entrado al gobierno Fernando Escudero, que sustituyó a Agustín Martínez de Castro, ya que el vice-gobernador, Manuel María Bandera tampoco se había presentado a ejercer sus funciones, correspondiendo a Fernando Escudero promulgar la primera Constitución del estado.

³⁰ Buelna, Eustaquio, *Apuntes para la historia de Sinaloa, 1821-1882*, México, Secretaría de Educación, 1924, p. 13. Cabe precisar que la explicación a la expresión utilizada por Buelna en el sentido de que no constaba que Iriarte hubiese tomado posesión “esta vez” obedece a que había sido gobernador del recién desaparecido estado de Occidente, del que Sinaloa, junto con Sonora, había sido parte, hasta por tres ocasiones: en 1825, cuando recién se creó el estado de Occidente y la capital era El Fuerte; en 1826, cuando los poderes del estado residían en Cosalá, y nuevamente en 1829.

Luego, en 1834 un triunvirato se encargó del Poder Ejecutivo del estado, integrado por José Palao; Manuel de la Herrán y Agustín Martínez de Castro.

Después, de acuerdo con la Constitución, el Ejecutivo se desempeñó por un gobernador. Lo fueron bajo la vigencia de la Constitución de 1831 las siguientes personas:

GOBERNADORES DEL ESTADO DE SINALOA
(1831-1851/1852)³¹

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Francisco Iriarte Conden	Culiacán	(mar 14-jun 13)		1831
Agustín Martínez de Castro		(jun 13-jun 18)	1a. ocasión	1831
Fernando Escudero		(jun 18-jul 20)		1832
Manuel María Bandera		(jul 20-mar 24)		1832/34
José Palao		(mar 24-jul 7)	Triunvirato	1834
Manuel de la Herrán y		(mar 24-jul 7)	Triunvirato	1834
Agustín Martínez de Castro		(mar 24-jul 7)	Triunvirato	1834
José Felipe Gómez		(jul 7-ago 2)		1834
José Antonio Jorganes		(ago 2-nov 20)		1834
José Blas de Guevara		(nov 20-ene 22)		1834/35

³¹ Grande, Carlos, *Sinaloa en la historia. De la Independencia a los preludios de la Revolución mexicana*, t. II, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1998, p. 157. También puede consultarse Buelna, Eustaquio, *Compendio histórico, geográfico y estadístico del estado de Sinaloa*, 2a. ed., México, Editorial Culiacán, 1978, pp. 133 y 134.

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Manuel María de la Vega y Rébago		(ene 20-ene 22)		1835
Sin datos		(abr 23-sep 6)		1835/36
Pedro Sánchez		(sep 28-jun 3)		1836/37
José Francisco Orrantía Antelo		(jun 3-jul 18)		1837/38
Luis Martínez de Vea		(jul 18-jul 8)		1838/42
Francisco Luque	Mazatlán	(jul 8-abr 23)	1a. ocasión	1842/43
Sin datos		(abr 23-sep 6)		1843
Francisco Ponde de León		(sep 7-dic 18)	1a. ocasión	1843
Juan José Andrade		(dic 19-mar 6)		1843/44
Francisco Ponde de León		(mar 7-may 7)	2a. ocasión	1844
José Antonio Mazo		(may 7-may 14)	1a. ocasión	1844
Agustín Martínez de Castro	Culiacán	(may 14-jun 8)	3a. ocasión	1844
José Antonio Mazo	Mazatlán	(jun 8-oct 30)	2a. ocasión	1844
José Ruiz de Tejada		(oct 30-nov 7)		1844
Juan Ignacio Brambila		(nov 7-nov 9)		1844
Agustín Martínez de Castro	Culiacán	(nov 9-dic 1o.)	4a. ocasión	1844
Francisco Duque	Mazatlán	(dic 1o.-abr 24)	2a. ocasión	1844/45
Rafael de la Vega	Culiacán	(abr 24-ene 22)	1a. ocasión	1845/46
Ángel Miramón	Mazatlán	(ene 22-feb 5)	1a. ocasión	1846

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Pomposo Verdugo		(feb 5-feb 6)	1a. ocasión	1846
Ángel Miramón		(feb 6-feb 12)	2a. ocasión	1846
Rafael de la Vega	Culiacán	(feb 12-mar 1o.)	2a. ocasión	1846
Agustín Martínez de Castro		(mar 1o.-may 11)	5a. ocasión	1846
Rafael de la Vega		(may 11-jul 13)	3a. ocasión	1846
Pomposo Verdugo		(jul 13-ago 6)	2a. ocasión	1846
Rafael de la Vega		(ago 6-sept 5)	4a. ocasión	1846
Gumersindo Laija		(sep 5-nov 21)		1846
Rafael de la Vega		(nov 21-jun 1o.)	5a. ocasión	1846/47
Rafael Téllez		(jun 1-jul 2)		1847
Rafael de la Vega		(jul 2-feb 29)	6a. ocasión	1847/48
José Esquerro		(feb 29-mar 1o.)		1848
José María Vasavilbaso	Villa Unión	(mar 1o.-abr 2)		1848
José Rojo y Eseverri	Culiacán	(abr 2-may 7)		1848
Pomposo Verdugo		(may 7-ene 9)	3a. ocasión	1848/51
José María Gaxiola		(ene 9-jul 19)	3a. ocasión	1851
José de Jesús Espinoza de los Monteros		(ago 19-sep 10)	Triunvirato	1851
Miguel Verdugo Avilés y		(ago 19-sep 10)	Triunvirato	1851
Anacleto Heraclio Núñez		(ago 19-sep 10)	Triunvirato	1851
José María Aguirre		(sep 10-ene 11)		1851/52

5. *La organización del Poder Ejecutivo bajo la vigencia de la segunda Constitución del Estado (1852)*

Hemos venido subrayando que para cuando se expidió la segunda Constitución del estado, lo que ocurrió el 31 de enero de 1852, promulgada con esa misma fecha, el régimen centralista que había acabado con la Constitución de 1824 había llegado a su fin al restablecerse, con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, el régimen federal, y lo que en esta ocasión importa señalar es que, ya en el proyecto formulado por Otero, se suprimían de la Constitución todas las disposiciones relativas al cargo de vicepresidente, y eso quedó plasmado en el artículo 15 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Pues bien, no obstante ello, en lo que fue la segunda Constitución del estado, en el punto relativo a la organización del Poder Ejecutivo se refrendó su carácter unipersonal al disponerse que se ejercería por un ciudadano al que se denominaría gobernador del estado (artículo 59); la duración de su periodo era de cuatro años, con la prohibición de ser reelecto, pero sí la de acceder de nuevo al cargo hasta pasado igual tiempo de haber cesado en sus funciones (artículo 60), pero no sólo conservó el cargo de vicegobernador, sino que además contempló que la asamblea legislativa, dentro de los diez días siguientes a la calificación de la elecciones populares de gobernador y vicegobernador, elegiría a tres ciudadanos para que por el orden de su nombramiento ejercieran el Poder Ejecutivo a falta de uno y de otro.

Es decir, se introdujo como novedad, en materia de sucesión gubernamental, tal regla.

En cuanto a los requisitos para ser gobernador fueron los mismos que los establecidos en la Constitución precedente.

La elección, aunque se decía que era popular, era indirecta. Eran nombrados por los colegios electorales de los distritos al día siguiente de celebrada la elección de diputados a la asamblea legislativa, con una serie de reglas sobre la votación para alcanzar el cargo (artículos 68-75).

La fecha de inicio del periodo era el 10 de enero de cada cuatrienio, y

...si para este día no estuvieran hechas y publicadas las elecciones, o ninguno de los nombrados se hallare expedito para posesionarse, cesará sin embargo el saliente, y el Poder Ejecutivo se depositará en el presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

Las atribuciones del gobernador se relacionaron, en lo fundamental, en el artículo 77, en tanto que en el 79 se enumeraron las prohibiciones que pesaban sobre el mismo. Destaca, en el artículo 77, que al gobernador se le facultara para expedir los reglamentos que las leyes y decretos expedidos por el Congreso demandaren, lo que resultaba contradictorio con el artículo 47, que otorgaba a la Asamblea Legislativa facultades para “reglamentar todos los ramos de la administración del estado”.

En el artículo 78 se dispuso que el gobernador sería responsable de las infracciones que cometiera a la Constitución y a las leyes, sin que la Constitución estableciese el procedimiento para hacer, en primer lugar, el fincamiento de los cargos; su acreditación y, en su caso, forma de hacer efectiva la sanción.

En esta segunda Constitución se contemplaron, como en la anterior, las figuras del secretario del Despacho de Gobierno y del consejero de Gobierno; en el caso del primero prácticamente en los mismos términos a los establecidos en la Constitución de 1831, pero en el caso del consejero de Gobierno su cargo dejó de ser vitalicio para tener un periodo de cuatro años, esto es, igual que el gobernador, pero con la previsión de que no podía ser removido “sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspenso sino por previa declaratoria de la asamblea legislativa de haber lugar a formación de causa”.

Sus atribuciones fueron prácticamente las mismas que las previstas en la Constitución precedente.

6. *Serie de gobernantes que ejercieron el Poder Ejecutivo en el estado de Sinaloa bajo la vigencia de la segunda Constitución (1852)*

Del 31 de enero de 1852, en que se promulgó esta Constitución por el gobernador del estado, Francisco de la Vega y Rábago, al 14 de septiembre de 1861, desempeñaron el cargo de gobernador las personas que a continuación se relacionan.

GOBERNADORES DEL ESTADO DE SINALOA
(1852-1861)³²

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Francisco de la Vega		(ene 11/sep 23)	1a. ocasión	1852
Pedro Valdés	Mazatlán	(sep 23/oct 8)	1a. ocasión	1852
Francisco Camilo Orrantía	Norte del Edo.	(oct 8/oct 24)		1852
Francisco de la Vega		(oct 24/mar 17)	2a. ocasión	1852
De la Vega	Mazatlán	(mar 17/nov 20)	2a. ocasión	1853
José María Yañez	Mazatlán	(nov 20/feb 2)	1a. ocasión	1853/54
Pedro Díaz Mirón		(feb 2/feb 25)		1854
Pedro Valdés		(feb 25/jul 20)	3a. ocasión	1854
Miguel Blanco		(jul 20/oct 27)		1854/55
Manuel de Zelayeta		(oct 27/nov 8)		1855
Pomposo Verdugo	Culiacán	(nov 8/feb 17)	4a. ocasión	1855/56

³² *Ibidem*, pp. 157, 158, 164 y 194. También puede consultarse Buelna, Eustaquio, *Ibidem*, pp. 134 y 135.

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Agustín Martínez de Castro		(feb 17/abr 26)	6a. ocasión	1856
Pomposo Verdugo		(abr 26/abr 15)	5a. ocasión	1856/57
Miguel Ramírez		(abr 15/jun 7)		1857
Pomposo Verdugo		(jun 7/sep 22)	6a. ocasión	1857
Leonardo Ibarra		(sep 22/ene 5)		1857/58
José María Yañez	Mazatlán	(ene 5/abr 24)	2a. ocasión	1858
Pedro Espejo		(abr 24/sept 9)	1a. ocasión	1858
León Yañez		(sep 9/oct 11)		1858
Pedro Espejo		(oct 11/nov 1o.)	2a. ocasión	1858
Manuel Arteaga		(nov 1o./feb 19)	1a. ocasión	1858/59
Luis Pérez Gómez		(feb 19/feb 26)		1859
Manuel Arteaga		(feb 26/abr 3)	2a. ocasión	1859
Ignacio Pesqueira		(abr 3/ jun 4)		1859
Plácido Vega y Dasa		(jun 4/abr 20)	1a. ocasión	1859/60
Francisco de P. Maldonado		(abr 20/may 20)		1860
Luis Lerdo de Tejada		(may 20/jul 19)		1860
Fortino León		(jul 19/ago 29)	1a. ocasión	1860
Plácido Vega y Dasa		(ago 29/feb 12)	2a. ocasión	1860/61
Plácido Vega y Dasa	Mazatlán	(ago 29/feb12)	2a. ocasión	
Fortino León		(feb 12/abr13)	2a. ocasión	1861
Plácido Vega y Dasa		(abr 13/nov 12)	3a. ocasión	1861

7. *El juramento de la Constitución de 1857 en el estado de Sinaloa*

En la *Historia del Congreso Constituyente (1856-1857)*, Francisco Zarco narra la sesión celebrada el 5 de febrero, y en su parte inicial dice: “Abierta la sesión ante un concurso inmenso, el señor Mata dio lectura a la Constitución, y los secretarios anunciaron que estaba enteramente conforme el texto de los autógrafos.

Más de noventa diputados firmaron entonces la Constitución, siendo llamados por estados.

En seguida prestó el juramento de reconocer, guardar y hacer guardar la nueva Constitución el señor Guzman, vicepresidente del Congreso. El primero que ha jurado esta Constitución es el último que en la representación nacional defendió el orden legal la noche del golpe de estado. Todos recordaron esta coincidencia.

El señor Valentín Gómez Farías, presidente del Congreso, conducido por varios diputados y arrodillado delante del evangelio, juró en seguida. Hubo un momento de emoción profunda al ver al venerable anciano, al patriarca de la libertad de México, prestando el apoyo moral de su nombre y de su gloria al nuevo Código político.

Todos los diputados puestos de pie y extendiendo la mano derecha prestaron el juramento, oyéndose las cien voces que dijeron: “Sí, juramos”.³³

Entre esas cien voces de las que habló Zarco estaba la del diputado por el estado de Sinaloa: Ignacio Ramírez, el famoso *nigromante*, hombre singular de gran talento, si los hubo.

Con esos antecedentes, era de suponerse que en Sinaloa, el gobernador del estado encabezaría con entusiasmo y patriotismo el acto de juramento de la Constitución, pero no, no fue así. Ocurrió todo lo contrario.

³³ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso constituyente (1856-1857)*, México, Colegio de México, 1956, p. 1289.

El 26 de abril de 1856, por tercera vez, Pomposo Verdugo, se había encargado del Poder Ejecutivo, y al momento de jurarse la Constitución de 1857 por el Congreso Constituyente era el gobernador del estado, y como sabía que se procedería en lo inmediato a su juramentación en los estados, solicitó una licencia por tres meses para separarse del gobierno, y el 13 de marzo comunicó a Agustín Martínez de Castro, como vocal más antiguo del Consejo de Gobierno, que estaba dispuesto a entregarle a la gubernatura, a lo que Agustín contestó que por motivo de salud no podía aceptar el encargo. Verdugo insistió, pero el primer vocal se volvió a negar, así que tuvo que llamarse a Miguel Ramírez para que se hiciera cargo del gobierno. La insistencia de Pomposo de separarse del poder, y la de Martínez de Castro en no hacerse cargo del mismo se debió a que ninguno de los dos quería jurar la Constitución, pues ambos eran de tendencias francamente conservadoras, y esto los hacía repugnar de un acto que ante sus conciencias era una apostasía, según narra Antonio Nakayama.³⁴

Ya Eustaquio Buelna había hecho esa observación en sus *Apuntes para la historia de Sinaloa*. En sus anotaciones correspondientes al 15 de abril 1857, escribió lo siguiente:

El señor Verdugo, para usar de una licencia que le concedió el Gobierno General, entrega al mando al señor Ramírez, como segundo vocal del Consejo y por enfermedad del primero, Agustín Martínez de Castro. En realidad fue porque no quisieron promulgar la Constitución de 1857.

Otros historiadores dicen que se rehusaron a *jurar* la Constitución porque el obispo Pedro Loza y Pardavé les había advertido que si juraban la Constitución los excomulgaría.

La Constitución se promulgó el 19 de abril de ese año por el gobernador interino, Miguel Ramírez, hermano del diputado

³⁴ Nakayama, Antonio, *Sinaloa, un bosquejo de su historia*, México, Congreso del Estado de Sinaloa, Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES), 1982, pp. 250 y 251.

constituyente y antiguo secretario del Despacho del Gobierno del estado, Ignacio Ramírez.

Por cierto, el mismo Buelna, en sus Apuntes, señala que el 10. de mayo “el gobernador reclama al obispo Pedro Loza, por haber mandado dirigir circulares a los jueces y celadores de los pueblos para que no juren la Constitución, pues si lo hicieren no podrían ser absueltos, ni en artículo de muerte, sino previa retractación”.

Y esas versiones tenían tanto sentido como que Pomposo Vergu reasumió la gobernatura el 7 de junio siguiente.

8. La organización del Poder Ejecutivo bajo la vigencia de la tercera Constitución del estado (1861)

En esta Constitución se mantuvieron las disposiciones relativas al carácter unipersonal del depositario del Poder Ejecutivo, así como la duración de su periodo, pero en materia de elección se introdujo un cambio importante, pues el artículo 39 dispuso que sería nombrado en elección popular directa. También se cambió la fecha de inicio del periodo del gobierno, que del 10 de enero pasó al 27 de septiembre, esto es, a la fecha de conmemoración de la consumación de la independencia.

La prohibición de reelección también se mantuvo. Los requisitos para ser gobernador fueron, también, los mismos que los previstos en las Constituciones precedentes.

También, de nuevo, se contempló el cargo de vicegobernador, cuya función era remplazar al gobernador en sus faltas temporales o absolutas, mismo al que se elegía a la vez y de la propia manera que al gobernador (artículo 43).

En los casos de las faltas temporales del gobernador y vicegobernador, y en las absolutas, mientras se presentaba el nuevamente electo, se encargaría interinamente del poder el presidente del Supremo Tribunal de Justicia (artículo 44).

Si la falta del gobernador y vicegobernador fuere absoluta y esta ocurría dentro de los primero tres años del periodo, se procedería a una nueva elección, y el electo ejercería sus funciones por

el tiempo que faltare para cumplirse el periodo constitucional. Si la falta ocurría en el cuarto año, el nombramiento lo hacía el Congreso.

En cuanto a las atribuciones del gobernador, estas aparecen mucho mejor sistematizadas, pues se relacionaron en fracciones, en el artículo 46, debiendo subrayarse el tino que se tuvo al otorgarse al gobernador la facultad de “dictar providencias y formar reglamentos para la mejor ejecución de las leyes” (fracción III), esto es, la facultad que en la doctrina administrativista moderna se le llama facultad reglamentaria, y que le era exclusiva, ya que en esta Constitución tal facultad dejó de figurar dentro de las atribuciones del Congreso, es decir, se corrigió la confusión que se presentaba en la Constitución anterior.

Otro dato importante de esta Constitución es que en el artículo 47 se dispuso que el gobernador organizaría y tendría a sus órdenes “la guardia nacional del estado”, con la limitación de que no podía convocarla a servicio activo, ni ponerse a su cabeza sino con permiso del Congreso o de la Diputación Permanente, excepto en los casos de amago de invasión extranjera o se temiera la perturbación del orden público.

Como en las Constituciones precedentes, se contempló que para el despacho de los negocios habría un secretario —sólo uno— que el gobernador podía nombrar y remover libremente, y si bien es cierto que al secretario se le confería la facultad del refrendo, consistente en que sin su firma los decretos, reglamentos y órdenes del gobernador no serían obedecidos, eso era totalmente relativo, pues si se llegaba a negar, el gobernador lo podía remover libremente.

Otro cambio que se aprecia en esta Constitución respecto de las dos anteriores, que no dudamos en considerar negativo, por retrógrado, es que desapareció el cargo de Consejero de Gobierno, que por su naturaleza y atribuciones era no sólo un factor de prudencia, por decir lo menos, sino también un órgano de defensa de la Constitución y defensa de los ciudadanos.

Es decir, se concentraron en términos absolutos todas las facultades político-administrativas en un solo individuo: el gobernador del estado, y extraña que eso haya pasado pues el presidente del Congreso Constituyente que expidió esa Constitución fue nada más y nada menos que Eustaquio Buelna, de cuyo talento y afanes por el ejercicio equilibrado del poder nadie puede dudar.

9. Serie de gobernantes que ejercieron el Poder Ejecutivo en el estado de Sinaloa bajo la vigencia de la tercera Constitución (1861)

Bajo lo que fue la tercera Constitución, ejercieron el Poder Ejecutivo los siguientes gobernadores.

GOBERNADORES DEL ESTADO DE SINALOA
(1861-1870)³⁵

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Plácido Vega y Dasa		(abr 13/nov 12)	3a. ocasión	1861
Manuel Márquez de León		(nov 12/dic 31)	1a. ocasión	1861
Plácido Vega y Dasa		(dic 31/ene 25)	4a. ocasión	1861/62
Fortino León		(ene 25/mar 6)	3a. ocasión	1862
Plácido Vega y Dasa		(mar 26/abr 25)	5a. ocasión	1862
Fortino León		(abr 25/may 1o.)	4a. ocasión	1862
Plácido Vega y Dasa		(may 1o./ene 11)	6a. ocasión	1862/63

³⁵ Grande, Carlos, *Sinaloa en la Historia*, op. cit., p. 245.

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Jesús García Morales		(ene 1o./mar 11)	1a. ocasión	1863
Manuel Márquez de León		(mar 11/may 4)	2a. ocasión	1863
Jesús García Morales		(may 4/oct 19)	2a. ocasión	1863/64
Antonio Rosales*	Mazatlán Culiacán	(oct 19/mar 9)		1864/65
Gregorio Almada*		(mar 27/nov 12)		1865
José María Loreto Iribarren*		(nov 12/mar 24)		1865/66
Antonio Groso*		(ago 21/nov 14)		1865/66
Manuel Gamboa*		(ago 21/nov 14)		1865/66
Gaspar Sánchez Ochoa	Culiacán	(mar 9/mar 14)		1865
Antonio Rosales*		(mar 14/may 20)	2a. ocasión	1865
Domingo Rubí*	Mazatlán Culiacán	(mar 20/oct 20)	1a. ocasión	1865
Manuel Monzón*		(oct 20/feb 13)	1a. ocasión	1865
Domingo Rubí		(feb 13/sep 16)	2a. ocasión	1866/71

* = Coexistieron en el poder durante la intervención francesa.

10. *La organización del Poder Ejecutivo bajo la vigencia de la cuarta Constitución del Estado (1870)*

En esta cuarta Constitución la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo quedó regulado substancialmente en los mismos términos que la Constitución anterior, resaltando, entre las atribuciones del gobernador, no tanto la obligación que de “visitar a lo menos una vez en el tiempo de su período las poblaciones

del estado”, que ya había figurado en las Constituciones anteriores, sino la prohibición de hacerlo en el año de la elección del nuevo gobernador. Textualmente decía, después de las palabras arriba citadas “no siendo en el año en que deba haber elección para la renovación de los poderes superiores del mismo”.

Como se ve, pues, en un año ahora tan lejano, como el de 1870, ya se prohibía al gobernador del estado, durante todo el último año de su periodo, no expresamente hacer labores de proselitismo, sino de visitar las poblaciones del estado, pues es de interpretarse que podría aprovechar esa circunstancia para hacer política en favor de quien el quisiera.

11. *Serie de gobernantes que ejercieron el Poder Ejecutivo en el estado de Sinaloa bajo la vigencia de la cuarta Constitución (1870)*

Al amparo de esta que fue la cuarta Constitución ejercieron el Poder Ejecutivo las siguientes personas.

GOBERNADORES DEL ESTADO DE SINALOA
(1870-1880)³⁶

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Domingo Rubí		(feb 13/ sep 16)	2a. ocasión	1866/71
Jesús Ríos	Mazatlán	(sep 16/sep 27)	1a. ocasión	1871
Eustaquio Buelna	Mazatlán Norte del Edo.	(sep 27/ene 23)	1a. ocasión	1871/72
Domingo Rubí	Mazatlán	(feb 13/sep16)	2a. ocasión	1866/71
Jesús Ríos		(sep 16/sep 27)	1a. ocasión	1871

³⁶ *Ibidem*, pp. 311 y 417.

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Eustaquio Buelna	Mazatlán norte	(sep 27/ene 23)	1a. ocasión	1871/72
Mateo Magaña	Mazatlán	(nov 17/nov 29)		1871
José Palacios		(nov 29/dic 4)		1871
Manuel Márquez de León*		(dic 4/ene 4)	3a. ocasión	1871/72
Mariano Romero*		(ene 4/mar 23)		1872
Blas Ibarra	El Fuerte	(ene 23/mar 1o.)		1872
Eustaquio Buelna Pérez	Norte del estado Culiacán	(mar 1o./may 7)	2a. ocasión	1872
Andrés L. Tapia	Mazatlán	(mar 23/abr 12)		1872
Manuel Márquez de León*		(abr 12/may 7)	4a. ocasión	1872
Domingo Rubí*	Mazatlán	(may 7/ ago 13)	3a. ocasión	1872
Prisciliano Flores*		(may 28/ ago 13)	1a. ocasión	1872
José María Rangel*		(ago 13/ ago 15)		1872
Domingo Rubí		(ago 15/ago 21)	4a. ocasión	1872
Prisciliano Flores*		(ago 21/ oct 5)	2a. ocasión	1872
Doroteo López*		(oct 5/ oct 12)		1872
Francisco Cañedo*	Nombrado jefe revolucionario por 6 días			
General José Cevallos*		(oct 12/nov 19)		1872
Jesús Ríos*		(nov 19/dic 11)	2a. ocasión	1872
Ángel Urrea*		(dic 11/feb 5)	1a. ocasión	1872/73
Eustaquio Buelna	Mazatlán Culiacán	(feb 5/may 11)	3a. ocasión	1873/75
Ángel Urrea*	Culiacán	(may 11/sep 27)	2a. ocasión	1875

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Ignacio Cruz		(sep 27/oct 6)		1875
Jesús María Gaxiola		(oct 6/jul 21)		1875/76
Francisco Otalora Arce	Mazatlán	(jul 21/ene 15)	Designado	1876/77
Jesús Ramírez Terrón	Mazatlán	(ene 15/jun 4)	Revol.	1877
Francisco Cañedo	Culiacán	(jun 4/ago 31)	Const. 1a. ocasión	1877/78
Manuel Monzón		(ago 31/dic 3)	Interino	1878
Francisco Cañedo		(dic 3 ene 31)	Const. 2a. ocasión	1878/79
Francisco Loeza		(feb 1o./may 8)	Interino 3a. ocasión	1879
Manuel Monzón		(feb 1o./may 8)	Interino 3a. ocasión	1879
Francisco Cañedo		(may 8/sep 23)	Const. 3a. ocasión	879/80
Cleofas Salmon		(sep 27/dic 7)	Interino 1a. ocasión	1880

* = Coexistieron en el poder durante la intervención francesa.

Revol. = revolucionario; Const. = constitucional.

12. *La organización del Poder Ejecutivo bajo la vigencia de la quinta Constitución del estado (1880)*

En esta quinta Constitución del estado, la organización, estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo quedó regulada substancialmente, por no decir que literalmente, en los mismos términos que en la Constitución precedente, sin mayor novedad, pues no se superó el retroceso en que había incurrido la de 1870

al suprimir el Consejero de gobierno, por lo que no hay mayor cosa que comentar.

13. *Serie de gobernantes que ejercieron el Poder Ejecutivo en el estado de Sinaloa bajo la vigencia de la quinta Constitución (1880)*

GOBERNADORES DEL ESTADO DE SINALOA
(1880-1894)³⁷

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Cleofas Salmón		(sep 27/dic 7)	Interino 1a. ocasión	1880
Mariano Martínez de Castro		(dic 7/ sep 16)	Const. 1a. ocasión	1880/82
Cleofas Salmón		(sep 16/ feb 24)	Interino 2a. ocasión	1882/83
Mariano Martínez de Castro		(feb 24/ sept 27)	Const. 2a. ocasión	1883/84
Francisco Cañedo		(sep 27/ oct 14)	Const. 4a. ocasión	1884
Gabriel Peláez		(oct 14/ ene 26)	Interino 1a. ocasión	1884/85
Francisco Cañedo		(ene 26/ jul 23)	Const. 5a. ocasión	1885
Gabriel Peláez		(jul 23/ sep 27)	Interino 2a. ocasión	1885
Francisco Cañedo		(sep 27/ ago 20)	Const. 6a. ocasión	1885/86
Gabriel Peláez		(ago 20/nov 2)	Interino 3a. ocasión	1886

³⁷ *Idem.*

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Francisco Cañedo		(nov 2/ jul 23)	Const. 7a. ocasión	1886/87
Gabriel Peláez		(jul 23/nov 20)	Interino 4a. ocasión	1887
Francisco Cañedo		(nov 20/ jul 26)	Const. 8a. ocasión	1887/88
Gabriel Peláez		(jul 26/ sep 27)	Interino 5a. ocasión	1877
Mariano Martínez de Castro		(sep 27/ jul 29)	Const. 3a. ocasión	1888/89
Bernardo Vázquez	Mazatlán	(jul 29/ nov 7)	Interino	1889
Mariano Martínez de Castro	Culiacán	(nov 7/ sep 27)	Const. 4a. ocasión	1889/92
Francisco Cañedo		(sep 27/ ene 31)	Const. 9a. ocasión	1892/93
Jesús Escobar	Mazatlán	(ene 31/ mar 28)	Suplente 1a. ocasión	1893
Francisco Cañedo		(mar 28/ jul 10)	Const. 10a. ocasión	1893/95

Revol. = revolucionario; Const. = constitucional.

14. *La organización del Poder Ejecutivo bajo la vigencia de la sexta Constitución del Estado (1894)*

Esta sexta Constitución, expedida por el general Francisco Cañedo, reguló el Poder Ejecutivo del estado, en lo medular, en los mismos términos que la Constitución precedente.

Sin embargo, presentó una novedad: inauguró la presencia en la Constitución y, por ende, en la administración pública, de una Institución básica en materia de justicia, en el rubro de su procuración: el Ministerio Público, y por tanto, antes de que el Constituyente de Querétaro de 1916-1917 lo introdujera a la Constitu-

ción general, pues la Constitución de 1857, vigente en la época en que se expidió esta sexta Constitución del estado, no lo contemplaba, y es que los jueces concentraban en sus manos la investigación y persecución de los delitos, que en muchos casos lo hacían con fruición, según denunciara el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en la exposición de motivos del proyecto de Constitución que presentó al Congreso Constituyente reunido en Querétaro en 1916-1917.

Su regulación la hizo en un solo artículo, que es menester transcribirlo para advertir la confusión que respecto de la misma se tenía, vista, claro, desde la perspectiva de la naturaleza que la misma tiene en nuestro tiempo, pues como es de suponerse ha evolucionado notablemente, sin que pueda decirse que esa evolución haya llegado a un punto en que por su naturaleza, estructura y funcionamiento la hayan convertido en una institución eficaz y confiable en las delicadas tareas que tiene encomendada.

El artículo 66 en que en esta sexta Constitución se le reguló decía así: “El Ministerio Público depende directamente del Poder Ejecutivo, y se compondrá de un procurador general que integrará el Tribunal Pleno con voz y sin voto, y de los agentes que le estarán subordinados en los términos que disponga la ley”.

La confusión que a nuestro juicio se tenía es que, como se puede apreciar, siendo un órgano dependiente directamente del Ejecutivo, la Constitución preveía que... ¡integrara el Tribunal Pleno!, es decir, consagraba una grosera intromisión del Ejecutivo en el pleno del Supremo Tribunal de Justicia y, por consiguiente, una trasgresión del principio de separación de poderes, conforme al cual, como regla general, la impartición de justicia corresponde al poder judicial, sin que en el ejercicio de la misma pueda interferir ningún órgano de ninguno de los otros dos poderes.

Semejante regulación no podía durar mucho tiempo, como no duró, según se verá al estudiarse la Constitución que siguió a la de 1894, que fue la de 25 de agosto de 1917.

Como dato general, cabe subrayar que esta sexta Constitución, de 1894, se compuso de sólo 76 artículos y dos transitorios.

15. *Serie de gobernantes que ejercieron el Poder Ejecutivo en el estado de Sinaloa bajo la vigencia de la sexta Constitución (1894)*

Bajo esta Constitución ejercieron el cargo de gobernador las siguientes personas:

GOBERNADORES DEL ESTADO DE SINALOA
(1894-1917)

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Francisco Cañedo	Culiacán	(mar 28/ jul 10)	Const. 10a. ocasión	1893/95
Jesús Escobar		(jul 10/nov 23)	Suplente	1895
Francisco Cañedo		(nov 23/may 4)	Const. 11a. ocasión	1895/96
Ignacio M. Escudero		(may 4/ sep 27)	Interino	1896
Francisco Cañedo		(sep 27/ene 24)	Const. 12a. ocasión	1896/97
Francisco Orrantía y Sanrmiento		(ene 24/ may 31)	Suplente	1897
Francisco Cañedo		(may 31/ jul 27)	Const. 14a. ocasión	1897/98
Juan B. Rojo		(jul 27/oct 31)	Interino 1a. ocasión	1898
Francisco Cañedo		(oct 31/ jul 28)	Const. 14a. ocasión	1898/99
Juan B. Rojo		(jul 31/ ago 14)	Suplente 2a. ocasión	1899
Francisco Cañedo	Mazatlán	(ago 14/nov 13)	Const. 15a. ocasión	1899/1900
Juan. B. Rojo		(nov 13/dic 31)	Suple. 3a. ocasión	1900

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Francisco Cañedo		(dic 31/sep 19)	Const. 16a. ocasión	1900/01
Juan B. Rojo	Culiacán	(sep 19/nov 30)	Suplente 4a. ocasión	1901
Francisco Cañedo		(nov 30/jul 7)	Const. 17a. ocasión	1901/03
Heriberto Zazueta		(jul 7/sin datos)	Interino 1a. ocasión	1903
Francisco Cañedo ³⁸		(Sin datos / nov 24)	Const. 18a. ocasión	1903/04
Heriberto Zazueta		(nov 24/ene 24)	Interino 2a. ocasión	1904/05
Francisco Cañedo		(ene 24/ jun 5)	Const. 19a. ocasión	1905/06
Heriberto Zazueta		(jun 14/sep 23)	Interino 3a. ocasión	1906
Francisco Cañedo		(sep 23/ jun 18)	Const. 20a. ocasión	1906/07
Heriberto Zazueta ³⁹		(jun 18/ nov 8)	Interino 4a. ocasión	1907
General Francisco Cañedo ⁴⁰		(nov 8/ jun5)	Const. 21a. ocasión	1907/04

³⁸ Electo para el periodo comprendido del 27 de septiembre de 1904 al 26 de septiembre de 1908. La elección tuvo verificativo el primer domingo de julio de 1904. Ganó por unanimidad de votos.

³⁹ Hasta esta parte, los datos relativos a los gobernadores del estado han sido tomados del libro de Grande, Carlos, *op. cit.*, p. 471.

⁴⁰ Electo para el periodo comprendido del 27 de septiembre de 1908 al 26 de septiembre de 1912. La elección había tenido verificativo el primer domingo de julio de 1908, ganó por unanimidad de votos. Este y los datos de los gobernadores siguientes son del autor del presente trabajo formulados con base en los documentos relativos, consultados en el Congreso del estado.

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Heriberto Zazueta		(Decreto de nov 3)	Interino 5a. ocasión* por licencia del gobernador Const.	1908
Heriberto Zazueta		(Decreto de jun 6)	Interino por falta absoluta del gobernador Const.	1909
Diego Redo Vega		(Decreto de agosto 25)	Sustituto para terminar el periodo (26/sep/1912)	1909
Inés Peiro		(Decreto de feb 24)	Interino por licencia del gobernador sustituto	1910
Celso Gaxiola Rojo		(Decreto de jun 3)	Interino por renuncia del gobernador sustituto	1910
Juan Manual Banderas		(Decreto de agosto 7)	Interino por renuncia del gobernador interino	1911
José María Rentería		(Decreto 68 de ene 20)	Gobernador Const. Con esta fecha solicitó licencia	1912
Ruperto L. Paliza		Decreto 68 de ene 20)	Sustituye al gobernador Const. (José Rentería)	1912

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Fortino Gómez		(Decreto 4 de marzo 27)	Nombrado gobernador interino por falta temporal del gobernador Const. (José Rentería), pero no aceptó el cargo	1912
Felipe Riveros		(Decreto 87 de abril 10)	Nombrado gobernador interino. No aceptó el cargo	1912
Guillermo Haas		(Decreto 89 de abril 25)	Gobernador interino por no haber aceptado el cargo Felipe Riveros	1912
Manuel Clouthier		(Decreto 91 de mayo 3)	Gobernador interino por no haber aceptado el cargo Guillermo Haas	1912
José Delgado		(Decreto 105 de junio 13)	Gobernador interino por no haber aceptado el cargo Manuel Clouthier	1912

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Ruperto L. Paliza		(Decreto 107 de junio 29)	Interino por licencia del José Delgado. Dos meses después renunció al cargo.	1912
Felipe Riveros		(Decreto 2 de sep 20)	Gobernador para el periodo de 27/sep/1912 al 26/sep/1916	1912/ 1916
Ramón F. Iturbe		(Decreto 1o. de junio 29)		1917

Revol. = revolucionario; Const. = constitucional

VII. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL BAJO LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX

1. *La organización del Poder Judicial bajo la primera Constitución (1831)*

Habida cuenta que el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824 había adoptado, como su denominación lo revela, la forma federal de gobierno —que la Constitución del 4 de octubre siguiente refrendó— y de que tanto en una como en otra se dispuso que el poder de los estados se dividiera, como en el orden federal, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, era propio de dicho régimen que la organización de dichos poderes se dejara a los estados, como efectivamente ocurrió, conforme a lo dispuesto por los artículos 20 y 160, respectivamente, de dichos instrumentos.

En suma, la organización del Poder Judicial de los estados quedaba reservada a sus Constituciones.

En ejercicio de esas facultades, la primera Constitución del estado estableció la organización del Poder Judicial, esto es, de los órganos encargados de administración de justicia, la hizo sobre las bases que a continuación se condensan:

A. Órganos depositarios

La administración de justicia se encomendó a un tribunal superior y a jueces letrados inferiores, al primero de los cuales le denominó Alta Corte de Justicia, puntualizando que sería uno para todo el estado y que residiría “en el lugar donde la Asamblea Legislativa”, y a sus integrantes les denominó ministros (artículos 93, 94 y 96), y si bien es cierto que en el título X, relativo al Poder Judicial no se menciona que formaba parte de la Alta Corte de Justicia un fiscal, la existencia de un funcionario de esta categoría está prevista en el artículo 90, referente al Consejo de Gobierno, ya que las ausencias temporales del consejero las cubriría “el fiscal de la Alta Corte de Justicia”.

B. Funciones, sistema de elección y número de integrantes

En estos aspectos la Constitución fue omisa. Nada dijo en cuanto a las funciones, forma de acceso al cargo, como tampoco al número de sus integrantes, ya que esto lo dejó a una ley particular, pero en el punto relativo al nombramiento cabe recordar que en el orden federal el procedimiento era por elección y se hacía por las legislaturas de los estados a mayoría absoluta de votos (artículo 127 de la Constitución de 1824) disposición que, en el contexto, resulta poco clara, ya que los ministros eran 11 y los estados eran 19, sin contar, desde luego, a los territorios, que eran 4.

C. *Inamovilidad en el cargo*

Aunque la Constitución no empleó este término, ni tampoco dijo que serían *perpetuos* en su destino, como lo decía la Constitución de 1824 respecto de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, tenían permanencia en el cargo, pues el artículo 95 dispuso que no podrían ser depuestos “sino por prevaricación juzgada en forma, ni suspensos sin previa declaración de la Asamblea Legislativa de haber lugar a formación de causa”.

D. *Algunas regulaciones dentro del título del Poder Judicial*

En la Constitución no se reguló cuántas instancias había, ni la división del estado para efectos de impartición de justicia, esto es, en distritos judiciales, como existe ahora, pero en el capítulo en el que se le reguló se contemplaron algunas instituciones especiales y ciertos derechos del individuo, como fueron los siguientes:

- A. Juicio por jurados. Se previó su existencia, si bien “luego que la ilustración de los pueblos permita esta institución” (artículo 100).
- B. Derecho al respeto a la jurisdicción e irretroactividad de las leyes. En el artículo 101 se dispuso que ningún ciudadano puede ser extraído de la jurisdicción de los jueces que la ley le señala, ni ser juzgado por comisión, ni por leyes y tribunales establecidos después del hecho por el que se ha perseguido.
- C. *Non bis in idem*. Este principio acuñado por la dogmática penal, que para entonces ya era viejo, se consagró en los artículos 102 y 106, el primero de los cuales disponía que “el que fuere absuelto por juez competente, no podrá ser preso ni acusado por el mismo hecho”, en tanto que el segundo de los mencionados estableció que “a nadie podrá imponérsele dos penas por el mismo delito”, disposición

ésta que también prohibió que la infamia fuera trascendental (sic) a la familia del delincuente.

- D. Detención en flagrancia delictiva. Este principio se plasmó en el artículo 103: “Infraganti cualquiera puede detener al delincuente, con tal que lo ponga inmediatamente a disposición del juez del lugar en que se hiciera la aprehensión”. En contrapartida, el numeral 110 estatuyó que “a todo ciudadano que no sea cogido infraganti se le mostrará la orden por escrito que motive su prisión”.
- E. Limitación a la detención preventiva. Nadie podía ser detenido más de *sesenta* horas; pasado este término sin darse auto de prisión, se le pondrá inmediatamente en libertad. Así lo establecía el artículo 108.
- F. Libertad bajo fianza. “Ninguno puede ser preso ni detenido si afianza suficientemente, en los casos que la ley permita la libertad bajo fianza”. Tal era el mandato del artículo 105.
- G. Requisitos para el libramiento de una orden de aprehensión. “Los jueces no podrán librar orden de prisión o arresto contra ningún ciudadano, sin que preceda información sumaria de que es delincuente, sino en el caso de estar indiciado de delito por la fama pública”. Esta prevención estaba prevista en el artículo 109.
- H. Detención en lugares autorizados. El artículo 108 disponía que “ninguno puede ser preso ni detenido sino en los parajes señalados por ley para servir de cárcel o casa de arresto”. Es decir, ya entonces se prohibían las “cárceles privadas” o clandestinas, prohibición vigente en todos los tiempos, no obstante lo cual la *retención* o reclusión de detenidos en lugares no oficiales llegó a convertirse, en algunas etapas de nuestra historia, en un grave problema político y social, que se ha extendido hasta nuestro tiempo y que se conoce como desapariciones forzadas o impuestas.

2. *La organización del Poder Judicial bajo la segunda Constitución (1852)*

Bajo este ordenamiento, la organización del Poder Judicial quedó sujeto al siguiente tratamiento:

A. Órganos depositarios

En esta etapa la administración de justicia se confió a un tribunal superior y a jueces letrados inferiores, tribunal al que se le denominó Supremo Tribunal de Justicia del estado —que es la que tiene en nuestros días—; era uno para todo el estado y residía en la capital; sus integrantes, siguiendo a la Constitución precedente, les denominaba ministros.

B. Sistema de elección y número de integrantes

Con relación a estos aspectos, la Constitución de 1852, como la de 1831, fue omisa.

C. Limitación del periodo

Bajo esta Constitución los ministros del Supremo Tribunal no sólo dejaron de tener el carácter de inamovibles que tenían bajo la Constitución de 1831, ya que el periodo de su duración en el ejercicio del cargo se limitó a cuatro años, sino que también dejaron de ser reelegibles, pues se estableció una prohibición expresa al respecto (artículo 92).

La única garantía que tenían dentro de su periodo era la de que no podían ser “depuestos sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspensos sin previa declaratoria de la Asamblea Legislativa de haber lugar a formación de causa”.

Cabe hacer la observación de que el periodo de duración en el cargo era el mismo que tenía el gobernador, lo que significa que

había una renovación completa de los miembros del Supremo Tribunal de Justicia, que por ser coincidente su duración con la del periodo del gobernador, sugiere la idea de que lo que se impulsó bajo esta reforma fue que un mismo equipo gobernante ocupara la totalidad de las posiciones, incluidas, como se ve, hasta las judiciales.

D. Algunas regulaciones dentro del título del Poder Judicial

En esta Constitución se previó, como en la anterior, el establecimiento del juicio por jurados “luego que la ilustración de los pueblos permita esta institución”, disposición ésta que, por repetir *ad litteram* lo dispuesto por la Constitución de 1831, significa que los años que corrieron de esta fecha a 1852 no fueron bastantes, en esfuerzos educativos, para que desde el inicio de su vigencia se instrumentara “el juicio por jurados”.

Del mismo modo, refrendó todas las regulaciones que en el capítulo relativo al Poder Judicial había plasmado la Constitución de 1831.

E. Novedades respecto de la Constitución de 1831

La Constitución de 1852 presentó como novedades respecto de su predecesora, el que podrían establecerse jueces de primera instancia de caminos, que nombraría el gobernador del estado, para conocer sólo de los delitos de robo en despoblado, cuando se juzgara necesario (artículo 99).

Otra novedad fue el establecimiento de la conciliación como medio para resolver conflictos en materia civil o sobre injurias. En efecto, el artículo 111 dispuso que “ninguna acción podrá establecerse en lo civil o sobre injurias, sin hacer constar antes haberse intentado por lo menos el medio de la conciliación. La ley señalará los asuntos en que no deba haber ésta”.

F. *Organización interna*

En cuanto a las funciones del Supremo Tribunal de Justicia, el número de sus ministros, el de los jueces inferiores, periodo de su duración, sus cualidades y atribuciones los remitió a una ley particular (artículo 93).

3. *La organización del Poder Judicial bajo la tercera Constitución (1861)*

En esta Constitución, si bien se repitieron algunas normas, en otros aspectos se introdujeron nuevos criterios, según se expondrá enseguida.

A. *Órganos depositarios*

El Poder Judicial, es decir, la función de la administración de justicia, se depositó en un Supremo Tribunal y un Fiscal; en jueces de primera instancia y en alcaldes.

B. *Integrantes, nombramiento y duración en el cargo*

Los miembros del Supremo Tribunal eran tres ministros y un fiscal, sin que especificara las funciones del fiscal. Los primeros —a los que también llamaba magistrados— los designaba el Congreso y el periodo de su duración en el cargo era de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Los jueces de primera instancia eran nombrados por el Supremo Tribunal y duraban en el cargo cuatro años, en tanto que los alcaldes eran electos popularmente y duraban en su encargo sólo un año.

Aunque la Constitución no decía cuáles eran las funciones de los alcaldes, por la regulación que de los mismos se hizo después

en las leyes electorales, se entiende que eran los encargados de impartir justicia en las pequeñas comunidades y que estuvieran distantes de las cabeceras de los distritos.

C. Atribuciones

Una de las mayores diferencias que se pueden apreciar en esta Constitución respecto de las anteriores es que, por vez primera, se regula la competencia del Supremo Tribunal para “conocer en las causas de responsabilidad de los diputados; gobernador; secretario del despacho; tesorero general; jueces de primera instancia; autoridades políticas de los distritos, y ayuntamientos” (artículo 67, fracción I), se entiende que como jurado de sentencia, ya que en los términos del artículo 74, de los delitos oficiales del gobernador, secretario del Despacho, magistrados del Supremo Tribunal, empleado superior de Hacienda y diputados, conocería el Congreso como jurado de acusación, responsabilidad que solo podía exigirse a los funcionarios públicos durante su encargo y hasta un año después (artículo 78), existiendo, al respecto, acción popular para acusar por todos los delitos oficiales.

Lo que se reservó al Supremo Tribunal en esta materia fue declarar si había lugar a formación de causa contra jueces de primera instancia.

Otra atribución del Supremo Tribunal fue conocer de “de las competencias entre los jueces del estado y de la segunda instancia de los negocios que la tengan”.

D. Limitación de los juicios a dos instancias

Igualmente, por vez primera en el plano constitucional se dispuso que “ninguna causa civil ni criminal, cualquiera que sea su naturaleza y cuantía, tendrá más de dos instancias”, agregando que “el juez que haya fallado en una instancia no podrá hacerlo en la otra”. También que “el Supremo Tribunal de Justicia, for-

mado de una sola sala, fallará definitivamente y sin ulterior recurso, todos los negocios en que le corresponde conocer”.

E. Plazo máximo de duración de los juicios civiles: dos años

Una norma por demás interesante —y en nuestro tiempo, en muchos casos, envidiable— es el artículo 69 que dispuso: “Ninguna causa civil durará más de dos años: si pasado ese término no se hubiere acabado, se someterá a árbitros, los cuales están obligados a decidir dentro de tres meses”.

Con una disposición como la citada, los jueces estaban obligados a desahogar con celeridad los procedimientos y dictar sentencia dentro de ese perentorio plazo, y si eso no sucedía, entonces operaba el arbitraje, con lo que se impedía no sólo la excesiva duración de los juicios sino también la acumulación de rezago de expedientes.

F. El juicio por jurados en materia criminal

En su artículo 61 esta Constitución dispuso que para la materia criminal se establecería un jurado “pero su introducción será gradual, tanto respecto de las poblaciones como de los negocios a que se aplique”. Como se ve, en este rubro siguió la tendencia de las Constituciones anteriores, que en esta materia no había plazos fijos ni mucho menos perentorios para avanzar, sino que todo quedaba sujeto a una gradualidad notoriamente subjetiva.

G. Otra diferencia respecto de las anteriores

Otra diferencia de esta Constitución respecto de las dos precedentes fue que en su título undécimo, relativo al Poder Judicial, ya no se contuvo la serie de disposiciones que, con propósitos explicativos, resumimos bajo el concepto “Algunas regulaciones dentro del Título del Poder Judicial” (punto 54.4 de este trabajo).

4. *La organización del Poder Judicial bajo la cuarta Constitución (1870)*

En esta Constitución se reiteraron algunos postulados, pero se introdujeron novedades importantes, que veremos enseguida, en resumen.

A. Órganos depositarios

“El Poder Judicial se deposita en un Supremo Tribunal, compuesto de tres ministros y un fiscal propietarios, y otros tantos, suplentes, en jueces de primera instancia, y en alcaldes”. Así lo disponía el artículo 63, y comparándolo con el precepto relativo de la Constitución precedente la diferencia que se observa es que contempla la existencia de “otros tantos suplentes”, redacción que interpretada literalmente autoriza a concluir que esos “otros tantos suplentes” formaban parte del cuerpo, pero que sólo votaban cuando entraban en sustitución de un propietario, aunque no se contiene ningún criterio de en que casos entraba que suplente, habida cuenta que los suplentes no parecían ser fórmula de cada propietario, de modo que un suplente determinado cubriese la falta de un magistrado propietario determinado, cuando fuere el caso.

B. Integrantes, nombramiento y duración en el cargo

El número de integrantes del Supremo Tribunal era, como en la Constitución anterior, de tres ministros y un fiscal, pero en cuanto al régimen de su nombramiento, este cambió radicalmente, pues de ser un nombramiento que era competencia del Congreso, pasó a ser un cargo de elección popular, según lo estatuido por el artículo 65, pudiendo ser reelectos, excepto que haya desempeñado el cargo de gobernador o vicegobernador.

La duración del periodo era de cuatro años, iniciando el primero de octubre del año de la elección, en la inteligencia de que el presidente del tribunal era electo con esta calidad.

El tribunal no podía funcionar sino en una sala, excepto en las causas de responsabilidad previstas en el artículo 69 de la propia Constitución, que se turnaban a conocimiento de uno de los ministros en primera instancia y podían ser revisados en segunda por la sala, integrada con arreglo a las leyes.

C. Un juez por cada distrito

Por vez primera, en el plano constitucional, se dispuso, que habría en cada distrito un juez de primera instancia, o más si fuera necesario, que era nombrado por el Supremo Tribunal y duraba cuatro años en el ejercicio de su cargo.

Cabe puntualizar que bajo esta cuarta Constitución el estado estaba dividido, territorialmente, en nueve distritos.

Los alcaldes siguieron siendo electos popularmente y duraban un año en su encargo, como se había venido regulando en las Constituciones anteriores.

D. El juicio por jurados en materia criminal

En este renglón se repitió, en los mismos términos, la disposición relativa de la Constitución precedente, lo que significa que poco se había avanzado en este rubro (artículo 64).

E. Limitación de los juicios a dos instancias

También en esta Constitución se estableció que ninguna causa civil ni criminal, cualquiera que fuera su naturaleza y cuantía, tendría más de dos instancias, sin haber lugar a ulterior recurso, previéndose, del mismo modo, que el juez que hubiere fallado en una instancia no podría hacerlo en la otra (artículo 73).

F. *Aplicación directa de la Constitución*

Una disposición interesante de esta cuarta Constitución fue el artículo 74 que dispuso que el Poder Judicial, resolvería los asuntos según la Constitución del mismo “antes que según sus leyes secundarias. Sin embargo —se añadía— deberá arreglarse a las leyes que se den ex profeso para interpretar la Constitución”.

Como se ve, se contempló, aunque con cierta timidez, la aplicación directa de la Constitución, lo que constituyó, no obstante ello, un avance importante.

G. *Retroceso*

En esta cuarta Constitución desapareció el plazo perentorio contenido en la tercera Constitución en el sentido de que ninguna causa civil podía durar más de dos años y que si pasado ese término no se hubiera acabado, se sometería a árbitros, los cuales estaban obligados a decidir dentro de los tres meses, siguientes obviamente, lo cual puede considerarse un retroceso, pues parece que dos años son suficientes para desahogar un procedimiento civil, salvo las tácticas dilatorias de los litigantes, que bajo aquella norma quedaban implícitamente acotados, so pena de quedar sujetos a arbitraje.

5. *La organización del Poder Judicial bajo la quinta Constitución (1880)*

Bajo esta Constitución la regulación del Poder Judicial fue sustancialmente igual a la contenida en la cuarta Constitución, salvo algunos cambios ligeros, como el del nombramiento de los alcaldes que, contra la tradición, dejaron de ser electos popularmente para ser nombrados por el tribunal a propuesta en terna de la Prefectura.

Cabe subrayar que en esta quinta Constitución se reiteró la disposición en el sentido de que “el Poder Judicial del estado juz-

gará según la Constitución particular del mismo, antes que según sus leyes secundarias”, algo que pudiera parecer ocioso, ya que en todos los tiempos las Constitución ha tenido un rango superior a las leyes que derivan de ella, y que precisamente por ello se llaman secundarias, pero la verdad es que no lo era —ni lo es en la actualidad— ya que regularmente los jueces se atienen a lo que expresamente disponen las leyes secundarias, esto es, los códigos penales o de procedimientos, que en algunos aspectos puede alegarse que son contrarios a la Constitución, como las disposiciones relativas a la extinción de la pretensión punitiva por prescripción, que se encuentran en todas las legislaciones penales, lo mismo locales que la federal, a contrapelo del derecho de las víctimas, directas o indirectas, a la administración de justicia y castigo al responsable de la comisión de un delito, sea por acción o por omisión.

6. La organización del Poder Judicial bajo la sexta Constitución (1894)

Bajo esta Constitución el Poder Judicial mantuvo, en lo medular, el régimen organizacional previsto en la Constitución precedente, salvo que previó que el Supremo Tribunal estaría integrado por tres magistrados propietarios, tres suplentes y cinco supernumerarios, sin que se especificara la función ni de suplentes ni de supernumerarios.

Otro de los cambios fue que los alcaldes serían nombrados por el tribunal, pero ahora a propuesta en terna del Ejecutivo, ya no del prefecto; es decir, el alcalde alcanzó mayor importancia, por más que los prefectos, que eran los que gobernaban los distritos, eran nombrados y removidos libremente por el gobernador.

Los magistrados seguían siendo electos popularmente; tomaban posesión el primero de octubre y duraban cuatro años en su encargo, sin que se contemplara la posibilidad de ser reelectos, lo que, acaso, fortalecía su independencia de criterio, pues sabiendo que no iban a ser reelectos podían actuar más libre-

mente, y no obsequiosamente como ocurre cuando un funcionario busca conquistar simpatías para reelegirse en el cargo, pues como bien se sabe, la independencia de criterio sucumbe a la ambición.

También se reiteró, en el artículo 65, la obligación del Poder Judicial de juzgar según la Constitución del estado, antes que según sus leyes secundarias; es decir, la obligación de aplicar directamente la Constitución.

VII. DEL GOBIERNO ECONÓMICO Y POLÍTICO DE LOS PUEBLOS⁴¹

1. *La división territorial y política al interior del estado bajo la primera Constitución (1831). Las juntas municipales económica gubernativas*

Hasta aquí hemos hablado de la organización, estructura y funcionamiento de los tres poderes clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero no eran los únicos órganos que ejercían el poder público: además de ellos operaban los que lo ejercían directa e inmediatamente en los pueblos. Lo que hoy llamamos autoridades municipales.

Es de recordarse que, de acuerdo con el artículo 31, el territorio del estado, al quedar erigido como tal, quedó dividido en siete partidos y en los once distritos siguientes: Rosario, Concordia, Villa de la Unión, San Ignacio, Cosalá, Culiacán, Badiraguato, Mocorito, Sinaloa, Fuerte y Choix, cada uno de los cuales, por supuesto, estaba conformado por diferentes pueblos, y para el gobierno de los mismos la Constitución dispuso que en las cabeceras de partido habría *Juntas municipales económicas gubernati-*

⁴¹ Ésta fue la denominación del título XI, en que se reguló esta materia, denominación que varió en la segunda Constitución: “Del régimen interior de los pueblos”, pero se retomó en la tercera, la cuarta, la quinta y la sexta, de las que estuvieron vigentes durante el siglo XIX.

vas (artículo 115), denominación que suplió a la figura de los ayuntamientos previstos para tal efecto en la Constitución del estado de Occidente (artículo 177), Juntas que, conforme al artículo 116, tenían a su cargo la policía, salubridad pública y el gobierno económico de los partidos. En los pueblos que no eran cabecera de partido había síndicos de policía, sujetos a las Juntas municipales (artículo 117).

Esa fue toda la regulación que contuvo dicha Constitución, que contrastaba con la prolijidad con que esta figura se reguló, como casi todas, en la Constitución del estado de Occidente.

2. La división territorial y organización política al interior del estado bajo la segunda Constitución (1852). Jefe político y juntas municipales

Bajo esta Constitución, el territorio del estado, para efectos políticos, se siguió dividiendo en distritos, pero estos se redujeron de once a nueve: Rosario, Concordia, Puerto de Mazatlán, Cosalá, Culiacán, Badiraguato, Mocorito, Sinaloa y Fuerte, ya que el antiguo distrito de San Ignacio, se incorporó al de Cosalá, y el de Choix al de Fuerte.

La forma de gobierno en sus pueblos se dividió en dos grandes rubros: el político, que estaba a cargo de jefes políticos, nombrados por el gobernador del estado, y el económico-municipal, a cargo de juntas municipales nombradas en la forma que se estableciera en la ley, misma en la que se fijaría el periodo de su duración y sus “peculiares atribuciones de aquéllos y éstas” (artículo 113).

3. La división territorial y organización política al interior del estado bajo la tercera Constitución (1861). Prefecto y ayuntamiento

Durante la vigencia de esta Constitución el territorio del estado continuó dividido en los mismos nueve distritos, puntualizándose

que en cada uno de ellos habría un prefecto que el gobierno —se entiende del estado— nombraría y removería libremente, cuyas funciones eran de carácter ejecutivo, pero también previó la existencia de ayuntamientos, que debían existir en las cabeceras de distrito, así como en las poblaciones que por sí o reunidas con otras tuvieran tres mil habitantes, cuyos miembros “no bajarán de tres ni excederán de nueve” (artículo 54), pero lo más interesante es la disposición expresa en el sentido de que “el ayuntamiento ejercerá en cada municipio el Poder Legislativo con relación a los objetos concernientes a la administración municipal, y la autoridad política el Poder Ejecutivo” (artículo 56).

Es decir, el gobierno de los pueblos —como se decía— esto es, de los Distritos, quedaba sujeto a dos tipos de órganos: uno Ejecutivo, depositado en los prefectos, y el otro Legislativo, que se confiaba a los ayuntamientos.

En el plano Ejecutivo la Constitución preveía, que

...en todas las poblaciones en que no haya prefecto y haya ayuntamiento, habrá un funcionario político llamado director; electo popularmente y que durará un año en su encargo. Éste funcionario ejercerá en su demarcación las atribuciones cometidas (sic) (¿conferidas?) a los prefectos y los demás que se le asignen en la Ley orgánica respectiva (artículo 53).

Se contemplaron como requisitos para ser prefecto los de ser ciudadano sinaloense y tener 25 años (artículo 51) y sus atribuciones eran las de publicar y hacer cumplir las leyes, decretos y órdenes que le comunicara el Ejecutivo, cuidar la tranquilidad y ejercer las demás funciones que se les señalaran en la ley orgánica respectiva (artículo 52).

Es esta la primera disposición constitucional de Sinaloa en la que se habló de ayuntamientos —sin contar la Constitución del estado de Occidente— a los que se les confería como atribuciones: cuidar la instrucción pública; la policía; la salubridad y ornato de las poblaciones, así como algo muy importante: decretar los

arbitrios necesarios para cubrir los gastos que esos objetos demandaran, con tal que no contrariaran las leyes federales o del estado (artículo 55). Es decir, se confería a los ayuntamientos potestades tributarias, esto es, legislativas, y eso se dijo expresamente en el artículo 56, en el que se dispuso sin ambages:

El ayuntamiento ejercerá en cada municipio el Poder Legislativo con relación a los objetos concernientes a la administración municipal, y la autoridad política el Poder Ejecutivo; pero no podrá oponerse a que se lleven a efecto las medidas que aquel acuerde, sino en los casos y en la forma que se determine en la ley de municipalidades; tampoco podrá el Ejecutivo del estado o sus agentes, en ningún caso ni bajo pretexto alguno, disponer de las rentas municipales.

Como se ve, en esta tercera Constitución de 1861 se consagró, acaso por vez primera, la autonomía municipal, y en términos mucho más amplios que los que se tienen en la actualidad, pues se concedieron a los ayuntamientos potestades tributarias para decretar sus propios arbitrios, facultad que ahora no tienen, pues los impuestos municipales los decreta el Congreso del estado, aunque los recaude cada ayuntamiento.

Los ayuntamientos eran electos popularmente; se renovaban cada año por mitad, “saliendo en el primer año los últimos nombrados y después los más antiguos” (artículo 58) y para ser munícipe de requería ser ciudadano sinaloense y no desempeñar empleo del gobierno del estado ni del municipio (artículo 57).

Esta última disposición, como se ve, impedía que alguien con experiencia en ejercicio de funciones públicas, en activo, pudiera acceder a esos cargos municipales, lo que tenía sus pros, pero también sus contras.

Cada año los ayuntamientos tenían que remitir al Congreso la cuenta del producto e inversión de los impuestos municipales. Es decir, ya había la obligación de presentar lo que ahora llamamos la cuenta pública (artículo 59).

4. *La división territorial y organización política al interior del estado bajo la cuarta Constitución (1870). Prefecto y ayuntamientos*

Conforme a esta Constitución el territorio del estado continuó dividido en nueve distritos: Fuerte, Sinaloa, Mocorito, Culiacán, Cosalá, San Ignacio, Mazatlán, Concordia y Rosario (artículo 51), en cada uno de los cuales había un prefecto, que a diferencia de lo que establecía la Constitución de 1861, era electo popularmente cada dos años, elección que calificaba el ayuntamiento de la cabecera, no pudiendo, los prefectos, ser reelectos, sino dos años después de haber cesado en sus funciones (artículo 53), los cuales tenían las mismas atribuciones previstas para ellos en la Constitución precedente.

Según el artículo 55, cada distrito se dividía en municipalidades, rango que alcanzaban la poblaciones que tuvieran más de tres mil habitantes, en cada una de las cuales había un director político, electo popularmente por toda la municipalidad, elección que calificaba el ayuntamiento de la misma y el periodo de su duración era de un año.

Asimismo, en el artículo 56 se dispuso que en cada municipalidad habría un ayuntamiento, cuyos miembros no *bajarían* de tres ni *excederían* de nueve, cuyas funciones eran extensivas a todo el municipio. Los ayuntamientos eran electos popularmente y se renovaban cada año por mitad, “saliendo en el primer año los últimos nombrados y después los más antiguos”.

En cuanto a sus atribuciones, se les confirió cuidar de la instrucción pública y de generalizarla en todas las clases del pueblo del municipio; procurar la apertura de nuevas vías de comunicación y conservar las antiguas; cuidar de la policía, del aseo, salubridad y ornato de las poblaciones de su demarcación; promover la beneficencia pública; encargarse, en general, de plantear toda especie de mejoras en el municipio y ejercer las demás atribuciones que les confirieran las leyes “pudiendo de-

cretar los arbitrios necesarios para cubrir los gastos que demande el ejercicio de estas atribuciones” (artículo 57), reiterándose la prohibición de que “en ningún caso ni bajo pretexto alguno podrá el Ejecutivo del estado o sus agentes, disponer, de las rentas municipales” (artículo 59).

En esta cuarta Constitución se reiteró, con igual claridad y contundencia con que lo hizo la Constitución anterior, que el ayuntamiento ejercería en cada municipio el Poder Legislativo con relación a los objetos de su incumbencia, y la autoridad política el poder ejecutivo en cuanto a las disposiciones de interés general o de importancia, ejecutándose las que no lo fueran por las comisiones o agentes del ayuntamiento o por los síndicos de los pueblos (artículo 58).

Véase cómo en esta Constitución, lo mismo que en la anterior, a nivel municipal, se creaban dos poderes: Legislativo y Ejecutivo.

La autoridad política tenía la facultad de veto, pues le asistía el derecho de hacer observaciones a los acuerdos que le comunicara el ayuntamiento, teniendo el deber de oponerse a su cumplimiento cuando contrariaran las leyes federales o del estado, o fueran “capaces de trastornar el orden público”, según se determinara en la ley de municipalidades (artículo 58).

En cuanto a los requisitos para ser munícipe, se limitó el rigor de la anterior Constitución al disponer que era indispensable ser ciudadano sinaloense en ejercicio de sus derechos y no tener empleo del gobierno federal, del estado, ni del municipio en que se manejen caudales de éste” (artículo 60).

Se mantuvo, desde luego, la obligación de presentar al Congreso la cuenta de los productos e inversión de los impuestos, que debía rendir la tesorería municipal, lo que debía hacer dentro de los tres días siguientes de abierto el segundo periodo ordinario del Congreso (artículo 61).

Expresamente la Constitución dispuso que la facultad legislativa de los ayuntamientos se entendía limitada por las disposiciones del Congreso del estado.

5. *La división territorial y organización política al interior del estado bajo la quinta Constitución (1880). Prefecto, directorías y ayuntamiento*

Bajo este ordenamiento el estado continuó dividido en los mismos nueve distritos (artículo 51), los que a su vez se dividían en directorías, categoría que alcanzaban los pueblos cuando tenían más de tres mil habitantes (artículo 55), previéndose que cuando un distrito llegará a tener treinta mil habitantes podría dividirse en dos por decreto del Congreso (artículo 51).

En cada distrito había un prefecto, que era nombrado y removido libremente por el gobernador. Es decir, en este aspecto se incurrió en un retroceso, pues conforme a la cuarta Constitución eran electos popularmente (artículo 53).

En cada directoría había un director político, que nombraba y removía libremente el gobernador (artículo 55).

En cada cabecera de distrito había un ayuntamiento, cuyos miembros no bajarán de cinco ni excederán de nueve —según las expresiones que se utilizaban— y sus funciones eran extensivas en todo el distrito. Los ayuntamientos eran electos popularmente y se renovaban cada año por mitad, saliendo en el primer año los últimos en el orden numérico de su elección, y después los más antiguos, debiendo elegir un suplente por cada propietario (artículo 56).

Conforme al artículo 58, el ayuntamiento ejercía en cada distrito el Poder Legislativo, y el prefecto el Poder Ejecutivo.

También había el cargo de síndicos de las alcaldías, que eran nombrados por el prefecto y duraban un año en su encargo (artículo 58).

Las atribuciones de los ayuntamientos eran las mismas que las fijadas en la Constitución anterior, reiterándose la atribución de decretar los arbitrios necesarios para cubrir los gastos que demandara el ejercicio de unas y otras (artículo 57), así como la prohibición al Ejecutivo del estado y a sus agentes de disponer, en ningún caso ni bajo pretexto alguno, las rentas municipales (artículo 59).

La facultad legislativa de los ayuntamientos se entendía limitada por las disposiciones del Congreso del estado (artículo 62).

Se mantuvo, desde luego, la obligación de presentar la cuenta pública de los productos e inversión de los impuestos que debía rendir la tesorería municipal (artículo 61).

Los requisitos para ser munícipe fueron exactamente los mismos que los establecidos en la Constitución precedente.

6. La división territorial y organización política al interior del estado bajo la sexta Constitución (1894)

Bajo esta Constitución el número de los distritos se amplió a diez: Fuerte, Sinaloa, Mocorito, Culiacán, Badiraguato, Cosalá, San Ignacio, Mazatlán, Concordia y Rosario. Si uno pasaba de treinta mil habitantes, podía dividirse en dos por el Congreso, previéndose que la capital del estado sería la ciudad de Culiacán (artículo 46).

En cada distrito había un prefecto que nombraba y removía libremente el gobernador (artículo 48) y cada distrito se dividía en directorías, que para serlo debían tener una población de más de tres mil habitantes, en cada una de las cuales había un director político que nombraba y removía libremente el gobernador (artículo 50).

Como en las Constituciones precedentes, en cada cabecera de Distrito había un ayuntamiento, cuyos miembros “no bajarán de cinco ni excederán de nueve” —según se estatuyera expresamente— cuyas funciones eran extensivas a todo el distrito. Eran electos popularmente y se renovaban cada año, “en la totalidad de los regidores que los formen”, debiendo elegirse un suplente por cada propietario.

Parece ser que esta fue la primera ocasión en que, en el plano constitucional de Sinaloa, se llamó regidores a los integrantes del ayuntamiento, pero esto tampoco fue una originalidad porque ya en la Constitución del estado de Occidente —del que Sinaloa había formado parte— se les daba tal denominación.

Sus atribuciones fueron básicamente las mismas que se les habían venido confirmando, destacando, insistimos, la de decretar los arbitrios necesarios para cubrir los gastos que demandara el ejercicio de sus funciones (artículo 51), así como la prohibición al Ejecutivo del estado y a sus agentes de disponer, en ningún caso ni bajo pretexto alguno, las rentas municipales (artículo 54).

Se insistió textualmente que el ayuntamiento ejercería en cada distrito el Poder Legislativo “con relación a los objetos de su incumbencia”, y el prefecto, el Poder Ejecutivo. El prefecto tenía facultad de veto respecto de los acuerdos que le comunicara el Ayuntamiento (artículo 53).

También se contemplaba en la misma disposición la existencia de síndicos de alcaldías, que eran nombrados por el prefecto y duraban un año en su encargo.

La obligación de presentar la cuenta pública, a cargo de la tesorería municipal, se mantuvo en los términos de las Constituciones anteriores (artículo 56).

Finalmente, en cuanto al requisito negativo para ser munícipe se exigía “no tener empleo a sueldo del municipio, ni tampoco otro alguno con jurisdicción”. Es decir, se atenuó notablemente el que contenía la Constitución anterior, pues ya no dispuso no tener empleo en el gobierno federal ni estatal, y en cuanto a la exigencia de no tener tampoco empleo alguno con jurisdicción, se entiende que se refería a jueces y/o magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del estado o del Poder Judicial de la Federación.

VIII. PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

I. *El procedimiento de reforma bajo la primera Constitución (1831)*

En esta Constitución el procedimiento era por demás agravado, como permite constatarlo la lectura de los artículos 124 al 127 en que esta materia se reguló.

Artículo 124. Las proposiciones sobre reforma, alteración o derogación de alguno o algunos artículos constitucionales, deberá hacerse por escrito, y suscribirse lo menos por tres diputados.

Artículo 125. La Asamblea Legislativa, en cuyo tiempo se hicieren las proposiciones, no dispondrá otra cosa en el bienio de sus sesiones que publicarlas y circularlas a todos los pueblos del estado.

Artículo 126. La siguiente Asamblea Legislativa las admitirá o no, publicándose igualmente el resultado por medio de la imprenta.

Artículo 127. En la Asamblea Legislativa que sigue, se discutirán las proposiciones sobre reformas, alteraciones o derogaciones; si se aprueban, se publicarán por artículos constitucionales. Las proposiciones reprobadas no podrán presentarse hasta pasados cuatro años.

Como se ve, para el inicio del procedimiento se requería la firma de tres diputados, de once que integraban la asamblea, misma para cuya consumación tenían que transcurrir, necesariamente, poco más de dos años, suponiendo que la iniciativa correspondiente se presentara en los últimos meses del último año del ejercicio de una legislatura y que a la que correspondía discutirla lo hiciera en cuanto iniciara el ejercicio de sus funciones.

Es patente el celo que se tenía cuando de reformar la Constitución se trataba, que precavía albazos legislativos y prácticamente impedía reformas con dedicatoria.

2. *El procedimiento de reforma bajo la segunda Constitución (1852)*

En este ordenamiento se mantuvo el requisito de que las propuestas de reforma, alteración o derogación se presentaran por escrito y se suscribieran por lo menos por tres diputados.

En cuanto al procedimiento de reforma propiamente dicho, si bien varió, no fue menos gravoso, ya que para una reforma exigía la aprobación de los dos congresos inmediatos. El artícu-

lo 121, que lo regulaba, decía así: “En cualquier tiempo podrán reformarse los artículos de esta Constitución, siempre que las reformas se acuerden uniformemente por al mayoría de dos congresos inmediatos”.

3. *El procedimiento de reforma bajo la tercera Constitución (1861)*

Bajo el mandato de ésta, el procedimiento siguió siendo agravado, como permiten constatarlo los requisitos establecidos para ello en el artículo 81, que decía así: “Esta Constitución podrá reformarse con los requisitos siguientes: I. Que la reforma iniciada se adopte por las dos terceras partes de los diputados presentes. II. Que se apruebe en el Congreso siguiente a aquel en que se inició”, sin que en esta segunda fase se exigiera mayoría calificada.

4. *El procedimiento de reforma bajo la cuarta Constitución (1870)*

Esta Constitución repitió los mismos requisitos que establecía la Constitución anterior (artículo 87).

5. *El procedimiento de reforma bajo la quinta Constitución (1880)*

Este ordenamiento mantuvo los mismos requisitos (artículo 87).

6. *El procedimiento de reforma bajo la sexta Constitución (1894)*

Este ordenamiento introdujo algunos cambios al procedimiento de reforma, y aunque teóricamente no fue menos gravoso en cuanto a los requisitos para la consumación de la misma, no implicaba su paso por dos legislaturas, lo que permitía reducir el

tiempo, ya que en la composición de lo que vendría siendo el poder reformador, se hizo concurrir a los ayuntamientos. El artículo 76, que reguló este rubro, decía así:

Esta Constitución podrá reformarse o adicionarse, con los requisitos siguientes: primero, que las reformas ó adiciones iniciadas se adopten por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes; y segundo, que sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos del estado.

Las anteriores son, expuestas a grandes rasgos, las regulaciones más relevantes de las instituciones jurídicas del estado contenidas en las Constituciones que rigieron la vida orgánica de Sinaloa a lo largo del siglo XIX.

IX. CONCLUSIONES GENERALES

Primera. De 1831, en que Sinaloa surgió como estado autónomo, hasta el cierre del siglo dentro del que está comprendido ese año, rigieron su vida orgánica seis Constituciones: la primera, de dicho año: 1831; la segunda, de 1852; la tercera, de 1861; la cuarta, de 1870; la quinta, de 1880, y la sexta, de 1894, que extendió su vigencia hasta 1917, y si bien es cierto que nominalmente se les presentó como nuevas Constituciones la verdad es que, en todas ellas, excepto la tercera, ya sea en alguno de sus textos o en su título, se dijo que se trataba de una Constitución reformada, debiendo recordarse que los procedimientos establecidos para ello eran sumamente agravados.

La expedición de... ¡seis! Constituciones en un lapso de 69 años revela el alto grado de activismo político-jurídico o inestabilidad política-jurídica, según la perspectiva desde la cual se vean ahora esos acontecimientos históricos.

Segunda. Las Constituciones del estado de Sinaloa fueron precursoras de muchos postulados jurídicos que, con el tiempo, fue-

ran bandera de luchas libertarias y se consagraron en instrumentos jurídicos de carácter nacional.

Así, por ejemplo, en la Constitución de 1831, en materia de derechos, del mismo modo que se proscribió la esclavitud al disponerse que “nadie nace esclavo en el estado, ni puede serlo el que habite en su territorio”, prohibió la aplicación de tormentos y la confiscación de bienes, declarando igualmente abolidos para siempre “las vinculaciones de sangre y los empleos hereditarios”.

También se anticipó a las ideas liberales que campearon en el Constituyente de 1857 al disponer que “las manos muertas, no pueden adquirir en el estado ninguna propiedad raíz”, y, lo que es más importante, estableció claramente la obligación del estado de “crear y sostener en todos los pueblos que lo componen, establecimientos públicos de instrucción”. Es decir, consagró el derecho a la educación gratuita.

Asimismo, estableció como causal de pérdida de la ciudadanía “vender su voto o comprar el ajeno en las juntas electorales”. Ya se condenaba, pues, el fraude electoral.

En otro orden de ideas, consagró el derecho de iniciativa de leyes en favor de la Alta Corte de Justicia, si bien limitado a asuntos del orden judicial.

En la segunda Constitución, la de 1852, se plasmó el compromiso con los derechos del hombre y se reiteró la prohibición de que las manos muertas pudieran adquirir en el estado propiedades raíces. Se estableció respeto a la propiedad privada, pero se contempló la posibilidad de expropiación, previa indemnización.

En materia de instrucción pública se refrendó la obligación del estado de crear y sostener establecimientos de esa naturaleza en todos los pueblos de la entidad.

En la tercera, la de 1861, además de que se refrendaron los postulados de las Constituciones anteriores, aparece como obligación del ciudadano sinaloense inscribirse en el registro civil. Es decir, hay aquí un reflejo de las Leyes de Reforma.

En materia de política legislativa, en el artículo 32 se estableció que admitido un proyecto de ley se avisaría al Ejecutivo a fin de

que pudiera mandar al Congreso, si lo creía conveniente, un orador para que, sin su voto, tomara parte en la discusión. En cuestiones judiciales del orden civil contuvo una disposición que ahora, en muchos casos, es verdaderamente envidiable: que ninguna causa civil duraría más de dos años, y si pasado ese término no se hubiera acabado, se sometería a árbitros, los cuales estaban obligados a decidir dentro de tres meses.

Otra disposición igualmente importante es la que dispuso, que no habría fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos en demandas de orden civil, norma en la que quedaban comprendidos, por supuesto, los diputados, disposición ésta que se reiteró en las siguientes Constituciones.

Se reiteró, igualmente, la facultad de iniciar leyes al Supremo Tribunal de Justicia, en lo relativo a su ramo, pero se amplió a los ayuntamientos, en asuntos municipales, régimen que ha subsistido al paso de cada Constitución, si bien hay que decir que ello ha sido prácticamente estéril, en tanto que prácticamente no las han ejercitado, lo cual no significa que sea negativo, sino que han faltado arrestos para ejercer esa atribución.

Por otra parte, se facultó a los ayuntamientos para decretar los arbitrios necesarios para cubrir sus gastos. Es decir, se les reconocía potestad tributaria, que se les refrendó hasta la Constitución de 1894, lo que sin duda constituía un importante elemento de autonomía municipal. Ese régimen cambió a partir de la Constitución de 1917 —la del estado—justamente porque la Constitución general de ese año dispuso que su hacienda se formaría de las contribuciones que señalarán las Legislaturas de los estados.

En materia municipal es por demás interesante advertir que en las Constituciones del siglo XIX se reconocía expresamente a los ayuntamientos como el Poder Legislativo municipal, mientras que el Poder Ejecutivo lo ejercía la autoridad política, cuyos detentadores recibieron diferentes denominaciones, como la de prefecto.

Tercera. La Constitución de 1831 consagró una figura: la de *Consejero de Gobierno*, que por la naturaleza de su nombramiento

to y sus funciones estaba concebido, expresándolo brevemente, para garantizar la legalidad; promover la educación, la industria y las artes, así como cuidar de la observancia de la Constitución y las leyes, con facultades para denunciar a la asamblea legislativa o al gobierno las infracciones que notare.

Es decir, era un verdadero defensor del pueblo, o para utilizar una expresión universal, cumplía funciones de *ombudsman*, cuya independencia radicaba en que su nombramiento recaía en la Asamblea Legislativa con informe de gobierno; su empleo era vitalicio y no podía ser removido sino por causa legítimamente probada y sentenciada, ni suspenso sino por declaratoria de la misma asamblea de haber lugar a formársele causa.

Tenía, en suma, más garantías para un desempeño independiente que las que consagran las leyes vigentes para quienes cumplen esa función, ahora expresamente prevista como tal.

Lamentablemente, esa independencia se fue diluyendo hasta la desaparición de la figura. Este es un ejemplo de retroceso, y por ello los legisladores de 1831 son dignos de reconocimiento y aplauso por la creación de esa figura, que los posteriores no supieron ni defender ni, mucho menos, fortalecer, lo que pone de manifiesto, o su falta de perspicacia y compromiso con los intereses de los gobernados, o bien, lo que es lo mismo o consecuencia de ello: su dependencia del Ejecutivo.

Cuarta. La vida constitucional del estado de Sinaloa a lo largo del siglo XIX, obviamente desde su surgimiento como tal, fue tan agitada y tan inestable como lo fue la vida de México, en esa etapa, en el plano nacional, particularmente en el orden federal, por lo que no es de extrañar que en el mismo se reflejaran iguales vicios de caudillismos y caciquismos, que se experimentaran en las instituciones federales, por lo que no se construyeron instituciones que controlaran que el ejercicio del poder se mantuviera en los límites de la racionalidad legal y se impulsara el desarrollo del estado como alternativa para hacer efectivos los derechos consagrados a favor de los individuos.