



I. CONSIDERACIONES GENERALES

A diferencia de lo que ocurriera en el siglo XIX, en que en Sinaloa se expidieron, con apego o no a la legalidad, seis Constituciones, a lo largo del siglo XX sólo fueron dos: la primera, del 25 de agosto de 1917, que en su propio título definió su naturaleza, ya que se llamó “Constitución Política del Estado de Sinaloa, reformando la del 22 de septiembre de 1894”, Constitución que tuvo una vida efímera, pues, fue sustituida por lo que fue la segunda de ese siglo, aprobada y promulgada el 22 de junio de 1922, la cual a la fecha se encuentra vigente, si bien, como es de suponerse, con muchas reformas.

Como es obvio, por la fecha de su expedición, la primera Constitución de Sinaloa del siglo XX puede decirse que es contemporánea de la Constitución general de la República aprobada el 5 de febrero de 1917 bajo el título “Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”.⁴²

Vamos, por tanto, a continuación, a emprender, en forma sucesiva, el examen de esas dos Constituciones, siguiendo, en lo fundamental, el esquema aplicado para el estudio de los instrumentos jurídicos fundamentales del estado del siglo XIX.

⁴² Congreso Constituyente 1916-1917, t. II, *Diario de Debates*, Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, p. 1181.

II. LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE 1917. SU REGULACIÓN DE ASPECTOS MEDULARES

*El *minimum religioso* en la séptima Constitución del Estado del 25 de agosto de 1917*

Bajo este que fue el primer instrumento constitucional del estado de Sinaloa del siglo XX —séptimo en su historia— dado que, como se acaba de anotar, no era sino una versión reformada de la Constitución de 1894 —la sexta— en gran medida repitió su texto, y como en aquella ese *minimum religioso* de que hablaba Bodino fue mínimo, si no es que desapareció, pues ya no se encuentran invocaciones a dios, ni al ser supremo, “autor y conservador de las sociedades” y frases por el estilo, pero a diferencia de la Constitución de 1894 ya no incluyó entre los requisitos para ser diputado o gobernador el de carácter negativo de no ser eclesiástico (artículos 24 y 47), lo que significa que un eclesiástico, si reunía los requisitos para ser candidato a diputado o a gobernador, podía serlo, a diferencia de las Constituciones anteriores que cerraban esa posibilidad en términos absolutos.

Cabe agregar que en esta Constitución del Estado de 1917 no incluyó *aparentemente* capítulo alguno referido a los derechos del hombre, y decimos aparentemente porque, ciertamente no aparece en la misma un capítulo con esa denominación y tal contenido, pero resulta que en el artículo 42 estableció una larga serie de prohibiciones al Congreso, orientadas casi en su totalidad a proteger los derechos del individuo, como se verá en el capítulo siguiente.

III. DE LOS DERECHOS

El régimen de derechos bajo la séptima Constitución del Estado (1917)

Ya se ha señalado que al expedirse esta Constitución, lo que tuvo verificativo el 25 de agosto de 1917, ya se encontraba en vigor la

Constitución general de la República, expedida bajo el título *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que reforma la del 5 de febrero de 1857, el 5 de febrero de 1917, que ratificó, como bien se sabe, la forma federal de Gobierno, así como que, entre otras cosas, consagró, en el capítulo I de su título primero, lo que, refiriéndose a los derechos, denominó “*De las garantías individuales*”, que por lo mismo tenían vigencia en todo el país, *garantías* que los estados podían ampliar pero no restringir.

Dado que en esta Constitución no se dedicó capítulo alguno a la regulación de los derechos es patente que se atuvo a los consagrados en la Constitución general de la República, pero hay que puntualizar que en el artículo 42 estableció una serie de prohibiciones al Congreso, como las de permitir o autorizar la esclavitud en el estado (fracción I); coartar la libertad del trabajo (fracción II); dictar leyes imponiendo trabajos obligatorios (fracción III); coartar la libertad de pensamiento, de la palabra y de la imprenta, que no tenía más límites que el respeto a la moral, los derechos de tercero y el orden público (fracción IV); coartar el derecho de petición (fracción V); coartar el derecho de asociación, precisando que en materia política sólo competía a los mexicanos (fracción VI); prohibir la posesión y portación de armas, señalando que ambas podían ser reglamentadas (fracción VII); coartar el derecho de traslación, esto es, de tránsito, que sólo estaba sujeto a las disposiciones de la autoridad judicial en los casos de responsabilidad criminal o civil, o a los de la administrativa en lo que se refería a la seguridad pública (fracción VIII); conceder títulos de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios (fracción IX); dictar leyes privativas y establecer tribunales especiales (fracción X); expedir leyes retroactivas (fracción XI); expedir leyes que atentaran contra las personas, su domicilio, papeles o posesiones (fracción XII); autorizar la prisión por deudas de carácter civil (fracción XIII); autorizar la detención por delitos que no merecieran pena corporal, o la formal prisión sin el auto correspondiente, en los términos que prescribiera la ley (fracción XIV); autorizar al Ejecutivo penas propiamente tales (fracción XV); au-

torizar penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otra penas inusitadas o trascendentales (fracción XVI); sancionar la (*sic*) pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás sólo podrá decretarla para el traidor a la patria en guerra extranjera, el parricida, el homicida con alevosía, premeditación o ventaja, el incendiario, el plagiario y el salteador de caminos (fracción XVII); expedir leyes que concedan más de dos instancias a los juicios, permitir que se juzgue dos veces por el mismo delito o sancionar la práctica de absolver de la instancia (fracción XVIII); coartar la libertad de culto o impedir las prácticas de ceremonias, devociones o actos religiosos que no ataquen a la moral, al orden público o a los derechos de terceros (fracción XIX); expedir ley alguna que obligue a los particulares, en tiempo de paz, a suministrar alojamiento, bagajes, alimentos u otras prestaciones a los militares (fracción XX); permitir la ocupación de la propiedad privada sino por causas de utilidad pública y *previa* indemnización (fracción XXI); autorizar el establecimiento de monopolios o permitir la existencia de aquellos que, aún siendo naturales, perjudiquen a la sociedad (fracción XXII); subdelegar la facultad de legislar y suspender o derogar los derechos que esta Constitución garantiza, ni los que por naturaleza correspondan al hombre (fracción XXIII); en caso de grave peligro o conflicto podrá suspenderse única y exclusivamente la garantía de la fracción XIV de este artículo (autorizar la detención por delitos que no merezcan pena corporal) (fracción XXIV).

Es decir, a través de esa vía se procuró el respeto a los derechos de las personas, técnica jurídico-legislativa que no fue la más afortunada, por un lado porque si la Constitución general ya garantizaba ciertos derechos, es claro que el Congreso del estado no podía legislar en contra de los mismos, y por otro, porque la limitación de no atentar en contra de los derechos se dirigió al Congreso, no al Ejecutivo, que por la naturaleza de sus funciones podía incurrir más fácilmente en violaciones de los mismos, pero

independientemente de ello hay que reconocer el compromiso que con el respeto a los derechos de las personas implicaban esas disposiciones.

IV. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO BAJO LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE 1917

El régimen relativo en la Constitución general y en la local

Ya hemos dicho que la Constitución general del 5 de febrero de 1917 ratificó el régimen federal de gobierno, y por tanto, uno de sus títulos —el quinto— lo dedicó a establecer las bases de organización de los estados, lo que hizo, en lo medular y en lo que en esta parte interesa, en el artículo 115, que en su primera parte dispuso lo siguiente: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base (de) su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes”.

En este punto, la Constitución de 1917 siguió a la de 1857, que a diferencia de la de 1824 no dispuso que el gobierno de cada estado se dividiera para su ejercicio en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque ello quedaba implícito en diferentes disposiciones.

Algo que sí dijo la Constitución de 1917, que es importante en el tema que ahora ocupa nuestra atención, es que en su párrafo séptimo dispuso: “El número de representantes en las legislaturas de los estados, serán (*sic*) proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios”. Luego, se añadió: “En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente”.

De acuerdo con estas disposiciones de la Constitución general, si el número de representantes de una legislatura no podía ser

menor de quince diputados y cada distrito electoral nombraría un diputado, implicaba que los estados tuvieran por lo menos quince distritos electorales.

Por otra parte, son fundamentales los artículos 39, 40 y 41, cuyo texto es menester citar. Dijeron lo siguiente:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo Poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Tales fueron las bases que, en lo que en esta parte interesa, tuvo que atender el Congreso del estado que operó como Constituyente en 1917.

Veamos ahora cómo realizó esos postulados.

1. *Forma de gobierno*

En congruencia con la Constitución general, el artículo 12 de la Constitución local estableció: “El estado de Sinaloa adopta para su régimen interior el sistema republicano, representativo, popular, teniendo el municipio libre como base de su división territorial y de su organización política y administrativa”.

2. *División de poderes*

Aunque la Constitución general no lo impuso, ya era una tradición que los poderes públicos del estado se dividieran para su ejercicio en las tres ramas clásicas: Legislativo, Ejecutivo y Judicial “sin que puedan reunirse dos o más representaciones en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en menos de quince diputados”, según lo dispuso el artículo 17.

3. *División territorial*

El territorio del estado se dividió, ya no en distritos, sino en municipalidades, que fueron las siguientes: Choix, Fuerte, Ahome, Sinaloa, Guasave, Angostura, Mocorito, Badiraguato, Culiacán, Cosalá, Elota, San Ignacio, Mazatlán, Concordia, Rosario y Escuinapa (artículo 15).

4. *Órgano depositario del Poder Legislativo*

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 19, el Poder Legislativo del estado se depositó en una asamblea a la que se denominó “Congreso del estado”, denominación que a la fecha perdura, pero es claro que en un régimen federal la organización del Poder Legislativo de los estados queda sujeto a lo que se establezca en sus Constituciones, y así como el constituyente local de ese año dispuso que el Poder Legislativo se depositara en una asamblea a la que se denominaría Congreso del estado, no tenía ninguna limitación, como no fuera la de la población y la de los recursos económicos, para que el Poder Legislativo se depositara en dos cámaras, como en el orden federal o en una pero con los ingredientes que en el orden federal motivaron su división en dos.

5. *Forma de elección y periodo de duración*

La elección era popular y directa, por mayoría de sufragios; el periodo de duración del cargo era de dos años y por cada diputado propietario se elegía un suplente (artículos 20, 22 y 23).

6. *Base electoral e integrantes*

Como vimos en párrafos superiores, la Constitución general disponía, por un lado, que el número de representantes en las legislaturas de los estados sería proporcional al de habitantes de cada uno, pero además, que cada distrito electoral nombraría un diputado, lo que implicaba, según hemos subrayado, que cada estado tuviera por lo menos quince distritos electorales.

Pues bien, al respecto, el artículo 21 de la Constitución del estado estatuyó: “Se elegirá un diputado propietario por cada veintidós mil habitantes o por una fracción que pase de siete mil, teniendo en cuenta el último censo del estado”, pero independientemente de la población que en ese momento tuviera el estado —que según el censo de 1910 era de 323,642—, lo cierto es que el artículo 17 disponía que el Poder Legislativo no podía depositarse en menos de quince diputados, lo que se refrendó en el artículo 12 de la Ley Orgánica Electoral del estado, del 14 de noviembre de 1917.

Sobre este punto es pertinente subrayar el criterio para la integración del Congreso, que es exclusivamente poblacional. Es decir, no pesaba el criterio territorial o geográfico.

Por otra parte, es importante reflexionar, así sea sumariamente, sobre si el número de diputados que integraban el Congreso constituían una asamblea verdaderamente representativa del pueblo, ya que, como se ha visto, como mínimo tenían que ser quince —pero también como máximo, ya que si se elegía un diputado por cada veintidós mil habitantes o fracción que pasara de siete mil, pero sin precisar la demarcación territorial, y la

población del estado era, según el censo de 1910, de 323,642 habitantes, significa que sólo daba base para la elección de 14 diputados— habida cuenta que de quince, la mayoría se constituía por ocho, con los que podía funcionar el Congreso, y la mayoría de ocho eran cinco, lo que significa que para dictar una ley o decreto bastaban... ¡cinco! votos.

Ahora bien, para los asuntos en los que se requería mayoría especial de las dos terceras partes para sesionar, esas dos terceras partes —de quince diputados— se formaba con diez diputados, y si el asunto de que se tratara se aprobaba por mayoría, bastaban seis votos para sacarlo adelante, y si de ese quórum se exigía para la aprobación de un asunto las dos terceras partes de los diputados presentes, entonces esa mayoría especial se formaba con siete diputados, lo que significa que, en cualquier circunstancia, seis o siete votos era; verdaderamente un número insignificante para resolver una cuestión, que podía ser desde la más trivial hasta la más grave, como era, por ejemplo, nombrar gobernador sustituto, en caso de falta absoluta o incapacidad, sobrevenida en forma súbita, para gobernar, o peor aún, para someterlo a juicio.

Aquí estamos hablando del funcionamiento del Congreso cuando éste se encontrara en periodo de sesiones, ya que si uno de los acontecimientos que requería de su intervención —como nombrar gobernador— ocurría fuera del periodo ordinario, entonces la decisión la tomaba la diputación permanente, que como veremos luego se integraba por cinco miembros, de los cuales funcionaban: tres como propietarios y dos como suplentes, lo que significaba que para la adopción de una decisión eran suficientes... ¡dos! votos, si el texto, por demás ambiguo, se lee interpretando que eran tres los miembros que integraban la diputación permanente, pues los otros dos eran suplentes, y la función de los suplentes es, en todos los tiempos, como su nombre lo indica, suplir al miembro propietario o titular cuando falte en o a sus funciones.

7. *Requisitos para ser diputado*

Conforme al artículo 24 se requería ser mexicano por nacimiento; ciudadano sinaloense en el ejercicio de sus derechos; mayor de 25 años en la fecha de la elección y vecino del distrito electoral, punto, este último, orientado, sin duda, a precaver el arribismo de individuos ajenos al distrito por el que competirían, como ocurría antes, pero también como sucediera después.

En relación con los requisitos negativos para ser diputado es de subrayarse, por un lado, que ya no figuró el de “no ser eclesiástico”, como se llegó a decir en varias de las Constituciones precedentes, y por otro, la disposición de que no pudieran serlo, además del gobernador y otros funcionarios,

...los militares en servicio activo en el ejército federal o cualquier persona que tenga mando en la policía o gendarmería del estado o municipio en el distrito electoral cuya elección se pretenda, a menos que se separen de sus funciones seis meses antes de la elección.

La razón de este requisito era, evidentemente, histórica. No habían sido pocos los jefes militares que se habían levantado en armas o sublevado por no estar conformes con una elección, con toda la carga de inestabilidad y de violencia que ello implicaba.

8. *De las atribuciones y facultades del Congreso*

El artículo 40 de la Constitución estableció que era atribución esencial del Congreso del estado legislar en todo lo concerniente al gobierno o administración interior del mismo, y, en general, en todo aquello que no fuera de la exclusiva competencia del Poder Legislativo de la Unión, que no estuviera prohibido a los estados o reconocido como derecho singular, y en el 41 se hizo una larga serie de facultades del Congreso, la mayor parte de ellas, desde luego, de orden legislativo, pero también de nombramien-

to y para la creación de nuevas municipalidades, así como para calificar la elección de gobernador.

De entre las de orden legislativo debe resaltarse la consagrada en la fracción XIX, conforme a la cual podía “dictar leyes dentro de las facultades que le otorga la Constitución federal sobre el trabajo y la previsión social, y todas aquellas relativas a la solución local de los problemas agrario y catastral”.

Al respecto, es de recordarse que, en su texto original, la Constitución general de la República de 1917, la materia del trabajo era de jurisdicción dual, en tanto que podían legislar sobre la misma tanto los poderes federales como los locales, régimen que subsistió hasta 1929, en que la misma se federalizó, es decir, se centralizó, aunque la primera Ley Federal del Trabajo no se expidió sino hasta 1931. Por ello, se contempló como atribución del Congreso del estado tal facultad, lo que revela el propósito del constituyente de que los problemas laborales y agrarios se acometieran tanto por la federación como por los estados.

También en este rubro debe destacarse la potestad tributaria que se le confirió en la fracción IV, al estatuir que el Congreso tenía facultades “para imponer de una manera proporcional y equitativa las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”, refiriéndose aquí, evidentemente, al presupuesto del estado, y por tanto, a contribuciones estatales, pero también las tenía para decretar las contribuciones municipales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 32, primer párrafo, que a su vez tenía sustento en el artículo 115, fracción II, de la Constitución general que establecía lo siguiente: “Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades”.

Es decir, en la séptima Constitución del estado, primera del siglo XX, cambió radicalmente el régimen tributario de los municipios, ya que conforme a la Constitución precedente: la de 1894 (artículo 52), así como en la antecesora de ésta: la de 1880 (artículo 57), los ayuntamientos tenían la facultad de “decretar los

arbitrios necesarios para cubrir los gastos que demande el ejercicio de unas y otras” (atribuciones y obligaciones), lo que desde una perspectiva estrictamente municipal significó, sin duda, un retroceso, pero por otro propició orden y uniformidad en las contribuciones municipales, precaviendo el surgimiento de situaciones similares o equivalentes a los impuestos alcabalatorios que estuvieron vigentes en el país durante muchos años, incluso en contra de mandato constitucional expreso (artículo 124 de la Constitución de 1857).

En cuanto a las facultades de nombramiento es de subrayarse la contenida en la fracción XI, que eran “para elegir a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del estado...” y la importancia de esta facultad era que, en caso de falta del gobernador por causa grave o por enfermedad que lo imposibilitara de pronto para el ejercicio de sus funciones, entraría a sustituirlo el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia (artículo 49).

En ese mismo orden de ideas, el Congreso del estado tenía facultades para constituirse en colegio electoral y elegir al ciudadano que debiera sustituir al gobernador del estado ya con el carácter de sustituto o interino en los términos de los artículos 49, 50 y 51, de la propia Constitución (fracción XIV).

Del mismo modo, es de destacarse la facultad del Congreso para calificar la elección de gobernador y hacer la declaratoria de gobernador electo al que hubiera tenido mayor número de sufragios (fracción XIII), a la que debe agregarse la facultad de auto calificación de la elección de sus miembros (artículo 25).

También estaba investido de facultades para conocer de acusaciones que por delitos oficiales se presentaran contra funcionarios públicos y erigirse en gran jurado para declarar si había o no lugar a proceder en su contra cuando fueran acusados por delitos del orden común.

Se le responsabilizó de proveer en lo relativo a educación e instrucción pública en el estado, tomando como base de ella la enseñanza laica.

En suma, a lo largo de veintiún fracciones se le otorgaban facultades sobre esas y otras materias, debiendo hacerse notar que

entre ellas no figuraban, al menos en forma expresa, mayores facultades para emprender investigaciones sobre la actuación de los otros poderes, fundamentalmente del Ejecutivo.

9. *Periodos de sesiones*

Conforme al artículo 31 el Congreso tenía cada año “dos periodos de sesiones ordinarias” —decía con notorio error técnico, pues lo correcto es decir periodos ordinarios de sesiones, dentro del cual puede haber sesiones ordinarias y extraordinarias; es decir, una cosa es el periodo de sesiones, y otra, desde luego, las sesiones—: el primero comenzaba el 15 de septiembre y terminaba el 15 de diciembre; el segundo comenzaba el 15 de marzo y concluía el 15 de mayo.

Ambos periodos podían prorrogarse a juicio del Congreso y por el tiempo que fuere necesario, aspecto, este último, en el que la regla de la Constitución anterior se flexibilizó, ya que en el código político de 1894 la prórroga era sólo hasta por un mes (artículo 20).

En el primer periodo se tenía que ocupar preferentemente de examinar, discutir y aprobar los presupuestos del estado y municipios; en el segundo, de revisar la cuenta pública del año anterior, que tenía que ser presentada dentro de los primeros diez días de apertura de las sesiones, previéndose que la revisión no se limitaría a investigar si las cantidades gastadas estaban o no de acuerdo con las partidas del presupuesto, sino que se extendería el examen a la exactitud y justificación de los gastos y a la responsabilidad a que hubiere lugar.

10. *Diputación Permanente*

En los recesos del Congreso había una diputación permanente compuesta de cinco miembros “de los cuales funcionarán: tres como propietarios y dos como suplentes”. Tal era el texto del artículo 43, por demás ambiguo, ya que en su primera parte decía

que la diputación estará compuesta de cinco miembros, y enseñada que de ellos funcionarían: tres como propietarios y dos como suplentes, sólo que técnicamente los suplentes no funcionan mientras no suplan al propietario, lo que significa que en realidad la Diputación permanente, en cuanto a tal, se componía de tres miembros, previéndose la existencia de dos suplentes, que entrarían a cubrir las ausencias de uno o dos de los propietarios, sin que se especificara orden alguno.

11. *Atribuciones de la Diputación Permanente*

La señalaba el artículo 44:

I. Recibir la protesta del gobernador del estado y la de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; II. Dictaminar sobre todos los asuntos que quedaren sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato periodo de sesiones sigan tratándose; III. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en el caso de los delitos oficiales o del orden común, cometidos por los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, y por delitos oficiales que no fueren de carácter federal, cometidos por el gobernador del estado, siempre que ya esté instruido el proceso por la comisión del gran jurado; IV. Conceder licencias a sus propios miembros, al gobernador del estado y a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; V. Para trasladar en casos graves los poderes del estado provisionalmente; VI. Las demás que se hallan consignadas en esta Constitución.

Para tomar una decisión respecto de cualquiera de esos asuntos y los demás que le atribuyera la Constitución bastaban... ¡dos! votos.

12. *Derecho de iniciativa*

El derecho de iniciar leyes o decretos se otorgaba al gobernador del estado; a los miembros del Congreso del estado; al Supre-

mo Tribunal de Justicia en asuntos de su ramo y a los ayuntamientos en lo relativo a asuntos exclusivamente municipales (artículo 36). Es decir, se mantuvo la tendencia de conceder la facultad de iniciar leyes al Supremo Tribunal de Justicia y a los ayuntamientos, como ocurre aún en la actualidad, ampliado, incluso, a los ciudadanos sinaloenses y a los grupos legalmente organizados en el estado.

13. *Inmunidad de diputados*

De acuerdo con el artículo 26 los diputados eran inviolables con las opiniones que manifestaban en el desempeño de su cargo por las que jamás podían ser reconvenidos.

14. *Apertura del periodo ordinario de sesiones y concurrencia del gobernador*

De acuerdo con el artículo 34, a la apertura de sesiones ordinarias, esto es, del periodo ordinario de sesiones del Congreso, así como del extraordinario a que convocara el Ejecutivo, concurriría éste y presentaría un informe por escrito, en el primer caso sobre el estado general de la administración; en el segundo, sobre los motivos y objeto de la convocatoria y los asuntos que requirieran pronta resolución, previéndose que en todo caso el presidente del Congreso contestaría en términos generales.

15. *Naturaleza de las resoluciones del Congreso*

Siguiendo la tradición de las Constituciones anteriores, el artículo 35 dispuso que toda resolución del Congreso, tendría el carácter de ley o decreto.

V. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO BAJO LA SÉPTIMA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DEL 25 DE AGOSTO DE 1917

1. *Órgano depositario y denominación*

De acuerdo con el artículo 45, el ejercicio del Poder Ejecutivo del estado se depositó en un ciudadano que se denominará “gobernador del estado”.

2. *Periodo*

La duración del periodo era de cuatro años, sin posibilidad de ser reelecto. Esta Constitución no contempló la posibilidad que quien hubiera sido gobernador pudiera volver a ocupar el cargo, ni siquiera “hasta igual tiempo de haber cesado en sus funciones”, como se dijo en la Constitución de 1831, pero dado que el artículo 52 aclaraba que el gobernador provisional o sustituto pudiera ser Gobernador en el siguiente periodo, da margen a interpretar que pasado ese período sí podía serlo, ya que no era un gobernador de elección popular, sino nombrado por la Diputación Permanente o el Congreso.

El periodo gubernamental se iniciaba, como se contemplara en las Constituciones precedentes, el 27 de septiembre del año de la elección, fecha fijada en honor a la consumación de la independencia (artículo 48).

3. *Requisitos para ser gobernador*

En esta Constitución se señalaron como tales los siguientes: ser ciudadano sinaloense por nacimiento o con residencia en el estado de cinco años, “a lo menos, inmediatamente antes de la elección”; tener veinticinco años cumplidos; haber residido en el estado un año, al menos, antes de la elección; haber obtenido la

mayoría de los sufragios de los votos emitidos, puntualizándose que en caso de que dos o más candidatos hubiesen recibido igual número de sufragios se convocaría a nuevas elecciones; no haber sido jefe de ningún Departamento Gubernativo, miembro del Tribunal Supremo de Justicia, juez de primera instancia o presidente municipal, ni haber tenido mando de fuerzas de la federación, del estado o de algún municipio dentro de los seis meses anteriores al día de la elección; no haber sido convicto por ningún tribunal y no haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo, promovido contra las instituciones o leyes del país o del estado (artículo 47).

Es patente que el último de los requisitos se orientó, a un mismo tiempo, a deslegitimar a quienes se hubiesen apartado de los marcos legales, así como a promover una cultura de respeto a la Constitución y a la legalidad.

4. *Sistema de elección*

La elección del gobernador era popular y directa (artículo 46).

5. *Regla de sucesión*

De acuerdo con el artículo 49, las faltas temporales del gobernador del estado, originadas por licencia o renuncia, serían cubiertas por un gobernador interino o provisional, que por mayoría absoluta nombraría el Congreso o la Diputación Permanente, según el caso. Si la falta del gobernador fuere motivada por causa grave o por enfermedad que lo imposibilite de pronto para el ejercicio de sus funciones, entraría a sustituirlo el presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

Si la falta del gobernador era absoluta y ocurría dentro de los tres primeros años del periodo respectivo, el Congreso tenía que constituirse inmediatamente en colegio electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus

miembros nombraría en escrutinio secreto y por mayoría de votos un gobernador interino, y expediría luego la convocatoria a elecciones procurando que la fecha señalada para el sufragio coincidiera en lo posible con las elecciones de diputados al Congreso del estado.

Si el Congreso no estuviere en sesiones al ocurrir la falta absoluta de gobernador, la Diputación Permanente tenía que nombrar uno provisional y convocar al Congreso a “sesiones extraordinarias” —esto es, a un periodo extraordinario de sesiones— y éste ratificaría la elección del Gobernador provisional o nombraría uno interino y convocaría a elecciones en los términos del párrafo antecedente (artículo 50).

Si la falta absoluta del gobernador ocurría en el último año del periodo respectivo, el Congreso del estado elegiría uno sustituto para concluirlo; pero si el Congreso estuviere en receso, la Diputación Permanente tenía que elegir un gobernador provisional y convocar al Congreso a “sesiones extraordinarias” para que elija sustituto (artículo 51).

En este tipo de casos es cuando se puede apreciar con mayor objetividad la importancia del número de integrantes de un Congreso para que tenga la categoría de asamblea legislativa, esto es, de un verdadero poder, no de lo que pudiera parecer un mero comité, que como observara Rabasa, podía ser tan inútil como peligroso, dependiendo de la clase de relaciones que se tuvieran con el Ejecutivo u otros actores o factores de poder.

Cabe agregar que la Constitución prohibía que quien hubiese sido gobernador provisional o sustituto pudiera ser gobernador en el siguiente periodo.

6. Previsión para el caso de que en la fecha prevista no estuviera hecha la elección

El artículo 53 disponía que si por cualquier motivo la elección ordinaria de gobernador no estuviese hecha y publicada antes del 27 de septiembre en que debía verificarse la renovación, o el electo

no entrare al ejercicio de sus funciones, ese día cesaría, sin embargo, el antiguo, y se encargaría del Poder Ejecutivo el presidente del Supremo Tribunal de Justicia; y el Congreso convocaría a elecciones en los términos del artículo 50.

Es decir, para precaver que un gobernador, con miras a perpetuarse en el cargo, no hiciese lo necesario para que se llevaran a cabo las elecciones, se introdujo tal postulado, y estableció la sucesión a favor del presidente del Supremo Tribunal de Justicia, regla semejante a la contenida en el artículo 82 de la Constitución general de la República de 1857, que no siguió la Constitución general de 1917, que en ese aspecto dispuso que la designación del titular del Ejecutivo la haría el Congreso o la Diputación permanente.

He allí, por otro lado, la importancia, en su momento, de la designación del presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

7. Atribuciones

En esta Constitución aparecen, como en la Constitución de 1894, sistematizadas, pero se advierte en ellas una mejor redacción, y es que, como no podía ser de otro modo, se tuvo en cuenta el texto de la Constitución general de la República de ese mismo año: 1917, atribuciones relacionadas en el artículo 56, y comparando algunas de ellas con las de las Constituciones precedentes cabe hacer notar que en la fracción IX se imponía al gobernador la obligación de “visitar, a lo menos una vez, las poblaciones del estado”, pero ya no se contuvo la limitación de que lo hiciera en el último año de su gestión, esto es, el de la elección del siguiente gobernador, como se previó en el artículo 42, fracción IX, en la sexta Constitución (1894).

Es decir, se flexibilizó la antigua rigidez y esto abrió la puerta a que el gobernador del estado, en el último año de su gestión, so pretexto del cumplimiento de sus funciones, hiciera, desde luego en forma soterrada, proselitismo político en favor de su partido o candidato.

En cuanto a las facultades de nombramiento, las tenía para nombrar y remover libremente a los jefes de los departamentos gubernativos, al tesorero general del estado y al procurador de justicia y a los demás empleados cuyo nombramiento o renovación no estuviese determinada de otro modo en la Constitución y en las leyes.

En el caso del nombramiento del tesorero se reafirmó la regla de la facultad absoluta para nombrarlo y removerlo libremente, o lo que es lo mismo, se desechó definitivamente el criterio que se había tenido en las primeras Constituciones en el sentido de que el tesorero era nombrado por el Congreso a propuesta en terna del gobernador, sistema que sin duda era mejor porque propiciaba una mayor garantía en el manejo de los recursos y una clara colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Con acierto se suprimió la referencia que había de la guardia nacional estatal, ya que la guardia es nacional, es decir, no hay guardia estatal, y menos guardia nacional estatal.

En cuanto a los asuntos presupuestales, debía presentar los presupuestos de ingresos y de egresos antes del 27 de septiembre de cada año.

8. *Departamentos gubernativos (sección primera). Jefes de departamento y refrendo*

Como se recordará, en las primeras Constituciones sólo se preveía la existencia de un secretario de despacho. En esta Constitución se estableció que para el estudio y despacho de los negocios cuyo conocimiento correspondiera al Ejecutivo habría el número de departamentos que estableciera la ley (artículo 57), contemplándose en el 59 la facultad de refrendo, pues en este numeral se dijo que para ser válidos, todos los reglamentos, decretos y órdenes del gobernador deberían ser firmados por éste y por el jefe del departamento encargado del ramo a que el asunto correspondiera.

Cabe precisar que dichos funcionarios podían ser citados por el Congreso para que informaran cuando se discutiera una ley o se estudiara un asunto relativo a su departamento.

Por otra parte, es de hacerse notar la tendencia a la concentración del poder en manos del gobernador y la preterición absoluta de una figura que atemperara al interior del Poder Ejecutivo excesos o defectos en el ejercicio del poder, como lo fuera el consejero del Gobierno, contemplado tanto en la primera como en la segunda Constitución del estado.

9. Serie de gobernantes que ejercieron el Poder Ejecutivo bajo la vigencia de la Constitución del 25 de agosto de 1917

Bajo esta Constitución, recibieron nombramiento como gobernador, unos por elección, otros por designación del Congreso, los siguientes políticos:

<i>Nombre del Gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Ramón F. Iturbe	Culiacán	(Decreto lo. de junio 29)	Gobernador por elección.	1917/1920
Miguel L. Ceceña			Interino por licencia del gobernador Ramón F. Iturbe.	1919
Alejandro R. Vega			Interino por renuncia de Miguel L. Ceceña.	1920
Alejandro R. Vega		(Decreto 143 de mayo 20)	Sustituto, porque Adolfo de la Huerta había desconocido al Ejecutivo del estado.	1920

<i>Nombre del Gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Periodo</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Ángel Flores		(Decreto 2 de sept 24)	Gobernador para el periodo comprendido del 27/sep/1920 al 26/sep/1924.	1920/1924
José Aguilar		(Decreto 7 de oct 8)	Interino por licencia del gobernador Ángel Flores	1920

VI. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL BAJO LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DEL 25 DE AGOSTO DE 1917

1. *Órganos depositarios*

Bajo este instrumento constitucional, el Poder Judicial del estado se depositó en un cuerpo denominado —así se dijo— “Supremo Tribunal de Justicia, en Jueces de Primera Instancia y Menores”. Como se ve, la composición del Poder Judicial, con todo lo especializado de su función, había venido variando en algunos aspectos, pues como se recordará, en la quinta Constitución formaba parte del Supremo Tribunal un fiscal, que desapareció en la sexta —habida cuenta la creación de la figura del ministerio público— y en ésta: la Constitución de 1894, formaban parte del Poder Judicial lo que se llamaban *alcaldes*, que en esta séptima Constitución de la que estamos hablando dejaron de figurar, para dar paso a los jueces menores.

2. *Composición del Supremo Tribunal y duración en el cargo*

El Supremo Tribunal de Justicia se componía de tres magistrados propietarios, tres suplentes y cinco supernumerarios, siendo uno de ellos presidente del Tribunal Pleno. Es decir, en

este punto se conservó la regla prevista en la Constitución precedente (artículo 62).

En cuanto a su duración en el cargo, esta Constitución lo fijó en seis años, a diferencia del anterior que lo había establecido en cuatro, lo que significa que, habida cuenta que la duración del periodo de gobernador del estado era de cuatro años, se inauguró con esta regla una política de ciertas garantías de independencia del Poder Judicial, particularmente respecto del Ejecutivo, dado que el siguiente gobernador no estaría en condiciones de interferir con total libertad en la composición del tribunal como cuando su renovación total coincidía con la del propio Ejecutivo.

3. Sistema de elección de magistrados

Bajo esta Constitución, el sistema de elección de los magistrados cambió radicalmente respecto del que establecía la Constitución anterior, la de 1894, que era por elección popular y tomaban posesión el primero de octubre, obviamente del año de la elección (artículo 59), y cambió radicalmente porque en esta séptima Constitución se previó que los miembros del Supremo Tribunal de Justicia a serían electos por el Congreso del estado, en funciones de Colegio Electoral, si bien —vaya rigurosidad— exigía como quórum una mayoría especial de las dos terceras partes del número total de diputados y la elección se hacía por escrutinio secreto (artículo 65), es de interpretarse que por mayoría de votos habida cuenta que no contemplaba una mayoría especial, sin que tampoco especificara quién podía o tenía que hacer las propuestas correspondientes y si éstas serían, para cada cargo, individuales o múltiples.

Llama la atención el cambio de sistema ya que, como se sabe, bajo la Constitución general de 1857, los miembros de la Suprema Corte de Justicia duraban seis años en su encargo y su elección era indirecta en primer grado, en tanto que la Constitución general de 1917, esto es, la expedida meses antes, contemplaba

para la integración del Poder Judicial Federal un sistema de elección popular, al menos en una primera fase, en tanto que respecto de su permanencia en el cargo dispuso que cada uno de los ministros que fueran designados en las próximas elecciones durarían en su cargo dos años; que los que fueran electos al terminar ese primer periodo durarían cuatro años, y a partir de 1923 los ministros de la Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito sólo podrían ser removidos cuando observaran mala conducta y previo juicio de responsabilidad, a menos que los magistrados o jueces fueran promovidos a grado superior (artículo 94).

Por lo visto, los constituyentes del estado de 1917 atendieron los señalamientos de Emilio Rabasa, que en su libro *La Constitución y la dictadura*, cuya primera edición se había publicado en 1912, al referirse a la designación de los ministros de la Corte por elección popular dijo, entre otras cosas, que

Esta forma de nombramiento de los ministros de la Corte, ni es una necesidad lógica ni puede racionalmente llevarse a la práctica, y si se pudiera, conduciría a los peores resultados. La teoría la reprueba, porque la elección popular no es para hacer buenos nombramientos, sino para llevar a los poderes públicos funcionarios que representen la voluntad de las mayorías, y los magistrados no pueden, sin prostituir la justicia, ser representantes de nadie, ni expresar ni seguir voluntad ajena ni propia. En los puestos de carácter político, que son los que se confieren por elección, la lealtad de partido es una virtud; en el cargo de magistrado es un vicio degradante, indigno de un hombre de bien. En la lucha electoral de diputados, senadores y presidente de la República, los elegidos por la mayoría triunfante adquieren para con ésta las obligaciones que contiene el credo del partido o la plataforma aceptada; la designación de un juez no debe imponerle obligación que no esté en las leyes, ni compromisos con sus electores, porque para la Administración de Justicia no puede haber diversidad de programas, ni deben existir los intereses o tendencias antagónicos que dan vida a los partidos.

Más adelante expresó:

Toda elección para funciones políticas va precedida de la campaña electoral en que el candidato se exhibe, combate a sus adversarios, promete sobre un programa y encabeza a sus partidarios; la campaña de un candidato a la magistratura no tendría sobre qué fundarse, salvo que tomara el tema de elogiar sus propias virtudes, su ilustración y su independencia de carácter; tal campaña sería vergonzosa y ridícula en un hombre que ha de tener la rectitud por resumen de sus deberes en el cargo.

Luego refirió: “En ninguna nación de Europa se eligen popularmente los magistrados”.⁴³

Ese fue el criterio expuesto por Rabasa en 1912, y ese el que se siguió en Sinaloa en 1917 —lo que no hicieron, del todo, los constituyentes de Querétaro— y se mantiene a la fecha.

Tenía razón Emilio Rabasa. Lo que habría que examinar es si ese cambio implicaba, *per se*, garantía de mayor independencia de criterio en el ejercicio de las funciones o si, por el contrario, se tornaban dependientes —o más dependientes, según se vea— habida cuenta que mientras que el nombramiento era por elección popular, seguramente el electo tendría algún compromiso con quien o quienes lo respaldaron en el proceso, pero indudablemente eso se diluía un tanto, pero cuando el sistema cambia y el nombramiento se hace por el Congreso por un periodo de seis años y con posibilidad de ser reelecto, las probabilidades de que se ceda más fácilmente a recomendaciones, sugerencias, solicitudes de atención especial, favores —o como se le quiera denominar— provenientes del gobernador o de sus subalternos o de factores reales de poder, son más elevadas que las de un desempeño riguroso y estricto, sin más compromiso que con los que se corresponden con la aplicación de la ley, y no es que esto se diera o

⁴³ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1982, pp. 196-198.

se de en todos los casos, pero en uno que se produzca, y más si eso tiene lugar en un asunto clave o emblemático, la dependencia del juzgador queda de manifiesto —aunque no trascienda al público— con lo que la independencia y verticalidad del juzgador, que debieran ser inmovibles y no atender más que al dictado de la ley, a la seguridad jurídica y a la justicia, quedan vulneradas, con el prestigio a las instituciones que ello acarrea.

Cabe añadir que el cargo de magistrado del Supremo Tribunal de Justicia sólo era renunciable por causa grave calificada por el Congreso, ante el que se presentaría la renuncia, misma que, en sus recesos, la calificaría la Diputación Permanente, disposición sin duda importante para precaver presiones para arrancar la renuncia a un magistrado *non grato* al Ejecutivo en turno o a un factor real de poder, aunque en algunos casos, pese a este tipo de disposiciones, no se tengan escrúpulos ni prudencia política y se ceda fácilmente a tentaciones autoritarias o a animadversiones.

4. *Sistema de elección de jueces de primera instancia y menores*

Estos eran nombrados por el Supremo Tribunal de Justicia, durando, los primeros, cuatro años en su encargo; los segundos, dos, no pudiendo ser removidos sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo en los términos que estableciera la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 66).

5. *Distribución de jueces de primera instancia y menores*

En cada cabecera de municipalidad habría uno o más jueces de primera instancia, a juicio del Supremo Tribunal (artículo 68) y también, en cada cabecera de municipalidad y de sindicatura, así como en los poblados habría los jueces menores que se requirieran, a juicio del Tribunal.

6. *Distribución de competencias*

En este punto la Constitución no hizo mayor regulación, sino que lo remitió a una ley secundaria, pero, sí dispuso que correspondería exclusivamente al Supremo Tribunal de Justicia lo siguiente: I. Conocer de las causas de los altos funcionarios a quienes el Congreso haya declarado con lugar formación de causa por delitos del orden común; II. Conocer como jurado de sentencia en las causas de los mismos por delitos oficiales; III. Declarar si hay lugar a formación de causa contra jueces de primera instancia y miembros de los ayuntamientos, por delitos oficiales, después de lo cual seguiría conociendo el proceso con arreglo a las leyes; IV. Conocer de la segunda instancia en los negocios que la tengan ante el, conforme a las leyes; V. Conocer de las competencias entre los jueces del estado; VI. Llamar por el orden de su numeración a los magistrados suplentes y supernumerarios que deban cubrir las faltas de los propietarios, ya sean absolutas o temporales, o relativas a determinado negocio (artículo 76).

Asimismo, era de su competencia exclusiva conocer de las controversias de orden civil que se suscitaran entre dos o más municipios del estado, y entre éste y uno o más municipios (artículo 77).

Para preservar la exclusividad en la impartición de justicia en favor del Poder Judicial y garantizar la seguridad jurídica, el artículo 78 estableció que “en ningún caso el gobernador del estado podrá ejercer funciones judiciales, ni abrogarse el derecho de conocer de causas pendientes o de hacer revivir los asuntos ya juzgados”.

Es patente que disposiciones como ésta tuvieron su razón de ser en experiencias históricas, justamente para que no se repitieran.

7. *Aplicación directa de las Constituciones, general y local*

En su artículo 79 esta séptima Constitución estatuyó: “El Poder Judicial juzgará conforme (a) la Constitución Federal de la Repú-

blica, la particular del estado y las leyes que de una y otra emanen, antes que según las leyes secundarias, aunque sean posteriores”.

Ya hemos anotado que una disposición como ésta figuró en la cuarta Constitución, de 1870 (artículo 74); se refrendó en la quinta, de 1880, en igual numeral y se reiteró en la sexta (artículo 65), y, según expresamos desde que surgió esta disposición en el plano constitucional local, no resultaba ociosa, por más que era obvio que los jueces tuvieran que atenerse a lo que dispusieran la Constitución general de la República y la del estado, “antes que según sus leyes secundarias” en tanto ordenamientos de mayor jerarquía, pero es patente que, pese a la enorme libertad que a ello les daba para interpretar y, por ende, aplicar disposiciones o postulados constitucionales por sobre lo que establecieran las leyes secundarias, no se desarrolló nunca, que se sepa, una práctica constante y vigorosa en ese sentido, sino que, por el contrario, la regla ha sido que los jueces se atienen a lo que estatuyen expresamente las leyes secundarias, particularmente en los casos en que el texto de éstas hay que confrontarlo, no con disposiciones expresas sobre el mismo asunto, sino con principios rectores o postulados generales, y eso se advierte en todo tipo de materias, pero es particularmente notorio y sensible en materia penal, específicamente en los casos en que se resuelve la extinción de la pretensión punitiva por prescripción por el simple transcurso de determinado tiempo, figura prevista en el código penal, pretiriendo, en términos absolutos, el derecho a la justicia que asiste a las víctimas de los delitos, directas o indirectas, consagrado en la Constitución, incurriendo en una clara violación a los derechos humanos, señaladamente a la justicia, pero también al de legalidad.

En otras palabras, el artículo 79 de la Constitución del estado de 1917 consagraba, de modo claro, un control difuso de la constitucionalidad, que no contrariaba, en modo alguno, lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución general, ya que ésta, luego de establecer su supremacía, dispuso en su segunda parte que “los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución —la general— leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contra-

rio que puedan hacer (*sic*) —léase haber— en las Constituciones o leyes de los estados”, y no había contradicción alguna porque la Constitución local señalaba en primer lugar a lo que llamó Constitución federal, lo que significa que, en el evento de que tuviera alguna discrepancia con ésta, prevalecería lo establecido en la Constitución general.

Sin embargo, corrido el tiempo, ya bajo la Constitución del estado de 1922, en que la disposición se mantuvo, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 133 ha conducido a un sistema concentrado de control de la constitucionalidad, dando al traste con el control difuso de la misma.

8. *Algunas omisiones*

Esta sexta Constitución del estado presentó, en este rubro, respecto de las anteriores, algunas omisiones, como fueron la limitación de los juicios a dos instancias; el juicio por jurados en materia criminal —como se decía antiguamente— además de que tampoco recogió norma alguna que estableciera un plazo perentorio para la resolución de los asuntos en materia civil, como los dos años que fijara para ello la tercera Constitución, que preveía que si pasado ese término no se hubiera acabado, se sometería a árbitros.

VII. DEL MINISTERIO PÚBLICO

Refrendo de la figura

Ya se ha dicho que la sexta Constitución del estado, de 1894, ya había previsto la existencia de la institución del Ministerio Público, órgano dependiente directamente del Ejecutivo, mismo que se componía de un procurador general y de los agentes que le estarían subordinados, resultando por demás curioso que pese a que la Constitución disponía que el Ministerio Público dependería directamente del Poder Ejecutivo, señalaba que “integrará

el Tribunal Pleno con voz y sin voto”, es decir, a través de esta figura el Ejecutivo interfería directamente en los asuntos del Supremo Tribunal, y eso previsto por la propia Constitución, disposición que, así, resultaba incoherente con otras disposiciones, estas medulares del sistema, como la separación de poderes y la competencia exclusiva del Poder Judicial en materia de impartición de justicia, pues tal exclusividad suponía y exigía un absoluto respeto a la misma, que se rompía al disponerse que el procurador integrara el Pleno del Tribunal.

Dicha aberración se corrigió en esta séptima Constitución de 1917, ya que no repitió semejante barbaridad, lo cual es digno de reconocimiento.

Desde luego, para cuando se expidió la séptima Constitución del estado: el 25 de agosto de 1917, ya estaba en vigor la Constitución de Querétaro de 1917, en la que se había previsto la figura del Ministerio Público, por un lado en el artículo 21, en el que se dijo que “la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél”, precepto que, habida cuenta el régimen federal de gobierno y el principio de facultades residuales, suponía e implicaba que en cada estado se creara también la figura del Ministerio Público y de la Policía Judicial —denominación impropia, pues el adjetivo judicial corresponde a un órgano perteneciente al poder que lleva ese nombre— además de que en el artículo 102 estableció las bases de organización del Ministerio Público federal, todo lo cual hubiera servido como base para una regulación más completa en la Constitución del estado, pero eso no ocurrió.

VIII. DE LA DEFENSORÍA DE OFICIO

Creación de esa nueva figura

En esta séptima Constitución del estado aparece por vez primera en este plano la figura de la Defensoría de Oficio. Se consa-

gró en el artículo 82 en términos muy escuetos, pues sólo dijo: “Habrá en el estado un Cuerpo de Defensores de Oficio, cuya misión será procurar por los reos en asuntos penales que les fueren encomendados. La ley respectiva organizará esta institución”.

Parece que esta figura se creó en contrapartida del Ministerio Público y bajo la idea de que el derecho penal se aplicaba fundamentalmente a los pobres, que por ello mismo carecían de medios de defensa y precisamente por tal motivo debía proveérseles alguna. Desde luego es correcto que su organización se remitiera a una ley secundaria.

Por otra parte, el lenguaje empleado, desde el punto de vista técnico-jurídico, es notoriamente impropio, pues la calidad de reo la tiene aquella persona que ha sido sentenciada a una pena de prisión y se encuentra purgando la misma, y si eso es así, es patente que nadie, en esas circunstancias, requiere de defensa alguna, por la sencilla pero contundente razón de que el proceso ya concluyó. Podrá requerirla para otras circunstancias, como pudiera ser la violación de sus derechos como interno en un centro de reclusión, pero no como reo, lo que pone de manifiesto el error, ya que debiera de haber hablado de procesado, que es aquel que se encuentra sujeto a proceso, y puede o no estar privado de su libertad, pero sí requerir de defensa.

IX. DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

1. *El municipio en la Constitución general y en la Constitución local*

Por sabido, prácticamente sale sobrando decir que la Constitución de Querétaro de 1917 consagró el municipio como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio, y por tanto, la Constitución local no tenía más alternativa que seguir esa línea.

Atrás quedaba la antigua división territorial del estado en distritos, y en épocas precedentes, en partidos, así como la división de los distritos en directorías y en municipalidades, y éstas en alcaldías y sindicaturas, según la época.

Bajo la nueva ley fundamental del país de 1917, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados era el municipio, y de allí partió la Constitución local —la de 1917— que a su vez lo dividió en sindicaturas y comisarías (artículo 83).

El artículo 84 dispuso, que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento, que residiría en la cabecera municipal, cuyos miembros no bajarían de tres ni excederían de nueve, siendo uno de ellos presidente municipal. El ejercicio de sus funciones iniciaba el primero de enero “de cada año”, ya que de acuerdo con el artículo 88 los regidores del ayuntamiento, síndicos y comisarios eran electos popularmente cada año, eligiéndose por cada uno de sus funcionarios un suplente.

Aunque la Constitución no decía que los ayuntamientos se componían de un presidente municipal y de regidores, esto se desprendía, por lo menos, de los artículos 86 y 88, ya que el primero de los citados decía que la elección de presidente municipal sería directa y que los regidores de los ayuntamientos, así como síndicos y comisarios, serían electos popularmente cada año.

Igualmente precisaba que los cargos de regidor, síndico y comisario municipales eran obligatorios, pero no gratuitos, y sólo eran renunciables por causa justificada a juicio del ayuntamiento.

Desde luego, y como no podía ser de otro modo, habida cuenta lo dispuesto por el artículo 115, fracción III, de la Constitución general, la Constitución del estado reconocía personalidad jurídica a los ayuntamientos.

2. La administración de la Hacienda Pública

Como bien se sabe, el 115 de la Constitución de Querétaro, en su fracción II, dispuso: “Los municipios administrarán libremen-

te su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades”. Tal disposición fue reiterada, en lo substancial, por el artículo 90 de la Constitución del estado, resultando pertinente subrayar el cambio radical que ello significó respecto de lo que en ese punto establecía la Constitución del estado precedente: la sexta —de 1894— que como hemos dicho confería potestades tributarias a los Ayuntamientos, pues los facultaba para “decretar los arbitrios necesarios para cubrir los gastos...”, potestad de la que el Constituyente de Querétaro de 1916-1917 los había despojado, con las desventajas que ello implicaba para los ayuntamientos, pero también con las ventajas que ello significaba en muy diversos órdenes, por la uniformidad que introducía en materia tributaria municipal, pues impedía, por ejemplo, la guerra de impuestos o de tasas y/o tarifas en los mismos entre los municipios para atraer inversiones o venta de productos, como ocurriera entre los estados en la época de las alcabalas.

Nada cambiaba ese régimen el que el artículo 94 dispusiera: “Los ayuntamientos sólo impondrán las contribuciones que les señale la legislatura del estado”, pues en la especie el verbo imponer, conjugado en futuro, no puede referirse a potestad tributaria alguna, en tanto que en ninguna tenían ya, de ahí que deba interpretarse como que esa facultad se refería a la de recaudar las contribuciones que hubiese señalado la legislatura.

3. Reconocimiento de facultades legislativas a los ayuntamientos

Una vez más, ahora en lo que fue esta séptima Constitución del estado, de 1917, se reconocieron facultades legislativas a los ayuntamientos, en tanto que las facultades ejecutivas se reconocieron al presidente, síndico y comisario municipales. Esto se estableció en el artículo 92, formulado en los siguientes términos: “Compete a los Ayuntamientos el ejercicio del Poder Legislativo municipal, con las limitaciones que señalan las leyes. Corres-

ponde al presidente, síndico y comisario municipales las funciones ejecutivas”.

Es decir, se reconocieron, por un lado, a un órgano: el ayuntamiento, facultades legislativas, y por otro, a uno de sus integrantes: el presidente municipal, facultades ejecutivas, que éste compartía con síndicos y comisarios, que técnicamente no formaban parte del ayuntamiento pero que eran electos popularmente y tenían funciones ejecutivas en las sindicaturas y comisarías, respectivamente, en que se dividía el municipio. El ayuntamiento residía en la cabecera municipal.

4. Atribuciones de los ayuntamientos

En los términos del artículo 93, tenía las siguientes: I. Iniciar leyes ante el Congreso del estado y nombrar sus representantes para defenderlas; II. Calificar definitivamente las elecciones del nuevo ayuntamiento y en caso de elecciones extraordinarias la de sus propios miembros; calificar, asimismo, las de síndicos y comisarios municipales; III. Imponer multas o arrestos por infracción a los reglamentos de policía, de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución federal; IV. Vigilar las escuelas oficiales y particulares de su jurisdicción; y V. Las demás que le señalen las leyes.

5. Desaparición de ayuntamientos

Al respecto se distinguían dos momentos diferentes: si la desaparición de un ayuntamiento o la falta absoluta de parte de su personal ocurría dentro de los primeros seis meses o dentro de los últimos seis meses. Si tal circunstancia tenía lugar dentro de los primeros seis meses, el nombramiento de los sustitutos corría a cargo del Congreso del estado o, si éste se encontraba en receso, de la Diputación permanente, mientras se convocaba a nuevas elecciones.

Si la falta ocurría en los últimos seis meses, los nombrados terminaban el periodo.

6. *Desaparición de síndicos o comisarios*

Cuando por cualquier circunstancia desaparecieron los síndicos o comisarios, la facultad de nombrar a su sustituto corría a cargo del ayuntamiento, mientras se convocaba a elecciones, si la falta ocurría dentro de los primeros seis meses. Si la falta ocurría en los últimos seis meses, los nombrados terminarían el periodo.

X. PROCEDIMIENTO A REFORMA CONSTITUCIONAL

El procedimiento a reforma bajo la séptima Constitución (1917)

En esta Constitución el procedimiento fue regulado en lo que fue su último artículo: el 123, formulado en los siguientes términos:

Artículo 123. Esta Constitución podrá ser reformada de acuerdo con los siguientes requisitos:

I. Toda iniciativa de reforma constitucional se presentará por escrito y contendrá, además de la exposición de motivos en que se funde, el proyecto de la adición o reforma que se consulte.

II. La iniciativa deberá estar firmada por cinco diputados o por la tercera parte de los ayuntamientos del estado; por el gobernador, o por el Supremo Tribunal de Justicia.

III. Si las dos terceras partes de los diputados se mostraren partidarios de la adición o reforma, lo comunicarán al Ejecutivo, quien la hará circular profusamente para conocimiento de los habitantes del estado.

IV. Sólo el Congreso siguiente tendrá facultades para aprobar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros el proyecto de que se trate, necesitándose, además, la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

V. El Ejecutivo no podrá en manera alguna oponerse a las reformas constitucionales.

VI. La convocatoria para las elecciones del Congreso que haya de decidir acerca de la reforma constitucional, contendrá una referencia detallada de la cuestión, y el Ejecutivo distribuirá dos semanas antes de la elección entre los ciudadanos capaces de votar las porciones de la Constitución que se proponga reformar, así como el proyecto y los argumentos que existan en pro y en contra.

Como se puede apreciar, el procedimiento para la reforma constitucional era sumamente agravado, ya no digamos que más que la Constitución precedente: la sexta, de 1894, que francamente lo había simplificado respecto del que había establecido la quinta, pues lo había limitado a la aprobación de la reforma por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos. Ahora, bajo ésta séptima Constitución, si bien amplió el número de órganos que podían presentar la iniciativa, exigió una aprobación previa de las dos terceras partes del Congreso en el que se presentara, y si esto ocurría se comunicaba al Ejecutivo para que lo hiciera circular profusamente para conocimiento de todos los habitantes, y ese proyecto sólo podría aprobarse por el Congreso siguiente por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y con la aprobación, además, de la mayoría de los ayuntamientos, todo lo cual implicaba el paso del proyecto por dos legislaturas, lo que debía consumir por lo menos un año, suponiendo que el proyecto se presentará en el último año de ejercicio de una legislatura y se aprobara en el primero de la siguiente, para luego pasar a los ayuntamientos.

Eso era garantía, si no de estudio y meditación, si, al menos, de que no se obraría con precipitación, además de precaver, en buena medida, reformas constitucionales con dedicatoria para alguien.

XI. LA OCTAVA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DEL 22 DE JUNIO DE 1922 (VIGENTE). SU REGULACIÓN SOBRE ASPECTOS MEDULARES

1. *Consideraciones generales*

Lo primero que hay que decir respecto de esta que es la octava y última Constitución del estado —en el sentido que es la vigente— es que fue expedida el 22 de junio de 1922 por el Congreso del estado, representado por la XXIX Legislatura, en uso de facultades que le fueron expresamente conferidas por el pueblo en virtud del plebiscito a que fue convocado por decreto número 83 de 20 de octubre de 1921, bajo el título “Constitución Política del estado de Sinaloa que reforma la del 25 de agosto de 1917”. Es decir, no se convocó a un congreso constituyente, sino que, como se advierte en el preámbulo, lo hizo en ejercicio de facultades que le fueron expresamente otorgadas en plebiscito convocado *ex profeso* para ello, según dice en su proemio.

Vamos, en lo que sigue, a intentar el análisis de esta Constitución siguiendo el esquema que hemos venido aplicando en el estudio de las precedentes, si bien, por ser la vigente, introduciremos algunas variantes, y en capítulos especiales, abordaremos algunos temas específicos de relevancia.

2. *El mínimum religioso en la octava Constitución del Estado del 22 de junio de 1922*

Como es obvio a estas alturas, para cuando esta Constitución se expidió, la general de 1917 tenía poco más de cinco años en vigor, y en el rubro que estamos examinando la tendencia política, conforme a los antecedentes históricos y jurídicos, específicamente de los provenientes de las Leyes de Reforma, era la de consolidar el laicismo, pero esto no se logró en términos absolutos, ni siquiera en el texto legal, pues como se sabe, en el artículo 24

dispuso: “Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade...”, lo que significa que se partió del supuesto de que todo mundo tenía una creencia religiosa, olvidando que parte fundamental de la libertad es no creer en ningún dios, esto es, no tener ninguna creencia religiosa. En otras palabras, se ignoró que puede haber ateos o no creyentes. He allí una sutil pero clara intolerancia religiosa.

Más adelante, en el artículo 130 se dispuso: “Corresponde a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen la leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación”, y en congruencia con esa exclusividad competencial agregó: “El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera”, disposiciones a las que habría que añadir lo dispuesto en artículo 3o., en el que se estableció que la enseñanza es libre, pero sería laica la que se impartiera en establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se impartiera en establecimientos particulares, lo que se complementó con la prohibición de que ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, pudiera establecer escuelas de instrucción primaria.

Tales eran, en este rubro, las disposiciones de la Constitución general que sin duda tuvieron en cuenta los legisladores sinaloenses al expedir la Constitución del estado de 1922, de ahí que tampoco tuvieran margen para mayores elaboraciones, por lo que en su obra, esto es, en el texto original, sólo se encuentran algunos elementos de este tenor en algunos artículos, como el 10, relativo a las prerrogativas del ciudadano sinaloense, en el que figuraba como tal “votar en las elecciones populares, siempre que esté en el pleno ejercicio de sus derechos y no sea ministro de algún culto”, en tanto que para poder ser votado para los cargos de elección popular figuraba también, como requisito negativo “no ser ministro de culto alguno”. Es decir, la limitación para los ministros de los cultos era absoluta, ya que afectaba tanto el derecho activo como el pasivo.

Lo primero cambió, ya que por reforma del 31 de marzo de 1992 se suprimió la prohibición del voto activo, sin duda como reflejo de la reforma del artículo 130 de esa época, manteniéndose la prohibición del voto pasivo.

Así, pues, el *mínimum* religioso en la Constitución vigente parece ser mínimo, y decimos parece, porque en fechas recientes ha asomado al estado la intolerancia, que ya ha alcanzado rango constitucional en diecisiete entidades con sendas reformas antiaborto, como se les ha identificado, presentadas bajo el proyecto de garantizar el derecho a la vida desde la concepción, en razón de que al Congreso del estado se ha presentado una iniciativa en ese sentido, como se verá más adelante.

XII. DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. *Reforma de vanguardia*

Ya hemos dicho que habida cuenta el régimen federal de gobierno vigente en el país no es necesario que las Constituciones locales consagren capítulo alguno dedicado a garantizar los derechos para que los plasmados en la Constitución general tengan vigencia, al menos formal, pero tampoco es un impedimento para que lo refrenden y, en su caso, los amplíen.

Como lo sugiere el título del presente punto, la Constitución vigente, expedida en 1922, en su texto original no contuvo ningún capítulo destinado a los derechos, como lo habían hecho algunas del siglo XIX, pero esa deficiencia se suplió recientemente, y habría que decir que con creces, pues colocó a Sinaloa a la vanguardia en esta materia.

La reforma es relativamente reciente, tan nueva que su fecha de aprobación data del 1o. de abril de 2008, y la de su publicación en el *Periódico Oficial* del 26 de mayo siguiente. La reforma consistió en una enmienda del artículo 1o. y en la adición de un título: el 1o. Bis, denominado “De los derechos humanos”, com-

puesto de sólo cuatro pero fundamentales artículos, que colocaron a Sinaloa, entre las constituciones locales, en la vanguardia jurídica, en razón de que por virtud de ellas se incorporaron a su texto una serie de postulados y principios en materia de derechos humanos que serán, sin duda, base para nuevas y profundas transformaciones en la legislación secundaria, como permite constatarlo la lectura de los artículos 1o.; 4o. Bis; 4o. Bis A; 4o. Bis B y 4o. Bis C, cuyo texto, por su importancia, es menester transcribir, después de cada uno de los cuales haremos algunas consideraciones de orden general. Dicen así:

2. *La reforma del artículo 1o.*

El texto reformado dice así:

Artículo. 1o. El estado de Sinaloa, como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, se constituye en un estado democrático de derecho, cuyo fundamento y objetivo último es la protección de la dignidad humana y la promoción de los derechos fundamentales que le son inherentes.

Comentarios

La importancia de la reforma de esta disposición radica, por un lado, en la definición de que el estado de Sinaloa se constituye en un estado democrático y de derecho, con todo lo que ello implica,⁴⁴

⁴⁴ No se debe olvidar, como afirma A. Torres del Moral, que el concepto *Estado de derecho* tiene un carácter axiológico, en el cual el derecho no legitima cualquier valor dándole forma de ley, sino que debe responder a la idea de justicia y a la defensa de la libertad. No debe confundirse, pues, un *Estado legal* con un *Estado de derecho*, pues sólo en este último el derecho es el verdadero límite del poder, citado por Gómez Sánchez, Yolanda, *Introducción al régimen constitucional español*, Madrid, Sanz y Torres, 2000, pp. 312 y ss. Véase también, Valadés, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

definición que, por cierto, no contiene la Constitución general de la República, a diferencia de la de otros países, como por ejemplo la Constitución española,⁴⁵ y por otro el reconocimiento de que su fundamento y objetivo último, es decir, su razón de ser, es la protección de la dignidad humana y la promoción de los derechos fundamentales que le son inherentes, y aunque la Constitución no define qué son los derechos fundamentales, ni en la exposición de motivos que precedió a la iniciativa se da una explicación de ello, se puede considerar que el concepto se utiliza inscribiéndose en lo fundamental a la concepción que de tal concepto ofrece Luigi Ferrajoli,⁴⁶ que en esencia considera como derechos fundamentales, que distingue de los patrimoniales, como aquellos que no son disponibles ni por el estado ni por el mercado.

⁴⁵ Ésta, en su artículo 1o., establece: “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Para un estudio de esta disposición pueden verse, entre muchísimas obras, la arriba citada de Gómez Sánchez, Yolanda, y Lucas Verdú, Pablo, “Artículo 1o., Estado social y democrático de derecho”, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Alzaga Villamil, Óscar (coord.), t. I, Madrid, Cortes Generales, Editoriales de derecho reunidas, 1996, pp. 95-164.

⁴⁶ Ferrajoli dice: “Propongo una definición *teórica*, puramente *formal* o *estructural*, de “derechos fundamentales”: son “derechos fundamentales” todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por “estatus” la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de actos que son ejercicio de estas”. Ferrajoli, Luigi, *El fundamento de los derechos fundamentales*, Madrid, Trota, 2001, p. 19. Más adelante explica que los derechos fundamentales, se distinguen de los derechos patrimoniales, en primer lugar, en que son universales; en segundo lugar, en que son indisponibles, inalienables, inviolables, intransigibles y personalísimos (pp. 31 y ss.).

3. *La reforma, vía adición, del artículo 4o. Bis*

Su texto es el siguiente:

Artículo 4o. Bis. En el estado de Sinaloa toda persona es titular de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Constitución, así como de los previstos en los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano. Su ejercicio implica deberes correlativos de respeto a los derechos de los demás y de solidaridad hacia la familia, los más desfavorecidos y la sociedad.

Los derechos humanos tienen eficacia directa y vinculan a todos los poderes públicos. Serán regulados por ley orgánica, la cual respetará en todo tiempo su contenido esencial y su progresividad.

Comentarios

De esta disposición son de resaltar, primero, que aunque la denominación del título 1o. Bis, que comprende a estas reformas introducidas vía adición, es “De los derechos humanos”, en su parte inicial dice que “en el estado de Sinaloa toda persona es titular de los derechos humanos...” con lo que, al no hablar de individuo, da margen para interpretar que el concepto de persona comprende tanto a las físicas, como a las llamadas “morales”, esto es, a las sociedades, para decirlo brevemente, aludiendo con ello a todos los entes colectivos a los que la ley atribuye personalidad jurídica, superando, así, definiciones como la contenida en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que en su artículo 1.2 dice que “para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”, con lo que excluye de su protección, al menos literalmente, a las personas jurídicas colectivas, que en principio y/o finalmente se integran por individuos.

El segundo aspecto a subrayarse es el reconocimiento de que la titularidad de los derechos es respecto de los reconocidos en la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la propia Constitución del estado, así como en los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano, y si bien es cierto este reconocimiento es, en rigor técnico-jurídico, innecesario, sirve para reafirmar ese compromiso.

Otro dato importante es que señala que el ejercicio de esos derechos implica los deberes correlativos, lo cual es correcto, habida cuenta que no sólo se tienen derechos sino también deberes, con lo cual se iguala a la Convención Americana sobre Derechos Humanos —que por lo demás, como tratado internacional que es, suscrito por México, forma parte de nuestro orden jurídico nacional y por tanto tiene vigencia en Sinaloa— que en su capítulo V habla de los “Deberes de las personas” (artículo 32), y aunque la Constitución no dice que la observancia de esos deberes correlativos a los derechos quedará sujeto a lo que se disponga en una ley, debe entenderse que es así, ya que no se limita a establecer el deber de respetar el derecho de los demás, sino que impone el de practicar los de la solidaridad hacia la familia, los más desfavorecidos y la sociedad, deber este de solidaridad que exige para su cumplimiento, particularmente respecto de los más desfavorecidos, de una regulación específica, que se oriente a concretizarlos y asegurar su práctica, si bien, desde otra perspectiva, del estado habría que reclamar, no solidaridad, sino justicia: social, económica, educativa, de protección a la salud, laboral y de seguridad pública, de modo que siempre estén salvaguardados vida, libertad, patrimonio y honor, se entiende.

Después de esas importantes definiciones, este artículo trae aparejado su complemento básico, que es la definición de la eficacia directa de los derechos humanos y su declaración de que vinculan a todos los poderes públicos.

Señala que ellos serán regulados por ley orgánica, concepto este último que no se define, ni en este título 1o. Bis, recién incorporado a la Constitución, en que se contiene, ni en ninguna otra parte de la misma, pero que conforme a la corriente de pensamiento dentro de la que se inscriben las ideas que campearon en

esta reforma, el concepto de ley orgánica es el de una ley que requiere para su aprobación de una mayoría calificada.⁴⁷

4. La reforma, vía adición, del artículo 4o. Bis A

Este nuevo texto dispone:

Artículo 4o. Bis A. Las personas son titulares de los siguientes derechos y libertades reconocidos por esta Constitución:

I. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida.

II. Queda prohibida la pena de muerte y la de prisión perpetua.

III. Nadie será sometido sin su libre consentimiento a exámenes y experimentos médicos o científicos, respetándose en todo tiempo el derecho a decidir sobre la difusión de los resultados obtenidos.

IV. Todo ser humano tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley regulará la forma de asegurar este derecho.

V. Todo individuo tiene derecho a adecuar su comportamiento a convicciones personales de orden religioso, ético, humanitario o de una naturaleza afín.

VI. Todo individuo tiene derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, salvo los casos de excepción que determine la ley orgánica para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud pública.

VII. Cuando se trate de datos personales en información creada, administrada o en posesión de las entidades públicas, el individuo tendrá libre acceso a todo registro, archivo o banco de da-

⁴⁷ Aunque en nuestra Constitución general se habla de ley orgánica, como también de ley reglamentaria, no se definen, pero en la especie la fuente del empleo de ley orgánica en materia de derechos humanos parece ser el artículo 81 de la Constitución Española, que define como tales, entre otras, las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas. Para un estudio sobre este tema puede consultarse: Otto, Ignacio de, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel Derecho, 2006, pp. 113-116.

tos en que se contengan referencias a su persona, pudiendo requerir la actualización, rectificación, confidencialidad o supresión de esta información si lesiona o restringe alguno de sus derechos.

VIII. Toda persona afectada por informaciones emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión y en condiciones similares a la difusión efectuada, su rectificación o respuesta en los términos que establezca la ley.

IX. Los ciudadanos tienen derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos, con excepción de los sujetos a elección popular que se regirán por su propia normativa, en los términos que establezca la ley del servicio civil de carrera.

X. Toda persona es inocente mientras no se determine su culpabilidad por decisión firme.

XI. Se prohíbe la obtención y el uso en cualquier procedimiento de la prueba obtenida ilícitamente.

XII. La persona que hubiere sido condenada en sentencia firme por error judicial, o haberse probado que fue privada ilegalmente de la libertad por otra autoridad, tendrá derecho a ser indemnizada.

XIII. Los niños son titulares de derechos y no sólo objeto de protección. En los procedimientos judiciales o administrativos en que se resuelven derechos de los niños se deben observar los principios y las normas del debido proceso legal, atendiendo a las particularidades que se derivan de la situación específica en que se encuentran los niños y que se proyectan razonablemente, entre otras materias, sobre la intervención personal de dichos procedimientos y las medidas de protección que sea indispensable adoptar en el desarrollo de éstos.

Comentarios

Como se ve, en esta relación de derechos que hace esta octava Constitución del estado, que la convierte en la más completa no sólo respecto de todas las precedentes sino también de las del res-

to de los estados de la República, se refrendan algunos derechos ya consagrados en la Constitución general, pero se plasman otros no incluidos en ésta y se les da formulación más clara a otros.

Como no es el caso hacer un análisis de cada uno de ellos sino destacar los aspectos más relevantes, nos vamos a limitar a algunas observaciones de orden general únicamente sobre las fracciones I, II y IV, por referirse a cuestiones singularmente sensibles.

En ese orden de ideas debe subrayarse, en primer lugar, la fracción I conforme a la cual “toda persona tiene derecho a que se respete su vida”, cuestión ésta que, por referirse al primordial de los derechos: el de la vida —aunque haya casos excepcionales de personas que estén dispuestas a sacrificar la vida por la libertad o la justicia (como quien muere en una huelga de hambre en reclamo de la misma)— exige un examen más a fondo, pues no se trata únicamente de que el estado respete la vida de las personas, sino que haga lo necesario para lograr que, efectivamente, se respete el derecho a la vida de las personas, pero por todos, lo cual, en las condiciones actuales de violencia y delincuencia que se vive en Sinaloa, en las que no sólo con la mayor facilidad sino también con la mayor atrocidad y bestialidad se priva de la vida a cualquier persona exige del estado no sólo una política criminológica, orientada a precaver la comisión de delitos y a perseguir y castigar a los delincuentes, sino también una política económica, social, educativa, cultural, recreativa y de impartición de justicia que propicie que cada individuo pueda realizar sus propios ideales sin dañar a los demás, lo cual supone e implica que cada familia y/o cada individuo pueda, con su esfuerzo, acceder a mínimos de bienestar y dignidad.

Esa responsabilidad, preterida mucho tiempo ha, exige como condición sine qua non para tener buenos gobiernos —en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal— una mejor ciudadanía.

Por lo que hace a la fracción II, en la que se establece que “queda prohibida la pena de muerte y la depresión perpetua”, es de señalarse, en cuanto a lo primero, que como pena, esto es, como

sanción penal, impuesta por los tribunales, que en alguna época estuviese prevista para ciertos tipos de delitos, hace luengos años que no se aplica, por lo que, en la actualidad, el problema no es ese, sino el de las ejecuciones sumarias y desapariciones forzadas que, se presume, han llegado a practicar, obviamente en forma clandestina, si no algunas instituciones, sí, algunos de sus miembros, por lo que una disposición como ésta exige que se legisle para que se regule el actuar de todas las corporaciones y/o instituciones depositarias del uso de las fuerzas y empleo de las armas.

Desde otra perspectiva, más grave aún, es la muerte que dictan los cabecillas de bandas criminales, pues no siempre se atreven a hacerlo por sí mismos, y esa pena se dicta, según la experiencia de todos los tiempos, un día sí y otro también, y no es que se pretenda que no se cometan delitos, sino que no queden impunes, porque la impunidad es, precisamente, lo que más alienta a la delincuencia.

En cuanto a la prohibición de la pena de prisión perpetua, habrá que ver qué interpretación hacen los tribunales de una disposición como ésta, sobre todo cuando el probable responsable de la comisión de un delito, próximo a ser sentenciado, tenga una edad que, conforme a las expectativas de vida, la que le quede no le alcanzaría para purgar la pena que un juez le podría aplicar dentro de los límites mínimos y máximos que establezca la ley penal, y si eso obligaría al juez a imponerle una sanción sensiblemente menor que la que le correspondería.

En cuanto a la fracción IV, según la cual “todo ser humano tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos”, es, en lo substancial, una reiteración, por cierto incompleta, del artículo 7o. de la Convención de los Derechos del Niño, lo cual, en principio, no suscita ninguna duda ni requiere de mayor esfuerzo intelectual para comprenderlo y convencerse de ese derecho, natural podría decirse, sin tendencia ideológico-jurídico alguna, y que por ello mismo se cumple, en la generalidad de los casos, no sólo sin coerción alguna sino con gusto y hasta con celo, por lo que debe entenderse que esta dis-

posición se orienta a garantizar ese derecho en favor de aquellas personas, generalmente niños, cuyo padre se niega a reconocerlo como hijo, lo que supone que la ley de que habla esta fracción IV y que, según dice, regulará la forma de asegurar este derecho, tendrá que contemplar como obligatoria la práctica de la prueba del ADN (ácido desoxirribonucleico) para determinar la paternidad o filiación de una persona respecto de otra (cuestión en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido vacilante) o bien, en casos más dramáticos, cuando la mismísima madre abandona al hijo recién nacido.

Dado que la reforma constitucional se publicó el 26 de mayo de 2008, ha transcurrido ya más de un año sin que tal ley se expida, y sin que haya visos de que eso ocurrirá pronto, de donde se infiere una actitud inconsecuente, por no decir que demagógica, del Poder Legislativo en cuyo seno se inició el proceso de reforma constitucional. Pero eso, con todo y ser reprochable, no importa. Ya vendrán nuevas generaciones que sabrán exigir el cumplimiento de ese deber.

5. La reforma, vía adición, del artículo 4o. Bis B

Esta nueva disposición es del tenor siguiente:

Artículo 4o. Bis B. El estado tomará las medidas correspondientes a efecto de dar cumplimiento a los siguientes derechos y deberes:

Todas las personas tienen derecho a la alimentación a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales, sin que padezcan hambre y malnutrición. La ley determinará las medidas necesarias para remover los obstáculos en el logro de este fin y propiciar el altruismo para con los menos favorecidos.

Toda persona tiene derecho de acceder al agua segura en cantidades suficientes para su consumo personal y uso doméstico en condiciones de igualdad y sin discriminación de ningún tipo, a fin de no poner en riesgo su supervivencia. La ley determinará las actividades a realizar para el logro progresivo de este derecho.

Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente saludable. La Ley determinará las medidas que deberán llevar a cabo las autoridades para protegerlo, preservarlo, restaurarlo y mejorarlo.

Los habitantes en el estado tienen el derecho a disfrutar una vida libre de violencia. La ley establecerá las bases de la actuación de las autoridades para prevenirla y atender a las personas que sufran de ella, así como generar una cultura que permita eliminar las causas y generar cultura que permita eliminar las causas y patrones que la generan, poniendo especial atención en la erradicación de la violencia intrafamiliar.

El estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, entendida como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado.

En el estado de Sinaloa se reconoce el pluralismo cultural y el derecho a preservar la forma de vida de sus pueblos indígenas, y elevar el bienestar social de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, religión, la educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico y artesanal, medio ambiente, recursos, medicina tradicional y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.

Las personas de la tercera edad y las que tengan capacidades diferentes deben recibir apoyo y protección permanentes. El estado y los municipios establecerán un sistema permanente de apoyo a las personas de la tercera edad para permitirles una vida digna y decorosa; y, promoverán la habilitación, rehabilitación e integración de las personas con capacidades diferentes con el objeto de facilitar su pleno desarrollo.

Toda persona que habilite o transite en el territorio del estado, sin importar su procedencia o condición migratoria, será tratado humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano y a su identidad cultural.

Todo individuo tiene libertad de investigación científica y de creación, interpretación y difusión cultural, así como derecho a obtener los beneficios que le corresponda por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor. El es-

tado conservará el patrimonio cultural y apoyará las iniciativas individuales y colectivas que contribuyan al desarrollo de la cultura, especialmente la práctica y expresiones artísticas que arraiguen valores nacionales y locales.

El estado adoptará las medidas necesarias con el fin de que toda persona practique deporte y goce de la recreación, para lo cual promoverá la cultura física y creará oportunidades que permitan presenciar, organizar y participar en dichas actividades. Asimismo habilitará y conservará espacios e instalaciones adecuadas para tal efecto.

El estado adoptará las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad entre el hombre y la mujer, siempre y cuando no entrañen el mantenimiento indefinido de normas desiguales o separadas. Dichas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad en la oportunidad y en el trato.

Comentarios

Este artículo plantea muchos y muy variados retos al estado, de cuyo cumplimiento depende la elevación del nivel y calidad de vida de los habitantes del estado, retos de los que, da la impresión, los detentadores de los poderes públicos no han aquilatado, pues a más de un año de publicadas las reformas no se advierten políticas orientadas a hacer efectivos los derechos y deberes que en el mismo se contemplan.

Sólo habría que decir, en descargo de las autoridades locales, que en algunos aspectos de algunos de los renglones, la materia relativa no es, del todo, de su competencia, sino del resorte de los poderes federales, como el derecho previsto en la fracción III, conforme a la cual “toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente saludable”, pero es el caso que siendo Sinaloa, como es, un estado eminentemente agrícola, esto es, generador de productos agrícolas, en el proceso productivo se utilizan agroquímicos, cuya regulación y vigilancia corresponde, en lo sustancial, a las autoridades federales, que para ello han creado la Comisión Interse-

cretarial para el Control del Proceso y Uso de Plaguicidas y Sustancias Tóxicas (CICOPLAFEST), que ciertamente ha propiciado avances significativos en esta materia, pero en el caso de Sinaloa no los suficientes ni lo consistentes para acabar con el problema del uso de productos prohibidos, no sólo en estados Unidos, sino también en México, además de que el manejo y la aplicación, de los permitidos, no se hace, ordinariamente, por los trabajadores, con las medidas indicadas para ello, lo que ha dado origen en el estado a la proliferación de problemas de salud, particularmente de leucemia y otro tipo de cánceres.

Otro problema grave en este renglón es el de las fumigaciones aéreas y el lavado de depósitos en canales, con el envenenamiento consiguiente de especies acuáticas, sin contar que muchos tramos de canales de riego sirven, prácticamente, de abrevadero al ganado; de alberca o de baño para muchas personas y de lavadero para otras, y lo que es peor, a pozos de sistemas de agua potable

Las anteriores, que pudieran considerarse minucias, son, sin embargo, problemas reales, cotidianos, que como no tiene mayor atención se siguen agravando, conspirando contra la salud de los jornaleros agrícolas, es decir, de una de las clases más desvalidas por su pobreza y su ignorancia, que con sus manos y su sudor amasan la fortuna no sólo de los agricultores, sino también del sindicato que los agrupa y, por supuesto, también los explotan y esquilmán.

Pero eso no quiere decir que toda la cuestión relativa al medio ambiente sea del resorte de las autoridades federales. Al respecto hay que recordar que el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución general, dispone que el Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre... "salubridad general de la República", lo que significa, interpretando esta disposición en relación con el artículo 124 de la propia carta magna, que la salubridad local es competencia de los estados, de lo que, en principio, no parece haber mayores dudas, pues así como hay una Ley General de Salud en el orden federal, hay o puede haber una pluralidad de leyes de salud en el orden local, esto es, en cada uno de los estados de la República,

resultando pertinente puntualizar que Sinaloa tiene la suya, y por ello mismo autoridades administrativas de uno y otro orden.⁴⁸

Acaso porque el derecho a la protección de la salud se encuentra consagrado en el artículo 4o. de la Constitución general, y más genéricamente, el derecho a la salud, en el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que lo entiende como “el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”, esta fundamental reforma a la Constitución del Estado del 26 de mayo de 2008 no consagra este derecho a la salud, pero aquellas bases son suficientes para que las autoridades locales se preocupen por ello y regulen, por ejemplo, el ingreso al estado de productos o artículos alimenticios, lo mismo para consumo humano que para animal, cargados de cancerígenos, por los diversos productos químicos que se utilizan para su elaboración o engorda, como es el caso de toda clase de embutidos y de carnes rojas y blancas, por mencionar, tan sólo, un ejemplo, cuyas secuelas repercuten, finalmente, en los establecimientos de salud y, desde luego, en la economía del estado y las familias.

6. *La reforma, vía adición, del artículo 4o. Bis C*

Este precepto, que señala la regla de interpretación, dice así:

Artículo 4o. Bis C. Los derechos humanos a los que hace alusión esta Constitución se interpretarán de acuerdo con los siguientes principios:

⁴⁸ Sólo hay un aspecto en el que los estados, o han abdicado de sus atribuciones para legislar sobre la *salubridad* de sus estados o no han querido reconocerlas, y ese aspecto es el de legislar sobre la misma desde el punto de vista penal, esto es, tipificar delitos contra la salud en el orden local, para lo cual, a mi juicio, tienen competencia legal suficiente para hacerlo, habida cuenta que la jurisdicción, en el rubro, es coextensa, pues los poderes federales pueden legislar sobre salubridad *general*; los estados sobre salubridad *local*, de modo que si esto no se hace no es por falta de facultades sino por otras razones.

Los derechos humanos deben interpretarse evitando la contradicción con el texto constitucional y propiciando el sentido que le sea más favorable.

Su sentido se determinará de conformidad con los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano aplicables y atendiendo los criterios de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos por el estado mexicano, especialmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Cuando resulten aplicables o en conflicto dos o más derechos humanos, se hará una ponderación entre ellos a fin de lograr su interpretación armónica, logrando que su ejercicio no signifique menoscabo a los derechos de los demás y prevaleciendo la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común y la equidad.

Las únicas limitaciones admisibles son las previstas en el texto constitucional, mismas que deberán ser interpretadas restrictivamente.

Se deberá optar por el sentido más favorable a la persona y atendiendo a su progresividad.

El interés superior del niño deberá tener consideración primordial por parte de los tribunales, autoridades administrativas u órganos legislativos, así como en todas las medidas que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social. Dicho deber implica que el desarrollo del niño y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.

Ninguna interpretación podrá excluir otros derechos inherentes al ser humano que no estén previstos en la presente Constitución.

Comentarios

Para cerrar el círculo, en esta disposición se establecen, con singular acierto, las reglas y principios de interpretación de los derechos humanos a que hace alusión la propia Constitución del estado, que se explican por sí solos. Sólo habría que esperar que

tengan eficacia, pero eso dependerá, más que del estado, de los afectados o interesados, pues como dijera Martí, en frase granítica: “los derechos no se mendigan; se reclaman y se exigen; si es necesario, se arrebatan”.

7. Una tentativa de retroceso

Después del enorme avance que significó para el estado de Derecho y los derechos humanos las reformas constitucionales del 26 de mayo de 2008 que acabamos de reseñar someramente, con fecha 9 de julio de 2009, esto es, apenas poco más de un año después los 22 diputados del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; los 14 diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y los 2 diputados del grupo parlamentario del Partido Nueva Alianza —que suman en total... ¡38! de los 40 que integran el Congreso (sólo no firmaron esa iniciativa u otra similar los 2 diputados del Partido de la Revolución Democrática)— presentaron una iniciativa de reformas a la fracción I del artículo 4o. Bis A, que como ya hemos visto dice: “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida”, para que quede como sigue:

Artículo 4o. Bis A...

I. El estado de Sinaloa reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano, al sustentar que desde el momento de la fecundación entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural; esta disposición no deroga las excusas absolutorias ya contempladas en la legislación penal.

8. La admonición de Diego Valadés

Al respecto, el ilustre e ilustrado doctor Diego Valadés, inspirador de las fundamentales reformas de 2008, con su acostumbrada prosa incandescente y profunda, ha denunciado con

oportunidad y verticalidad el origen y fondo de esa iniciativa, así como sus previsibles consecuencias jurídicas, palabras que es importante preservar. Ha dicho, entre otras cosas, lo siguiente:

La reforma propuesta para reformar el artículo 4o. de la Constitución se inscribe en la corriente fundamentalista que se abate sobre todo el país. Sinaloa ha tenido una tradición liberal de la que podemos sentirnos orgullosos.

Ahora nos encaminamos por un rumbo inverso al promover la adopción de un principio inspirado en el canon 1398 del Código de Derecho Canónico, con base en el cual la Comisión Pontificia de Interpretación determinó que la vida debe protegerse “desde el momento de la concepción”. La infracción de este deber moral se sanciona con la excomunión automática, sin procedimiento previo ni declaración especial, de todas las mujeres que aborten y de quienes las auxilien.

El efecto de la imposición de un credo hace que lo que es un pecado para unos, se convierta en un delito para todos. En Sinaloa la transformación de un respetable principio religioso en un inadmisibles precepto constitucional, hará que la excomunión de las mujeres que aborten vaya seguida de su encarcelamiento.

Esto, pese a los graves problemas para la salud de las mujeres que opten por el aborto. La Federación Internacional de Planificación Familiar muestra que un muy elevado porcentaje de los abortos clandestinos tiene como consecuencias septicemia, hemorragia, ruptura cervical, lesión intestinal, vaginitis química, perforación uterina con peritonitis, laceración de la pared vaginal o fístula vesicovaginal.

Lo que está a punto de ocurrir en Sinaloa, sucede ya en otros 16 estados de la república. Una ofensiva análoga se registra en varios países de nuestro hemisferio y en África.

Es probable que muchos legisladores no hayan advertido que por una confusión transformarán el ordenamiento constitucional en el instrumento de una confesión. Respeto profundamente la confesión, pero lamento sinceramente la confusión.⁴⁹

⁴⁹ Periódico *El Debate de Culiacán*, 22 de noviembre de 2009, p. 3-A.

Cabe señalar que ya antes, en un artículo publicado en la revista *Proceso*, titulado “Los godos”, había denunciado y criticado tal inconsecuencia. Después, el 10 de diciembre de 2009, justamente en el aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en una conferencia dictada en Culiacán amplió sus argumentaciones, y muy probablemente, en razón, precisamente, de la solidez y pertinencia de sus argumentaciones y de su conocida y reconocida autoridad intelectual y moral, tal iniciativa ha sido frenada, pues con el número de diputados que la suscribieron está de antemano aprobada, de modo que sólo faltaría, al interior del Congreso, cumplir con ciertas formalidades y pasarlas a la consideración de los ayuntamientos, que no dejaría de ser otra formalidad.

Esperemos que esa iniciativa quede en eso, y que en la próxima legislatura sea desechada.

XIII. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO BAJO LA OCTAVA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DEL 22 DE JUNIO DE 1922

1. *El régimen relativo en la Constitución general y en la local*

Hemos venido insistiendo en que, en un régimen federal como el nuestro, el examen de las instituciones locales tiene que hacerse tomando como base lo estatuido en la Constitución general, y en lo que se refiere al Poder Legislativo de los estados la Constitución general de 1917, en su texto original, en su artículo 115, en su párrafo séptimo (considerando cada una de las fracciones como párrafo), estableció lo siguiente: “El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios”.

En el octavo, esto es, a renglón seguido, añadió: “En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente”.

Éste, decíamos, fue el texto original de la Constitución de Querétaro de 1917, vigente en 1922 cuando se expidió lo que fue la octava Constitución del estado, que es la vigente, y por tanto lo que tuvieron que atender los legisladores sinaloenses.

Como no podía ser de otro modo, la Constitución del estado reguló la integración y funcionamiento del Poder Legislativo atendiendo a esos principios de la Constitución general, pero introduciendo a esa regulación los criterios que juzgó pertinentes, pues es claro que estas cuestiones son del resorte de los estados, que para ello son autónomos.

2. *Órgano depositario y forma de elección*

El órgano depositario del Poder Legislativo bajo la Constitución de 1922, como ya venía ocurriendo desde Constituciones precedentes, se denomina Congreso del estado y el mecanismo para acceder al mismo es, ahora, como desde la tercera Constitución —de 1861— de elección directa, ya que bajo la primera Constitución, de 1831, la elección era popular pero indirecta, en tanto que en la segunda Constitución, de 1852, dispuso que los diputados serían nombrados popularmente “en la forma prescrita por la ley”, esto es, lo dejó a la ley secundaria.

3. *Requisitos para ser diputado*

Lo señala el artículo 25, y son: I. Ser sinaloense por nacimiento o ciudadano sinaloense por vecindad con residencia efectiva en el estado, en este caso, no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección y en ambos casos estar en pleno ejercicio de sus derechos cívicos; II. Ser nativo del municipio donde se encuentra el distrito electoral que lo elija o avecindado

en él cuando menos seis meses antes de la fecha de la elección; III. Ser mayor de 21 años a la fecha de la elección, y IV. Como requisitos negativos, no pueden ser electos diputados propietarios o suplentes: el gobernador del estado, los secretarios y subsecretarios y titulares de cualesquiera de las entidades de la administración pública estatal o paraestatal, los magistrados del supremo tribunal de justicia y el procurador general de justicia, los jueces de primera instancia, los recaudadores de rentas y los presidentes municipales, en los distritos electorales en donde ejerzan sus funciones; los diputados y senadores del Congreso de la Unión, que se encontraren en ejercicio; las personas que tengan o hayan tenido mando de fuerzas de la Federación, estado o municipios y los ministros de cualquier culto. Los ciudadanos antes referidos, con excepción de los ministros de los cultos, podrán ser electos, siempre que se separen de sus cargos cuando menos 90 días antes de la elección.

Véase que en esta parte se reitera la prohibición de voto pasivo en favor de los ministros de cualquier culto religioso.

Por otra parte, llama la atención que en la fracción IV los requisitos negativos para ser diputado, y por tanto candidato al cargo, son cerrados, esto es, se señalan en forma expresa y determinada, en tanto que para ser candidato regidor, que es un cargo de una jerarquía política notoriamente inferior (artículo 115), así como para ser presidente municipal, el requisito de elegibilidad es “no tener empleo, cargo o comisión del gobierno federal, estatal o municipal, ni ser titular, director o su equivalente en sus respectivos organismos públicos paraestatales...”, lo que significa, en el caso de la administración centralizada, que tacha a todo mundo, mientras que en la paraestatal la limitación afecta únicamente a los titulares, director o equivalente en el cargo, pero no al resto del personal.

En cuanto a los requisitos para ser presidente municipal, dado que la Constitución no distingue, es de entenderse que son aplicables a cualquier tipo de elección, sea popular, o bien, ésta

sea hecha por el Congreso, en calidad de sustituto, por falta absoluta o renuncia o licencia de quien ostentaba el cargo por elección popular, de donde surge la duda en cuanto a la legalidad de un nombramiento de esta naturaleza hecha por el Congreso del estado en favor de una persona que no reúna tales requisitos y, en todo caso, qué recursos podrían proceder para combatir ese nombramiento, o bien, la legalidad de los actos en que intervenga.

4. *Periodo del cargo y forma de renovación*

En cuanto a estos dos aspectos, esta octava Constitución del Estado del 22 de junio de 1922, ha sido objeto de varias reformas, que han cambiado una cosa y otra. En su texto original el artículo 23 estatuyó lo siguiente: “Artículo 23. El Congreso del estado se compondrá de representantes electos popularmente cada cuatro años, cuyo personal se renovará por mitades, alternando cada dos años”.

El artículo se reformó el 31 de mayo de 1930, suprimiéndose la última parte, esto es, la renovación por mitades, lo que hace suponer que a partir de esa fecha la renovación era total.

Luego, se enmendó el 29 de junio de 1937, sin que se afectaran esos aspectos, pues la reforma se orientó a establecer que entrarían al ejercicio de su encargo el 1o. de diciembre del año de la elección y que no podrían ser electos para el periodo inmediato, ni con el carácter de suplentes cuando sean propietarios.

Una nueva reforma experimentó un año después: el 19 de julio de 1938, que la dejó en el texto que se había adoptado en 1930: “El Congreso del estado se compondrá de representantes electos popularmente cada cuatro años”.

Se modificó una vez más el 23 de septiembre de 1943 para reducir el periodo de cuatro a tres años, y, finalmente, el 18 de abril de 1979, para añadirle que por cada propietario se elegiría un suplente.

5. Número de integrantes

En este aspecto la Constitución del estado también ha sido objeto de múltiples reformas en las que debe advertirse no sólo la variación, siempre en aumento, del número de miembros del Congreso, sino también de la base o criterio para su definición.

Al respecto, ya lo hemos dicho pero es pertinente volver a insistir, que la Constitución general, en su artículo 115, en su párrafo séptimo dispuso: “El número de representantes en las Legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso el número de representantes de una Legislatura no podrá ser menor de quince diputados propietarios”, añadiéndose, en el párrafo siguiente que “en los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente”.

Lo anterior significaba que, para efectos electorales, el territorio de cada estado tendría que dividirse en distritos, y si bien la Constitución general decía que el número de representantes en las Legislaturas sería proporcional al de los habitantes no establecía base alguna para medir esa proporcionalidad, lo que significa que este aspecto lo dejaba a las Constituciones locales, y en todo caso para establecer esa proporcionalidad la Constitución disponía un número mínimo de diputados: quince.

En atención a ese marco jurídico, la Constitución del estado de 1922, en su texto original reguló tal aspecto en los siguientes términos:

Artículo 24. En cada distrito electoral de veinticuatro mil habitantes, o fracción que pase de siete mil, de acuerdo con el último censo del estado, se elegirá (*sic*) un diputado propietario, y su respectivo suplente. Este cubrirá las faltas de aquél: si son temporales, por mientras duren y si son absolutas, por todo el tiempo necesario para que se verifique la elección popular del nuevo propietario.

Es de subrayarse que cuando la Constitución general disponía que el número de integrantes de una legislatura fuera proporcio-

nal al de sus habitantes, ordenando que en todo caso el número mínimo fuera de 15 diputados, no estaba, en modo alguno, consagrando un sistema electoral, sino procurando que el número de integrantes de una legislatura fuera tal que garantizara su categoría de asamblea legislativa, conforme lo argumentara el diputado Francisco J. Múgica, que en los debates del Congreso esgrimiera como razón de ello los mismos argumentos que cinco años antes había expuesto don Emilio Rabasa en su obra “La Constitución y la dictadura”, cuestión a la que nos refiriéramos al estudiar las Constituciones del siglo XIX y que retomaremos más adelante, bastando con recordar que si una legislatura se integraba de 15 diputados y podía instalarse, esto es, funcionar, con la mayoría, esa mayoría era, entonces, de 8, y si las decisiones se podían tomar igualmente por mayoría significa que bastaban... ¡5! votos para expedir una ley o un decreto o fincar responsabilidades a un gobernador. Es decir, adoptar decisiones sobre asuntos que podían ir de los más triviales a los más graves, de ahí que, con razón, Rabasa censurara el precepto pues así constituía una asamblea que era, o inútil, o peligrosa, dado el número de sus integrantes y el tipo de relación que llevaran con el Ejecutivo, o las ambiciones que los animaran.

Eso fue lo que cuidaron los constituyentes.

En la actualidad —2009— ni uno ni otro texto permanecen, sino que han sido objeto de varias reformas, y en el caso de la Constitución general, la norma hasta de lugar cambió, pues la regulación relativa al Poder Legislativo de los estados ya no se hospeda en el artículo 115, sino en el 116, y ni en una ni en otra subsisten esos criterios para la integración del Poder Legislativo de los estados, como se verá más adelante.

6. Reformas sucesivas tanto de la Constitución general como de la Constitución del Estado

Como ya hemos dicho, en razón del régimen federal de Gobierno que nos rige, cuando en la Constitución general cambia

un criterio respecto de la forma o términos en que deben organizarse los poderes locales, las Constituciones estatales tienen que reformarse para adecuarse al texto de la Constitución nacional —no federal, insistimos, porque la Constitución no es producto de órganos federales— sin que ello sea obstáculo para que el poder reformador local pueda introducir cambios a la Constitución en cualesquiera de sus puntos.

Y tanto una cosa como otra han ocurrido respecto de las disposiciones de la Constitución del estado referentes al Poder Legislativo.

7. Reformas del artículo 24

Ya hemos dicho que cuando la Constitución del estado se expidió en 1922 dispuso que en cada distrito electoral de 24 mil habitantes o fracción que pasara de 7 mil se elegiría un diputado propietario con su respectivo suplente, y de acuerdo con la información estadística al año de 1921, Sinaloa tenía una población de 341,265 habitantes, y si por cada 24 mil habitantes se elegía un diputado, arrojaba como resultado 14.21 diputados, población que no ofrecía ningún problema para cumplir con la disposición de la Constitución general, en el sentido de que fueran 15 diputados como mínimo los que integraran la legislatura.

Al respecto hay que recordar que el territorio del estado estaba dividido en 16 municipios, pero para efectos de integración del Congreso la ley orgánica electoral del estado, de 14 de noviembre de 1917, reformada el 5 de octubre de 1918, facultaba al Congreso para que veinticinco días, cuando menos, antes del día señalado para las elecciones hiciera la división del estado en distritos electorales de 22 mil habitantes o fracción que pasara de 7 mil, eligiéndose un diputado propietario y un suplente por cada distrito, puntualizándose que se debía tener presente que el número de los electos no sería menor de 15.

Se seguía, pues, un criterio demográfico o poblacional.

Este artículo 24 ha sido objeto de... ¡nueve! reformas, que se han referido a diferentes aspectos y que algunas de ellas han obedecido a las enmiendas introducidas a la Constitución general en aspectos que han incidido en la integración de los congresos, pero en esta parte nos vamos a limitar a exponer las que afectaron al número de integrantes del Congreso.

A. *La reforma de 17 de mayo de 1974*

De acuerdo con esta reforma, la Constitución dispuso: “En cada municipio habrá un distrito electoral siempre y cuando los habitantes no excedan de 150 mil. En los municipios cuya población exceda de ese número, se fijará un distrito electoral por cada 150 mil habitantes o fracción que exceda de 75 mil”.

Como se puede apreciar, 52 años después de expedida la Constitución, se produjo un cambio por demás drástico: hasta antes de esta reforma, el territorio del estado se dividía en distritos electorales, que se formaban, conforme a la Constitución, de 24 mil *habitantes* —no ciudadanos o electores— o fracción que pasara de 7 mil, es decir, se aplicaba un criterio poblacional o demográfico.

A partir de esta reforma de 1974, el criterio cambió: al poblacional o demográfico se añadió el geográfico, pues la reforma dispuso que en cada municipio habría un distrito electoral, siempre y cuando los habitantes no excedieran de 150 mil. Es decir, un municipio podría tener 150 mil y tendría un diputado, y otro podría poner 5 mil habitantes, y tendría también un diputado, originándose así, en esa fecha, lo que algunos han llamado el fenómeno de la subrepresentación y sobrerrepresentación, obviamente al confrontar unos con otros y siempre y cuando entre unos y otros haya una disparidad demográfica muy marcada.

En los municipios cuya población excediera de 150 mil habitantes, tendrían un distrito electoral adicional por cada 150 mil habitantes o fracción que excediera de 75 mil, lo que significa que si un municipio tenía 225 mil habitantes, de todos modos tendría un diputado, porque para alcanzar el otro distrito requie-

ría que la población excedente de los 150 mil fuera más de 75 mil habitantes, es decir con 75,001 habitantes ya se actualizaría el supuesto que obligaría a crear otro distrito, y por tanto tener otro diputado, supuesto en el cual los electores tendrían que dividirse entre ambos, si no por partes iguales sí, al menos, lo más parejos posibles, todo lo cual supone una división de las secciones electorales en esos dos distritos.

De acuerdo con esa reforma en cada municipio habría, por lo menos un distrito electoral, siempre y cuando el número de habitantes no excediera de 150 mil, y como el territorio del estado se dividía, entonces, en 17 municipios (ya se había elevado a esa categoría lo que ahora es el de Salvador Alvarado, que se sustrajo de Mocorito), eso garantizaba, como mínimo, 17 diputados, más aquellos que se eligieran en los municipios más poblados por contar con más de un Distrito, complementándose su integración, conforme a una reforma a la Constitución general, con los llamados diputados de partido, conforme a las reglas establecidas en esa misma reforma.

B. La reforma de 18 de abril de 1979

Conforme a esta reforma, el texto quedó así:

Artículo 24. La Legislatura del estado se integrará con 23 Diputados electos por el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y hasta con 6 diputados electos, de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas estatales votadas en una sola circunscripción plurinominal.

La demarcación territorial de los distritos electorales uninominales se fijará teniendo en cuenta la población total del estado. En todo caso, cada municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal.

En la elección de los diputados de representación proporcional, la circunscripción plurinominal corresponderá al total del territorio del estado...

Véase cómo ahora se determinó de manera fija el número de integrantes del Congreso, disponiéndose que fueran 29, aunque de esos 29 sólo 23 se elegirían por el principio de mayoría relativa, en tanto que 6 ingresarían al Congreso por la vía de representación proporcional, y si bien es cierto que en la reforma se dijo que la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales se fijaría teniendo en cuenta la población total del estado, se insistió en que, en todo caso, cada municipio tendría cuando menos un distrito electoral uninominal, es decir, un diputado.

¿Respondió esta reforma, en su momento, al mandato de la Constitución general, que ya ordenaba, cómo lo hace ahora, que el número de representantes en las legislaturas de los estados fuera proporcional al número de sus habitantes?

Para esta pregunta no puede haber respuesta firme por la sencilla razón de que la Constitución general no establece ninguna base, y como la local tampoco lo hace, se torna prácticamente imposible, jurídicamente, establecer si ese número de diputados, en la época de aprobación de la reforma, era proporcional al número de habitantes que el estado tenía en ese momento, debiendo considerarse que conforme al censo de 1970 la población era de 1,266,528 habitantes, en tanto que ahora se puede decir que en 1980, esto es, un año después de esa reforma, la población del estado era de 1,849,879 habitantes, lo que significa que en 1979 la población era ligeramente menor a esa cifra, y si la fijáramos convencionalmente en 1,600,000 habitantes y esta población la dividimos entre los 29 diputados que integraban el Congreso, significaría que cada uno de ellos representaría, sólo teóricamente, desde luego, en promedio, 55,172.41 habitantes, considerando a los de representación proporcional, que por ello mismo no eran de mayoría, debiendo aclararse que una cosa es el número de habitantes y otra, muy diferente, el número de electores, esto es, de ciudadanos que aparezcan en la lista nominal de electores y que, por tanto, pueden votar el día de los comicios, pero ello no significa que esa representación política haya sido la proporcional a la población que tenía el estado,

porque, se insiste, no había, ni hay, aún, en la actualidad, base alguna para medir esa proporcionalidad.

C. La reforma del 1o. de abril de 1992

De acuerdo con la reforma de esta fecha, el artículo 24, en el aspecto que por ahora nos interesa, que es el primero párrafo, quedó formulado así:

Artículo 24. La Legislatura del estado se integrará con 23 diputados electos por el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y con 16 Diputados electos, de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas estatales votadas en una sola circunscripción plurinominal.

Adviértase que, conforme a esta reforma, la composición del Congreso pasó de 29 a 39 diputados, sin que variara el número de los electos por el sistema de mayoría relativa, que siguió siendo de 23, por lo que lo que aumentó fue el de los de representación proporcional, que de 6 pasó a 16, manteniéndose el criterio de que la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales se fijaría teniendo en cuenta la población total del estado, pero insistiendo en que, en todo caso, cada municipio tendría cuando menos un distrito electoral uninominal.

Se conjugaron, pues, dos criterios: demográfico y geográfico.

Al respecto, hay que señalar que, de acuerdo con la información estadística, la población del estado en 1990, esto es, dos años antes de la misma era de 2,204,054 habitantes, de modo que haciendo cuentas, de abril de 1979, en que la reforma del artículo 24 estableció que el Congreso se integrara por 29 diputados, a abril de 1992, en que por otra reforma a esa misma disposición se estableció que el Congreso se integraría por 39 diputados, esto es, en un lapso de 13 años, la composición del Congreso se incrementó en un 34,4828%, y si bien es cierto que la población también aumentó en ese lapso, sin que sea posible medir exactamen-

te en cuántos habitantes, habida cuenta la periodicidad con que se levantan los censos de población, también es cierto que como ese incremento en el número de diputados se hizo en el de los de representación proporcional, que se asignan, como regla general, en función de un porcentaje de votación obtenido por los partidos, no de mayoría relativa, que se ganan en la elección, el aumento de la población en ese lapso no puede servir de base para calificar la proporcionalidad del número de diputados en que se incrementó el Congreso, como tampoco el de la totalidad de los miembros del mismo, justamente porque, como ya se ha insistido, la Constitución no dice ahora por qué el número de habitantes se debe elegir un diputado, lo que se confirmará enseguida, ya que, transcurridos unos años, el número de miembros del Congreso aumentó de 39 a 40, y en ese número se ha quedado, no obstante de esa reforma a la fecha han transcurrido ya varios años y la población ha aumentado en forma significativa.

D. La reforma de 29 de marzo de 1995

En efecto, mediante esta reforma se elevó de 39 a 40 el número de diputados integrantes del Congreso, afectando a los de mayoría relativa, que de 23 pasaron a 24; en tanto que los de representación proporcional siguieron siendo los mismos 16.

Siguió subsistiendo la disposición según la cual la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales se fijaría teniendo en cuenta la población del estado, puntualizándose que, en todo caso, cada municipio tendría cuando menos un distrito electoral uninominal. Es decir, se reiteró la adopción de dichos criterios: el demográfico o poblacional y el territorial o geográfico, y por ello subsiste el fenómeno de la subrepresentación y sobrerrepresentación, habida cuenta la disparidad que hay entre los distritos electorales más poblados y los menos poblados, ya que para ganar en unos se requiere de un número de votos, a veces infinitamente mayor, que el número de electores de los distritos

menos poblados, pero esta cuestión y las vinculadas a ella las examinaremos en otro capítulo, señaladamente cuando abordemos el examen de decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el desarrollo jurídico-político del estado.

Sólo cabe agregar, aquí, de acuerdo con la información estadística disponible, que para 1995 la población del estado era de 2,425,675, lo que significa que cada diputado, en promedio, representaba a 60,641.875 habitantes, independientemente de que sólo 24 fueran electos por el sistema de mayoría relativa y 16 de representación proporcional.

Ahora, prácticamente tres lustros después, no obstante el notable incremento de la población, los integrantes del Congreso siguen siendo los mismos 40 que se aprobaron por reforma de 1995.

E. *Otras reformas*

No son, las anteriores, las únicas reformas que ha experimentado este artículo 24, pero las antes reseñadas son las únicas que han afectado el número de sus integrantes. Antes y después de la antes mencionada ha sufrido otras, y de las posteriores cabe resaltar la de 23 de enero de 1998; y las de 19 de julio de 2006, pero éstas, insistimos, regularon otros aspectos.

8. *Texto vigente*

El texto vigente de esta disposición es el siguiente:

Artículo 24. El Congreso del estado se integrará con 40 diputados, 24 de ellos electos por el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 16 diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votada en circunscripción plurinominal.

La demarcación territorial de los distritos electorales uninominales se fijará teniendo en cuenta la población total del estado. En

todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal.

Para la elección de los 16 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas de candidatos, el territorio del estado se podrá dividir de una a tres circunscripciones plurinominales. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Para que un partido político obtenga el registro de sus listas para la elección de diputados de representación proporcional, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos diez distritos uninominales, de ellos, en su caso, mínimamente tres deberán estar en cada circunscripción plurinominal.

Todo partido político que alcance entre el dos y medio y el cinco por ciento de la votación estatal emitida para la elección de diputados en el estado, tendrá derecho a que se le asigne un diputado de representación proporcional.

El número de diputados de representación proporcional que se asigne a cada partido se determinará en función del porcentaje de votos efectivos obtenidos, mediante la aplicación de la fórmula electoral y procedimiento de asignación que señale la ley. En todo caso la asignación se hará siguiendo el orden que tuvieren los candidatos en la lista o listas correspondientes.

En ningún caso un partido político podrá contar con más de 24 diputados por ambos principios.

En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en diez puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida, más los diez puntos porcentuales.

9. Periodos de sesiones

De acuerdo con el artículo 36 el Congreso tiene al año dos periodos ordinarios de sesiones: el primero comienza el 1o. de diciembre

y termina el 1o. de abril siguiente, y el segundo principia el 1o. de junio y concluye el 1o. de agosto inmediato. Ambos son prorrogables a juicio de la Cámara por el tiempo que fuere necesario.

*10. Asuntos que obligatoriamente deben abordarse
en el primer periodo ordinario de sesiones*

De acuerdo con el artículo 37, durante el primer periodo ordinario de sesiones el Congreso debe ocuparse de discutir y aprobar la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del estado y la leyes de ingresos de los municipios, para lo cual le deberán ser presentados los proyectos respectivos a más tardar el último sábado del mes de noviembre de cada año, a efecto de que puedan regir a partir del 1o. de enero inmediato, resaltando la disposición de que, en tanto no se aprueben las nuevas, se tendrán por prorrogadas las correspondientes al año anterior.

De esta primera parte del artículo 37 cabe destacar la facultad y la obligación que tienen los ayuntamientos de presentar sus proyectos de presupuesto de egresos y de ingresos, ya que, como subrayáramos en su oportunidad, la antigua facultad de los ayuntamientos de decretar los arbitrios que fueran necesarios para cubrir su presupuesto, que se habían mantenido en las últimas Constituciones del siglo XIX, incluyendo, desde luego, la de 1894, había desaparecido, y esa atribución, conforme a las Constituciones de 1917, tanto general como local, había pasado a la legislatura.

Asimismo, revisará la cuenta pública del primer semestre del gobierno del estado y de los municipios, para lo cual dichas cuentas le deberán ser presentadas a más tardar 15 días antes de su apertura.

*11. Asuntos que obligatoriamente deben abordarse
en el segundo periodo ordinario de sesiones*

En este periodo, como mínimo, se ocupará de revisar y, en su caso, aprobar el segundo semestre de la cuenta pública del Go-

bierno del estado, así como la de los ayuntamientos, lo que debe hacer, de acuerdo con el artículo 43, fracción XXII, por medio de la Auditoría Superior del estado.

En su caso, hará las observaciones o suspenderá la cuenta, y de proceder, expedirá el finiquito respectivo por cada semestre del ejercicio fiscal.

Cuando se decrete la suspensión de la aprobación de una cuenta pública, ésta deberá ser nuevamente discutida en el siguiente periodo ordinario de sesiones, previa a la revisión y aprobación en su caso, de la que corresponda al mismo.

En caso de que en la revisión de una cuenta se encuentren irregularidades o hechos que hagan presumir la existencia de delitos, se denunciarán ante la Procuraduría General del estado, la Contraloría General del estado o ante la autoridad que corresponda, según el caso.

Este mismo artículo 37 señala que los organismos públicos descentralizados y de participación estatal o municipal deberán remitir la información sobre la aplicación de los recursos públicos recibidos durante el ejercicio fiscal anterior, en los términos previstos en las leyes, a más tardar 15 días antes de la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones.

12. *La revisión de la cuenta pública, de orden político.*

Una alternativa de revisión jurisdiccional

Conforme al texto vigente, es claro que la revisión de las cuentas públicas es un asunto de carácter eminentemente político, y por más irregularidades que alguna pueda tener, si se aprueba por mayoría, así no sean subsanadas las irregularidades, pasa.

Qué diferente sería si la revisión fuese de orden jurisdiccional, lo que supone que deje de ser un asunto de competencia del Congreso y pase a ser del resorte de un órgano nuevo: de un tribunal de cuentas, como los que tienen la mayor parte de los países europeos, en los que tienen una larga tradición, que sería la mejor alternativa para poner freno al despilfarro de recursos pú-

blicos, que es la gran tragedia no sólo del Sinaloa, sino de todos los estados del país, y, por supuesto, del país respecto del presupuesto federal, que por muchos títulos es el más importante.

13. *Facultad para convocar a periodo extraordinario de sesiones*

Los órganos facultados para convocar a un periodo extraordinario de sesiones son la Diputación Permanente; la mayoría absoluta de los diputados; el Ejecutivo del estado y el Supremo Tribunal de Justicia. En estos últimos tres casos la convocatoria se hará por conducto de la misma Diputación Permanente.

Conforme al artículo 38, que regula esta materia, en los periodos extraordinarios se tratarán de preferencia los asuntos que lo motiven, sin perjuicio de los que señale la propia Constitución y de los que a juicio de la Cámara deban también resolverse.

Llama la atención que, siendo el municipio la base de la división territorial y de la organización política, no se le reconozca el derecho de convocar a periodo extraordinario, cuando se le reconoce la facultad para iniciar leyes.

14. *El derecho de iniciativa de leyes y decretos o sus reformas*

El artículo 45 se lo confiere a los miembros del Congreso; al gobernador del estado; al Supremo Tribunal de Justicia; a los ayuntamientos; a los ciudadanos sinaloenses y a los grupos legalmente organizados.

Al respecto resulta pertinente puntualizar que este derecho de iniciativa la Constitución no se lo confiere ni se lo reconoce a los organismos públicos —por lo menos, a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos se le negó expresamente en una oportunidad— pese a que se lo da a organizaciones de la sociedad civil, e incluso a la ciudadanía en general, disposiciones que son más cosméticas que sustantivas, pues, como lo acredita la experiencia, las iniciativas presentadas por ciudadanos, salvo que actúen

como testafierros de algún político que no quiera dar la cara o que por alguna razón respalde su iniciativa, éstas no son objeto de mayor atención.

En cuanto al derecho de iniciativa otorgada al Supremo Tribunal de Justicia ha sido estéril en cuanto que, hasta donde se sabe estadísticamente, jamás ha presentado una iniciativa.

15. *Atribuciones del Congreso*

En el artículo 43, a lo largo de treinta y cuatro fracciones se regulan las facultades del Congreso, dentro de las que se encuentran no sólo facultades legislativas propiamente dichas, sino también de nombramiento, como las de gobernador del estado, con el carácter de sustituto o interino (fracción XIII); de magistrados del Supremo Tribunal de Justicia (fracción XIV); de presidente municipal, síndicos procuradores y regidores sustitutos en casos de vacantes (fracción XV); de presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (artículo 77 Bis); de presidente y consejeros ciudadanos del Consejo Estatal Electoral (artículo 15); de revisión y fiscalización, como las referentes a las cuentas públicas e informe de la Auditoría Superior del estado (fracciones XXII y XXII Bis); de autorización para la obtención de empréstitos o créditos y otorgamiento de garantías o avales, así como para que el Ejecutivo Estatal y los ayuntamientos se constituyan en avalistas de organismos sociales legalmente instituidos que tengan por objeto tener créditos para la realización de obras de interés social cuando existan garantías de recuperación del financiamiento (fracción XXIII).

Igualmente se faculta al Congreso, además de expedir, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos, para interpretarlas, sin que se especifique el modo del ejercicio de esta función: la de interpretación.

También cuenta con facultades para conocer de las imputaciones formuladas mediante juicio político en contra de los servidores públicos señaladas en el título VI de la propia Constitución,

actuando como órgano de acusación si resultare procedente presentar ésta, y emitir declaratoria de si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de los servidores públicos, tratándose de delitos, erigiéndose en jurado de acusación (fracción XX).

Pese al cúmulo de facultades que se otorgan al Congreso no se advierte una facultad explícita para emprender investigaciones en asuntos que el Congreso considere importantes, o lo estime así un porcentaje mínimo de diputados.

16. *Prohibiciones al Congreso*

En el artículo 44 se dispone que el Congreso no podrá “expedir leyes que violen los derechos individuales y los preceptos establecidos por la Constitución Federal o por la particular del estado”, disposición esta que, además de no guardar congruencia con los artículos 1o.; 4o. Bis; 4o. Bis A; 4o. Bis B y 4o. Bis C, de la propia Constitución, que habla de los derechos humanos, no de derechos individuales, es un texto además de ampuloso, innecesario, pues aunque nada se dijera es claro que el Congreso no puede expedir leyes que transgredan la propia Constitución del estado o la general.

También se le prohíbe delegar sus facultades legislativas, precisándose que sólo en caso de guerra extranjera podrá delegar al Ejecutivo del estado facultades en hacienda y guerra.

17. *Facultades que el Congreso se ha arrogado, invadiendo la esfera del Ejecutivo*

Es enteramente normal que el examen de las facultades del Congreso se haga atendiendo a las que expresamente se le confieren, ya sea en la Constitución o en alguna ley, o bien, cuando se invoca como sustento el ejercicio de facultades implícitas, y que, por ello, no se advierta el ejercicio de facultades que *no* le están expresamente conferidas ni suponen, desde luego, el ejercicio de facultades implícitas, por lo que, al dictar normas, en el contexto

de un ordenamiento para cuya expedición tiene, desde luego, atribuciones, no sólo sin una base jurídica específica, así resulte opinable, sino invadiendo atribuciones que expresamente le corresponden al Ejecutivo, puede decirse que se arroga atribuciones al margen completamente de la Constitución y de las leyes, lo que puede dar lugar a que se cuestione la legalidad de esas disposiciones y que se generen problemas jurídicos cuyo surgimiento no puede tener la menor justificación.

Para que se advierta con mayor claridad la cuestión que estamos planteando debemos recordar, en primer lugar, que de acuerdo con el artículo 65 de la propia Constitución, son facultades y atribuciones del gobernador constitucional del estado “sancionar, promulgar, reglamentar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del estado proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...”. En esta disposición, que incluso es más clara y más completa que la equivalente de la Constitución general, esto es, de la que señala las facultades y obligaciones del presidente, que es el artículo 89, se ha reconocido, no sólo por la doctrina sino también por la jurisprudencia, que es la base de la facultad reglamentaria, y que habida cuenta la división de poderes corresponde única y exclusivamente al titular del Ejecutivo, en el orden local, en nuestro caso, al gobernador de Sinaloa: en el orden federal, al presidente de la República.

Pues bien, no obstante ello, en algunas leyes el Congreso del estado ha atribuido, sin ninguna base y sin ninguna explicación, facultades para reglamentar leyes, no al Ejecutivo, obviamente, sino a otros órganos, como las que le confiere al Consejo Estatal Electoral para expedir reglamentos, esto es, para reglamentar la Ley Estatal Electoral, como permite constatarlo la lectura del artículo 56, que dice que son atribuciones del Consejo Estatal Electoral “dictar normas y previsiones destinadas a ser efectivas las disposiciones de esta ley” (fracción II).

En ejercicio, precisamente, de esas facultades cuya validez es asaz cuestionable, el Consejo Estatal Electoral ha expedido diferentes reglamentos.

La cuestión es, sin duda, polémica, y si esa discutible regulación no ha escalado conflictos jurídicos es porque, por un lado, tales facultades para expedir reglamentos tienen en su favor el argumento de la autonomía del referido órgano electoral y de que en el Consejo Estatal Electoral participan todos los partidos políticos, que como actores como son del proceso electoral serían, en un momento dado, los legitimados para impugnar los reglamentos que expida el Consejo, pero como ellos participan en su expedición o, por lo menos, lo han hecho en los que hasta la fecha se han emitido, se nulifica, por así decirlo, cualquier posibilidad de impugnación.

Ello, sin embargo, no es obstáculo para que, eventualmente, en el plano jurisdiccional, tales reglamentos puedan ser cuestionados en su validez en función del cuidado que debe hacerse del principio de legalidad, conforme al cual las autoridades únicamente pueden hacer aquello para lo cual están facultadas y que el órgano que les haya conferido las facultades se haya ajustado, a su vez, a la legalidad, de acuerdo con lo que estatuye el artículo 201, de la Ley Electoral del estado.

Que los partidos políticos, en tanto actores en el proceso electoral, no impugnen la validez de disposiciones de la Ley Electoral del estado, como las mencionadas, ni, menos, los reglamentos que el Consejo Estatal Electoral expida de acuerdo con las mismas, porque ellos participaran en su expedición, no es, tampoco, obstáculo para que desde el punto de vista doctrinario se pueda valorar la constitucionalidad y/o validez de tales reglamentos.

Pero si, en ningún caso, nada se hace al respecto, no es porque no haya bases o elementos para hacerlo, sino por otras razones que, cualesquiera que sean, demeritan la legalidad y ponen en duda la calidad de partidos y ciudadanía.

18. Naturaleza de las resoluciones del Congreso

En las Constituciones del siglo XIX se dispuso, con acierto, que toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley o decreto.

Ahora, el artículo 42, dice que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo, estableciendo que las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el presidente del Congreso y por los Secretarios, en tanto que los acuerdos, en todo caso, serán firmados sólo por los dos secretarios.

19. *Diputación Permanente*

Dice el artículo 49 en su primera parte: “Durante los recesos del Congreso del estado habrá una Diputación Permanente compuesta de once miembros, de los cuales funcionarán siete como propietarios y cuatro como suplentes generales”.

Por consiguiente, en rigor, la Diputación Permanente se integra, en su funcionamiento, únicamente por siete miembros, y aunque la Constitución no regula cómo y/o cuándo se puede instalar, es claro que lo puede hacer con la mayoría de sus miembros, pero suponiendo que siempre funcione con la totalidad de ellos, en razón de que para eso hay cuatro suplentes generales, la mayoría de 7 son 4, lo que significa que para tomar cualquier decisión en los asuntos respecto de los que tiene atribuciones (artículo 50) bastan... ¡4! votos, como son, entre otros asuntos importantes: nombrar gobernador provisional en los casos que la Constitución prevea, o conceder licencias, a diputados, gobernador y magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, auténticas o simuladas.

XIV. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO BAJO LA OCTAVA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DEL 22 DE JUNIO DE 1922

1. *Órgano depositario y denominación*

De conformidad con el artículo 55, el ejercicio del Poder Ejecutivo del estado se deposita en un ciudadano que se denominará

“gobernador constitucional del estado”, es decir, respecto de la Constitución anterior —la de 1917— se le añadió el adjetivo constitucional, por demás innecesario, puesto que cualquiera que sea el carácter del gobernador, sin duda será constitucional porque el nombramiento tiene que ajustarse a las formalidades, si no, no se puede alcanzar tal cargo.

2. *Periodo*

Actualmente, en los términos del artículo 57, “el gobernador entrará a ejercer su cargo el día primero de enero del año siguiente al de su elección, durará seis años en su ejercicio y no será reelecto”, pero en cuanto a la duración del periodo, en su texto original, la Constitución señalaba que el mismo era de cuatro años. Su ampliación a seis data de la reforma del 25 de mayo de 1943.

Al respecto es de recordarse que en la Constitución de Querétaro el periodo original del titular del Poder Ejecutivo era de cuatro años, pero esa regla se reformó el 24 de enero de 1928 para ampliar el periodo a seis, de modo que los legisladores locales se tardaron un buen número de años para ampliar el periodo de gobernador a seis años, y es que, como lo enseña la experiencia, en la pluralidad de ordenes locales hay la tendencia a copiar o imitar, a veces en forma extralógica, lo que hacen los poderes federales.

3. *Requisitos de elegibilidad para ser gobernador*

Conforme al artículo 56, los requisitos para ser gobernador son:

- I. “Ser ciudadano sinaloense por nacimiento o por vecindad, en este último caso con residencia efectiva no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección”, texto este que, respecto del original, representa una mayor

apertura, pues antes únicamente ofrecía tal posibilidad a los sinaloenses por nacimiento, aunque también exigía se poseyera el grado de instrucción que la Constitución determinaba;

- II. “Tener treinta años cumplidos el día de la elección”, formulación normativa ésta por demás incorrecta, pues literalmente lo que exige es que el día de la elección el candidato tenga treinta años, cuando la formulación normativa debiera expresar tener treinta años cumplidos al día de la elección, esto es, que a esa fecha tenga más de treinta años,
- III. “Haber conservado su domicilio en el estado, seis meses al menos, inmediatamente antes de la elección”. Este texto también procede de una reforma, pues en su redacción original la Constitución era más exigente, ya que decía: “Haber residido en el estado, un año, al menos, inmediatamente antes de la elección”, diferencia por demás notable, pues no es lo mismo conservar un domicilio en un lugar que tener su residencia en el mismo. Lo primero se logra o se puede acreditar teniendo en propiedad o en arrendamiento una casa-habitación, aunque no se viva permanentemente en ella, mientras que lo segundo se logra únicamente cuando, efectivamente, se vive en el lugar, esto es, cuando se tiene arraigo en el mismo; es entonces, y sólo entonces, cuando se puede decir que se reside en un lugar determinado.

Por tanto, parece que era más sabio el texto original, pues la razón de ser de esta exigencia es que el candidato a futuro gobernante tenga conocimiento de la problemática local de primera mano, y esa únicamente se alcanza cuando se vive en el lugar.

- IV. “Haber obtenido la mayoría de sufragios legales”, puntualizándose que “en caso de empate en la votación, se convocará a nuevas elecciones”. Este texto no ha variado;

V. “No haber sido secretario, subsecretario o titular de cualesquiera de las entidades de la Administración Pública Estatal o Paraestatal; magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, procurador general de justicia; juez de primera instancia, recaudador de rentas o presidente municipal, diputado y senador al Congreso de la Unión, que se encontrare en ejercicio; haber tenido mando de fuera de la Federación, estado o municipios o ser ministro de cualquier culto. Los ciudadanos antes referidos, con excepción de los ministros de los cultos, podrán ser electos, siempre que se separen de sus cargos cuando menos noventa días antes de la elección”;

VI. “No haber sido convicto por ningún Tribunal, ni haber figurado directa o indirectamente en alguna azonada motín a (*sic*) —léase: o—cuartelazo promovido contra las instituciones de la nación o del estado”, y

VII. “Comprobar de conformidad con el Código Civil y demás leyes sobre la materia su calidad de ciudadano sinaloense por nacimiento”.

Este último requisito no guarda coherencia, el todo, con la fracción I, pues parece que en esta fracción VII sólo admite la posibilidad de que sean gobernadores los sinaloenses por nacimiento, lo que implícitamente le cierra la puerta a los sinaloenses por vecindad, que les había abierto la fracción I.

4. Sistema de elección

Contra lo que se puede suponer, en el capítulo relativo al Poder Ejecutivo no se contiene, a diferencia de las Constituciones anteriores, ninguna disposición que señale el sistema de elección del gobernador, no, al menos, expresamente, aunque sí, por supuesto, de manera indirecta. Es en el artículo 14 en donde se dice que las elecciones del gobernador del estado, pero también las de diputados del Congreso del estado y de los presidentes municipales, síndicos procuradores y regidores de los ayuntamientos, “se realizarán mediante sufragio universal libre, secreto y directo”, y enseguida, sin el cuidado debido, agrega: “Se resolverán a

mayoría de sufragios y conforme al principio de representación proporcional...”, englobando, indebidamente, la elección de gobernador, que desde luego no se resuelve más que por mayoría de sufragios, en modo ni forma alguna conforme al principio de representación proporcional.

Se trata aquí, de una notoria falta de cuidado en la redacción y técnica legislativa.

5. Fecha de elección. La homologación del calendario electoral local con el federal. La discrepancia en cuanto a fechas entre la Constitución y la Ley Electoral del Estado, pero la conformidad de ésta con la Constitución general

Existe en la actualidad, en el orden jurídico local, señaladas una dualidad de fechas para la elección de gobernador, pues mientras que el artículo 14 de la Constitución señala que éstas “se verificarán el segundo domingo de octubre del año que corresponda y con sujeción a la ley reglamentaria correspondiente”, la Ley Electoral del estado, por reforma del 1o. de octubre de 2009 fijó como fecha de las elecciones “el primer domingo de julio del año que corresponda”, y es que esta reforma se hizo en atención a la reforma al artículo 116, fracción IV, de la Constitución general de la República, el 13 de noviembre de 2007, pero sin que, pese a las varias iniciativas presentadas para ello, se reformara previamente la Constitución del estado, cuestión que llevada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ésta resolvió que la reforma a la ley electoral estaba acorde con la Constitución general, inaplicando el artículo 14 de la Constitución, por lo que las elecciones que tendrán verificativo en el estado en el 2010 serán el primer domingo de julio.

Más adelante volveremos sobre este tema para examinarlo con más detenimiento y mayor profundidad habida cuenta que una lectura atenta de la Constitución general, que sólo dispone que “las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que... la jornada comicial tenga lugar el primer do-

mingo de julio del año que corresponda”, no que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio, y el verbo garantizar, conjugado en futuro, que utiliza la Constitución general, supone e implica un elemento de derrotabilidad, habida cuenta que para que las Constituciones garanticen tal cosa las mismas tenían que ser objeto de sendas reformas constitucionales y, para ello, desde luego, se requiere del cumplimiento de una serie de requisitos, como es el de que la iniciativa correspondiente se apruebe por una mayoría especial, y si esa mayoría especial no se logra, pese a que se intente, ello no implica ni puede significar una violación a la Constitución general, pues a lo imposible nadie está obligado, además de que nadie puede obligar a los diputados que voten en un determinado sentido, so pena de que se transgreda su libertad de pensamiento, y en la especie tal mayoría especial no se logró, y por eso es que no se reformó la Constitución, pero sí la Ley Electoral, produciéndose tal discrepancia en el orden local.

6. Reglas de sucesión. Nombramiento de gobernador por el Congreso o la Diputación Permanente

De acuerdo con el artículo 58, las faltas temporales del gobernador hasta por treinta días serán suplidas por el secretario de Gobierno, con el carácter de encargado del Despacho; las que excedan de tal periodo serán cubiertas por un gobernador interino que nombrará el Congreso por mayoría absoluta de votos de los diputados presentes. Si éste estuviere en receso al ocurrir la falta, la diputación permanente nombrará un provisional.

En el supuesto de que la falta absoluta de gobernador del estado ocurra dentro de los dos primeros años del sexenio, el Congreso se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número del total de sus miembros nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de votos un gobernador interino, y expedirá inmediatamente la convocatoria a nuevas elecciones.

Si el Congreso estuviere en receso al ocurrir la falta, la Diputación Permanente nombrará uno provisional y convocará al Congreso “*a sesiones extraordinarias*”, es decir, a periodo extraordinario de sesiones —que no es lo mismo— para que éste designe un gobernador interino y convoque —el Congreso— inmediatamente a elecciones.

Si la falta absoluta del gobernador ocurriera en los últimos cuatro años de su periodo, si el Congreso se encontrase en sesiones, esto es, en periodo ordinario de sesiones (podría estar en sesiones, pero en periodo extraordinario), designará un gobernador sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Diputación Permanente nombrará un gobernador provisional y convocará al Congreso “*a sesiones extraordinarias*”, esto es, a periodo extraordinario de sesiones, para que se dirija en Colegio Electoral y haga la elección del gobernador sustituto.

Tal es el procedimiento que señala el artículo 59.

7. La sucesión del gobernador por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia

La Constitución contempla dos hipótesis diferentes en las que el presidente del Supremo Tribunal de Justicia puede llegar a ocupar el cargo de gobernador.

Una de ellas es la prevista en el artículo 60, que prevé que

...siempre que por cualquier motivo no pudiera por de pronto el Congreso o la Diputación Permanente, hacer la designación de que tratan los artículos anteriores (58 y 59), entrará a ocupar el cargo, provisionalmente, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del estado.

La otra hipótesis se surte cuando, como dice el artículo 62

...si por cualquier motivo la elección ordinaria de gobernador no estuviere hecha y publicada antes del día primero de enero en que

deba verificarse la renovación, o el electo no entrare al ejercicio de sus funciones, ese día cesará sin embargo el antiguo, y se encargará del Poder Ejecutivo el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia por mientras se llenan aquellas formalidades.

Al respecto hay que comentar, por un lado, que si cualesquiera de esas hipótesis se actualiza, al pasar a ocupar el cargo de gobernador, es claro que el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, en ese momento, deja de ser tal, habida cuenta la prohibición contenida en el artículo 20 de la Constitución, según el cual “no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación”; por otro, que justamente en esas circunstancias radica la importancia de la elección del presidente del Supremo Tribunal de Justicia, que corre a cargo de sus pares, los magistrados miembros del propio tribunal.

8. *Facultades y obligaciones del gobernador constitucional del estado*

Las señala, en lo fundamental, el artículo 65, mismas que sistematiza a lo largo de 25 fracciones, pero hay que aclarar que en el listado llega formalmente hasta la XXIV, pero es porque hay una Bis: la XXIII, disposiciones que comprenden una gama muy variada de atribuciones, que comprenden desde la de sancionar, promulgar, reglamentar y ejecutar las leyes, hasta la de formalizar toda clase de acuerdos, contratos y convenios, pasando por facultades de nombramiento, en algunos casos con la ratificación del Congreso o la Diputación Permanente, como es el caso del nombramiento del procurador de justicia; de mando sobre la fuerza pública; de convocatoria al Congreso a periodo extraordinario en sesiones; de presentación de iniciativas de ley, incluyendo las de orden presupuestal y de ingresos; expedir reglamentos para el régimen jurídico-orgánico, económico y operativo de las dependencias de la administración pública estatal y paraestatal; previa autorización del Congreso, celebrar empréstitos y otorgar

garantías o avales, así como cuidar que la recaudación e inversión de los caudales públicos se hagan con arreglo a las leyes.

También se le confieren facultades para pedir y dar informes al Congreso sobre cualquier ramo de la administración y al Supremo Tribunal de Justicia sobre los asuntos de su competencia; formar la estadística del estado, expedir títulos profesionales y extender los fiats de notarios.

Esas y otras atribuciones, que implican dar cargos y en la mayor parte de los casos poder público y manejo presupuestal, hacen del gobernador el personaje más importante de la vía pública de la entidad.

Pero en la Constitución también se otorgan al gobernador facultades que, frente a la realidad, parecen reminiscencias de una época remota, como son las de “dictar las medidas urgentes que estime necesarias para la defensa de la salubridad pública del estado” o “velar de la moralidad pública, impidiendo enérgicamente el establecimiento de juegos de azar”, y decimos que estas atribuciones parecen reminiscencias, pues las mismas parecen ser suficientes como para que se avocara a atender el severo problema de alcoholismo y drogadicción, así como del tráfico de enervantes, en tanto que, sin duda, afectan la salud pública, así como el establecimiento de casinos, que en lugar de que se impida “enérgicamente” —como dice el artículo 65, fracción XIX— su establecimiento, parece que se les alienta, pues en los últimos años han proliferado tanto, por lo visto con el apoyo “enérgico” de las autoridades que en ello intervienen, pues de otro modo no se pudieran haber establecido, a contrapelo, además, de lo dispuesto por el artículo 156, que establece lo siguiente:

Quedan estrictamente prohibidos en el estado, todos los juegos de azar. Para extirpar ese vicio, combatir el alcoholismo y reprimir la prostitución y la vagancia, la ley se mostrará severa y las autoridades serán inexorables. Es causa de responsabilidad oficial, toda falta u omisión en el cumplimiento de las obligaciones que este precepto impone.

Este es un ejemplo más de derecho vigente, no positivo, con el agravante de que ningún órgano facultado es capaz de fincar responsabilidades a los responsables.

9. *Derecho de veto*

En términos generales, el gobernador tiene la facultad de hacer observaciones a todo proyecto de ley o decreto aprobado por el Congreso y, por tanto, devolverlo al mismo con esas observaciones. A eso es a lo que en doctrina se le ha llamado derecho de veto, pues bajo esa denominación la Constitución no lo consagra.

En efecto, el artículo 46, en su fracción III, dice: “Aprobado por el Congreso un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo promulgará inmediatamente”.

Como es de suponerse, el Ejecutivo tiene un plazo para ejercer esa facultad: en la especie es de ocho días “útiles contados desde la fecha en que lo reciba, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado sus sesiones; en este caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil del nuevo periodo de sesiones” (fracción IV).

El veto del gobernador puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión en la que se discuta de nuevo el asunto (fracción VI), caso en el cual el proyecto se remite al ejecutivo para su inmediata promulgación.

La Constitución prevé casos en que el gobernador no tiene ese derecho. Uno de esos casos es la expedición de la Ley Orgánica del Congreso, que no sólo no puede ser vetada sino que tampoco requiere de promulgación de parte del titular del Ejecutivo estatal (artículo 43, fracción I). Otros casos son aquellos en los que el Congreso ejerce funciones de Colegio Electoral o de jurado; en los decretos de convocatoria a elecciones para servidores públicos del estado y municipios y en los decretos de apertura y clausura en los periodos extraordinarios de sesiones (fracción IX).

Cabe añadir que la Constitución nada dice respecto de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos del estado, que en el orden federal fuera materia de discusión en años recientes. El artículo 43, que se refiere a las facultades exclusivas del Congreso, en su fracción XXI únicamente dice: “Expedir anualmente la Ley de Ingresos y Egresos del estado”.

10. *Serie de gobernantes que han ejercido el Poder Ejecutivo del estado bajo la vigencia de la octava Constitución de 1922 (vigente)*

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Fecha de decreto</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
José Aguilar	Culiacán	(Decreto 7 de oct 8)	Interino por licencia del gobernador Ángel Flores.	1920
Manuel Rivas		(Decreto 68 de marzo 16)	Interino por licencia del gobernador Ángel Flores.	1923
Victoriano Díaz		(Decreto 137 de oct 31)	Interino del interino.	1923
José María Tellaeché (Presiente del Supremo Tribunal)		(Decreto 237 de mayo 29)	Sustituyó al interino del interino.	1924
Alejandro R. Vega		(Decreto 9 de sep 25)	Gobernador para el periodo del 1o./ene/1925 al 31/dic/1928.	1924
Benjamín Salmón			Gobernador provisional mientras dura la licencia del gobernador Alejandro R. Vega.	1925

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Fecha de decreto</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
José María Guerrero		(Decreto 220 de julio 23)	Gobernador provisional.	1926
José María Guerrero		(Decreto 221 de julio 24)	Gobernador interino.	1926
Fortino Gómez		(Decreto 225 de agosto 19)	Gobernador provisional en lugar del provisional (José María Guerrero).	1926
Juan de Dios Batiz		(Decreto 1 de sep 15)	Gobernador interino por licencia concedida a José María Guerrero.	1926
Juan de Dios Batiz		(Decreto 2 de sep 18)	Gobernador interino en sustitución de Alejandro R. Vega, desaforado por el Congreso.	1926
Manuel Páez		(Decreto 157 de nov 14)	Nombrado gobernador Const. interino en sustitución del ingeniero Juan de Dios Bátiz, que había renunciado.	1927
José María Guerrero		(Decreto 200 de feb 16)	Nombrado gobernador provisional por licencia concedida, por 8 días y con derecho a renunciar por el tiempo que no le fuera necesario, al profesor Manuel Páez.	1928

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Fecha de decreto</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Julián Chávez		(Decreto 201 de feb 17)	Gobernador provisional.	1928
Macario Gaxiola		(Decreto 7 de sep 28)	Gobernador para el periodo de 1o./ene/1929 al 31/dic/1932.	1928
Manuel Páez			Gobernador Interino.	1928
Ramón Castro Inzunza		(Decreto 45 de oct 30)	Gobernador interino por licencia concedida a Manuel Páez.	1928
José María Tarriba		(Decreto 51 de nov 15)	Gobernador interino por licencia del interino Manuel Páez.	1928
Emeterio Carlón		(Decreto 162 de dic 5)	Gobernador interino por licencia del gobernador Const., Macario Gaxiola.	1929
Antonio Amésquita		(Decreto 234 de junio 16)	Gobernador interino por licencia del gobernador Const., Macario Gaxiola.	1930
Manuel Páez		(Decreto 12 de oct 17)	Gobernador por elección para el periodo de 1933/1936.	1932
Melesio S. Angulo		(Decreto 78 de marzo 22)	Gobernador provisional por licencia del gobernador Const., Manuel Páez.	1933

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Fecha de decreto</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Jesús Almada		(Decreto 112 de julio 15)	Gobernador provisional por licencia del gobernador Const. Manuel Páez.	1933
Melesio S. Angulo		(Decreto 122 de julio 31)	Gobernador provisional por licencia del gobernador Const. Manuel Páez.	1933
Roberto Avendaño		(Decreto 160 de nov 29)	Gobernador interino por licencia del gobernador Const. Manuel Páez.	1933
Enrique Riveros		(Decreto 275 de enero 15)	Gobernador interino por licencia del gobernador Const. Manuel Páez.	1935
Gabriel Leyva Velazquez		(Decreto 7 de sept 19)	Gobernador interino para que termine el periodo, hasta el 31 de diciembre de 1936.	1936
Guillermo Virales		(Decreto 14 de sept 26)	Gobernador sustituto por derogación del decreto número 7 de 19/sep/1936.	1936
Alfredo Delgado		(Decreto 3 de sept 17)	Declaratoria de validez de las elecciones y de gobernador electo.	1936

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Fecha de decreto</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Jesús Rodríguez V.		(Decreto 145 de marzo 19)	Gobernador interino por licencia del gobernador Const. Alfredo Delgado.	1936
Santiago Paredes		(Decreto 164 de abril 21)	Gobernador interino por licencia del gobernador Const. Alfredo Delgado.	1937
Alfredo Cisterna		(Decreto 410 de julio 8)	Gobernador interino por licencia del gobernador Const. Alfredo Delgado.	1938
Rafael López		(Decreto 24 de oct 31)	Gobernador interino por licencia del gobernador Const. Alfredo Delgado.	1940
Rodolfo T. Loaiza		(Decreto 3 de sep 19)	Declaratoria de gobernador electo para el periodo de 1o./ene/1941 al 31/dic/1944.	1940
Antonio R. Castro		(Decreto 94 de feb 5)	Gobernador provisional por licencia del gobernador Const. Rodolfo T. Loaiza.	1941
Teodoro Cruz		(Decreto 297 de sept 4)	Gobernador provisional por licencia del gobernador Const. Rodolfo T. Loaiza.	1942

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Fecha de decreto</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Teodoro Cruz		(Decreto 457 de feb 21)	Gobernador provisional por fallecimiento del gobernador Const. Rodolfo T. Loaiza.	1944
Teodoro Cruz		(Decreto 461 de feb 25)	Gobernador sustituto ante la falta absoluta del gobernador Const. Rodolfo T. Loaiza.	1944
Pablo E. Macías Valenzuela		(Decreto 2 de sep 19)	Se le declara gobernador Const. Para el periodo de 1o./ene/1945 al 31/dic/1950.	1944
Enrique Pérez Arce			Se le declara gobernador Const. para el periodo de 1o./ene/1951 al 31/dic/1956.	1950
Rigoberto Aguilar Pico		(Decreto 347 de feb 26)	Gobernador provisional por licencia del gobernador Const. Enrique Pérez Arce.	1953
Rigoberto Aguilar Pico		(Decreto 353 de marzo 18)	Gobernador interino por licencia del gobernador Const. Enrique Pérez Arce	1953

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Fecha de decreto</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Rigoberto Aguilar Pico		(Decreto 1 de agosto 19)	Gobernador sustituto para terminar el periodo del gobernador Const. Enrique Pérez Arce, a concluir el 31/dic/1956.	1953
Gabriel Leyva Velázquez		(Decreto 15 de nov 14)	Declaratoria de validez de las elecciones y de gobernador electo para el periodo comprendido del 1o./ene/1957 al 31/dic/1962.	1956
Leopoldo Sánchez Celis		(Decreto 13 de nov 15)	Declaratoria de validez de las elecciones y de gobernador electo para el periodo comprendido del 1o./ene/1963 al 31/dic/1968.	1962
Fortunato Álvarez Castro		(Decreto 2 de marzo 1o.)	Gobernador provisional por licencia del gobernador Const. Leopoldo Sánchez Celis.	1967
Alfredo Valdés Montoya			Gobernador Const. para el periodo comprendido del 1o./ene/1969 al 31/dic/1974.	

<i>Nombre del gobernador</i>	<i>Sede</i>	<i>Fecha de decreto</i>	<i>Observaciones</i>	<i>Años</i>
Alfonso Genaro Calderón			Gobernador Const. para el periodo comprendido del 1o./ene/1975 al 31/dic/1980.	
Antonio Toledo Corro			Gobernador Const. para el periodo comprendido del 1o./ene/1981 al 31/dic/1986.	
Francisco Labastida Ochoa			Gobernador Const. para el periodo comprendido del 1o./ene/1987 al 31/dic/1992.	
Renato Vega Alvarado			Gobernador Const. para el periodo comprendido del 1o./ene/1993 al 31/dic/1998.	
Juan Sigfrido Millán Lizárraga			Gobernador Const. para el periodo comprendido del 1o./ene/1999 al 31/dic/2004.	
Jesús Alberto Aguilar Padilla			Gobernador Const. para el periodo comprendido del 1o./ene/2005 al 31/dic/2010.	

11. *Clasificación de la administración pública*

Si en los orígenes y en los primeros tiempos de Sinaloa como estado autónomo el gobernador contaba con un secretario del Despacho y, en alguna época, con un consejero de Gobierno, en la actualidad ha crecido tanto la administración pública, que de tiempo atrás se le clasifica en estatal y paraestatal (artículo 66), mismas que se rigen por las leyes respectivas, a cuyos titulares el Congreso podrá citar para que informen cuando se discuta una ley o decreto o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades (artículo 70).

12. *El refrendo*

Como en las Constituciones anteriores, en la vigente se comprende la figura del refrendo, que se consagra en el artículo 69, conforme al cual “para ser válidos los decretos, reglamentos y acuerdos del gobernador, deberán estar firmados por éste y por el Secretario encargado del ramo a que el asunto corresponda, de los que serán solidariamente responsables”.

13. *Otros órganos y regulaciones*

Dentro del capítulo III, relativo al Poder Ejecutivo, la Constitución vigente, además de la sección I, referente al despacho del Poder Ejecutivo, contiene cinco secciones más: la II, De la seguridad pública, donde se establecen las bases para el establecimiento del sistema de seguridad pública y trata de la readaptación social de delincuentes y tratamiento de nuevos infractores, así como del Ministerio Público; la II Bis, De la Comisión Estatal de Derechos Humanos; la III, De la Defensoría de Oficio; la IV, De la Hacienda Pública; y la V, De la enseñanza pública.

XV. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL BAJO LA OCTAVA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO, DE 22 DE JUNIO DE 1922

1. *Órganos depositarios*

El crecimiento de la población y de la judicialización de muchos asuntos, ha traído consigo el crecimiento del Poder Judicial, y si bien es cierto que en su texto original la Constitución vigente, de 1922, lo depositaba en el Supremo Tribunal de Justicia y en jueces de primera instancia y menores, ahora lo hace, además, en salas de circuito.

2. *La independencia e inamovilidad de magistrados y jueces*

Una disposición de singular importancia, producto de una reforma de 1994, es la contenida en el artículo 93, según el cual la Constitución garantiza la independencia e inamovilidad de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, magistrados de circuito y jueces en ejercicio de sus funciones, y como no distingue se entiende que comprende tanto a los de primera instancia como a los menores. Sin embargo, debe aclararse que el que se garantice que sean inamovibles no significa que sean vitalicios, es decir, que duren en el cargo hasta su fallecimiento, sino únicamente que mientras esté vigente su nombramiento no pueden ser removidos, no, desde luego, a no ser que se actualice una hipótesis de responsabilidad en el que la sanción o pena sea, precisamente, la destitución del cargo.

Esta regla, como todas, tiene sus ventajas y sus desventajas. Si los funcionarios judiciales son probos, responsables y eficientes, el sistema será objeto de aplausos, pero si resultan deshonestos, irresponsables e ineficientes, el sistema será objeto de señalamientos.

3. *Composición del Supremo Tribunal y duración en el cargo*

Si en 1922, cuando se expidió la Constitución, el tribunal se componía de tres magistrados propietarios, tres suplentes, cinco supernumerarios y los interinos que accidentalmente nombrara el Congreso o la Diputación Permanente, en la actualidad el Supremo Tribunal de Justicia se integra por once magistrados propietarios y funciona en pleno o en salas.

Uno de esos magistrados será presidente del tribunal, cuyo nombramiento la Constitución lo remite a la ley, misma que en la actualidad señala que debe ser nombrado por sus pares en el primer día hábil del año, ya que dura un año en sus funciones. El presidente del tribunal no integra sala durante su encargo.

Además, se contempla la existencia de cinco magistrados suplentes, quienes sólo integrarán el pleno de las salas cuando sustituyan a un magistrado propietario.

En cuanto a su permanencia en el cargo, a diferencia de la Constitución precedente, que lo fijó en seis años, en la actualidad no hay ninguno y sí, en cambio, rige el principio de la inamovilidad y la regla de que sólo pueden ser privados del mismo conforme a las causas y los procedimientos que señala la propia Constitución, pero se establecen hipótesis en las que los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia se retirarán de sus cargos en forma forzosa o voluntaria.

Así, son causa de retiro forzoso: haber cumplido setenta años de edad; treinta años de servicios en el Poder Judicial del estado, y dentro de éstos haber ejercido en cargo de magistrado cuando menos durante diez años; haber cumplido quince años de servicios como magistrado y padecer incapacidad física o mental incurables, incluso cuando ésta fuere parcial o transitoria.

La Constitución deja a la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado fijar las causas de retiro voluntario; los beneficios que tendrá el magistrado que se retire forzosa o voluntariamente y el procedimiento que deberá seguirse para la formulación de dictamen, el cual se debe poner en conocimiento del Congreso del

estado o de la Diputación Permanente, para efectos de su aprobación.

4. Sistema de elección de magistrados

En su texto original, la Constitución vigente decía que los miembros del Supremo Tribunal de Justicia serían electos por el Congreso del estado en funciones de Colegio Electoral, pero no decía a propuesta de quién; sólo señalaba que podrían ser reelectos y que la elección se haría en escrutinio secreto, estableciéndose un quórum de las dos terceras partes del número total de diputados.

En la actualidad, conforme a la reforma de 1994, la elección de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia sigue siendo competencia del Congreso o de la Diputación Permanente, pero a propuesta de una terna que le presente el Consejo de la Judicatura.

A los magistrados de Circuito los nombra el Pleno del Supremo Tribunal, lo mismo que a los jueces de primera instancia, que en principio tienen un periodo de tres años, al término de los cuales, si son ratificados, sólo podrán ser privados de sus puestos conforme a las prevenciones del título VI, que trata de la responsabilidad de los servidores públicos, disposiciones que son aplicables a los secretarios del Supremo Tribunal y de las salas.

5. Atribuciones del Poder Judicial

Conforme al artículo 103, es atribución del Poder Judicial del estado, conocer en la forma y manera que lo fijan las leyes, las controversias cuya decisión no haya sido reservada de manera expresa a los tribunales de la Federación o a cualquiera otra autoridad.

6. Atribuciones del Supremo Tribunal de Justicia

Las más relevantes, conforme al artículo 104, son las siguientes: conocer como jurado de sentencia en el juicio político instaurado

contra los servidores públicos señalados en el título VI de la Constitución, fracción I; resolver, como jurado de sentencia de las acusaciones penales formuladas por la legislatura local en contra del gobernador del estado, por la comisión de delitos, fracción II; conocer y resolver de las controversias de cualquier orden que se susciten entre uno o más poderes del estado y los ayuntamientos, o entre estos entre sí, fracción III; y expedir los reglamentos internos del Supremo Tribunal, de las salas de circuito y de los juzgados, fracción IX.

7. Aplicación directa de las Constituciones, general y local

Como en la Constitución anterior y varias de las precedentes, en ésta de 1922, en su artículo 105 dispone que el Poder Judicial juzgará en todos los asuntos de su competencia conforme a la Constitución general de la República, la particular del estado y las leyes que de una y otra emanen, de preferencia a las leyes secundarias aunque éstas sean posteriores.

8. La jurisdicción administrativa otra instancia de impartición de justicia (sección primera)

Aunque sin formar parte del Poder Judicial, la Constitución instituye lo que denomina la *jurisdicción administrativa* para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad, y en su caso, la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa emitidos por las autoridades del estado o de los municipios, para lo cual podrán crearse —se han creado ya— tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos (artículo 109 Bis).

9. Justicia de menores (sección segunda)

Los menores infractores

Frente al fenómeno del creciente número de menores desplegando conductas en contravención a las leyes penales y, lo que es peor, de actos cada vez más brutales, por reforma de 31 de octubre de 2002, publicada en el *Periódico Oficial* del 19 de septiembre de 2003, esto es, casi un año después, que adicionó lo que ahora es el artículo 109 Bis A, el antiguo sistema tutelar establecido para el tratamiento de los llamados menores infractores, fue sustituido por un sistema de justicia para menores a regirse por el principio de protección integral a fin de garantizar los derechos del menor consagrados por la Constitución general, los tratados internacionales, la propia Constitución del estado y las leyes que emanen de estos ordenamientos.

Para ello la Constitución dispuso la creación de organismos con autonomía técnica, administrativa y jurisdiccional.

Esa jurisdicción especializada de justicia de menores se instituyó “para conocer de conductas realizadas por menores de edad en contravención a las leyes penales, y la cual se regirá por los principios de legalidad y de interés superior a (*sic*) la infancia, con el objeto de lograr su integración social”.

Se señaló en dicha reforma que la ley reglamentaria precisaría la edad mínima y máxima de los menores sujetos a esta jurisdicción, creando un órgano técnico responsable de indagar las conductas de los menores infractores, así como órganos jurisdiccionales con plena autonomía para emitir sus resoluciones.

En cuanto a la ejecución de las medidas impuestas por los órganos jurisdiccionales de justicia de menores se realizará por instituciones especializadas que se regirán por lo dispuesto en los tratados internacionales, la propia Constitución del estado y demás leyes que rigen la materia.

En otras palabras, los menores, que desplieguen conductas en contravención con las leyes penales, dado que, precisamente por

ser menores, son inimputables, y, por ende, no adecuan su conducta a ningún tipo penal, ni, por tanto, se les puede considerar como delinquentes, no por ello son irresponsables.

10. *Del acceso a la información pública (sección tercera)*

El derecho a la información pública

Otras de las reformas de reciente cuño, como que su publicación data del 28 de enero de 2004, es la adición de lo que ahora es el artículo 109 Bis B, por virtud del cual se estableció que se garantiza en el estado el derecho de acceso a la información pública a toda persona, con la salvedad de que en materia política sólo podrán ejercer este derecho los ciudadanos mexicanos.

Aunque el nombre del capítulo y del mismo derecho, que se titula de “acceso a la información pública” no deja de ser paradójico en cuanto que si la información es pública por ello mismo debe haber acceso a la misma, sin necesidad de que se subrayara la existencia de un derecho para ello, menos cuando ya la Constitución general, en su artículo 6o., consagraba que “el derecho a la información pública será garantizado por el estado”, pero el que se haya incorporado esa figura a la Constitución en atención a la creciente importancia que para el fortalecimiento de la democracia tienen el acceso a la información y la rendición de cuentas, es un dato importante.

XVI. DEL MUNICIPIO LIBRE

1. *Las reformas al régimen municipal. Avances y retrocesos*

El título V, que en el texto original de la Constitución de 1922 se llamaba “Del régimen municipal”, ahora se denomina “Del municipio libre”, y esa es, tan sólo, una de las reformas introducidas en esta materia, pero que es indicativo del de la orientación

de la misma, reformas, varias de ellas, reflejo de la reforma a la Constitución general de 1984.

Condensando los postulados que respecto del régimen municipal se contiene en el texto ahora en vigor, es de resaltarse, en primer lugar, la reiteración que se hace, como no podía ser de otro modo vista la historia, que los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, así como que serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de síndicos procuradores y regidores que la ley determine.

Asimismo, se refrenda que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y los poderes del estado.

Conforme a este artículo 110, que es el que regula lo antes expuesto, los municipios se dividen en sindicaturas y éstas en comisarías, demarcaciones territoriales en las que ejercen funciones ejecutivas y administrativas los síndicos y los comisarios municipales, respectivamente.

“Unos y otros serán nombrados cada tres años por el ayuntamiento de la municipalidad que corresponda y removidos libremente”, dice el texto constitucional, con notoria incoherencia, pues, en rigor, si fueran nombrados cada tres años, que es el periodo de duración de los ayuntamientos, difícilmente puede entenderse que los puedan remover libremente, y, en sentido contrario, si los pueden remover libremente, entonces el nombramiento no es cada tres años sino cada vez que lo decida el ayuntamiento.

Lo que habría que clarificar y definir en este aspecto es cuál es, en rigor, el régimen constitucional en este punto.

2. Régimen de elección

De acuerdo con el artículo 112 la elección del presidente municipal, regidores y síndicos procuradores es directa; se verifica cada tres años y entran en funciones el día primero de enero, obviamente del año siguiente al de la elección, previa protesta que deben otorgar ante el ayuntamiento saliente.

Por cada regidor y síndico procurador propietario le elegirá un suplente, no así del presidente municipal, que en caso de licencia que exceda de diez días, el ayuntamiento nombra al presidente provisional (artículo 119), en tanto que en caso de renuncia o falta absoluta, la facultad de cubrir la vacante es del Congreso o de la Diputación Permanente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 23, de la Ley de Gobierno Municipal, y 79, fracción III, de la Ley Orgánica del Congreso.

3. *Requisitos de elegibilidad*

Para regidor y síndico procurador, los señala el artículo 115, y para presidente municipal, el 116. En el primer caso son los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; II. Ser originario o vecino de la municipalidad en que se elija cuando menos con un año antes de la elección. Para este efecto, la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cualquier cargo de elección popular o de designación en los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial; y, III. No tener empleo, cargo o comisión del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, ni ser titular, directo o su equivalente de sus respectivos organismos públicos paraestatales. Los ciudadanos antes referidos, podrán ser electos siempre que se separen de sus cargos cuando menos noventa días antes de la elección.

En cuanto a los requisitos para ser presidente municipal, el 116 dice que además de los requisitos exigidos para ser regidor, son necesarios los siguientes:

I. Tener 25 años cumplidos, cuando menos, en la fecha de la elección; II. Ser originario de la municipalidad que lo elija o vecino de ella cuando menos tres años anteriores a la elección siempre que sea ciudadano sinaloense por nacimiento o por vecindad, con residencia efectiva en el estado en este último caso, no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Como se puede apreciar, por cuanto hace a la edad y a la vecindad, son más rigurosos los requisitos para ser presidente municipal que para ser regidor o síndico procurador, pues para el primer caso se requiere tener 25 años cumplidos —que tampoco es una rigurosidad extrema— a la fecha de la elección, mientras que para ser regidor, como el requisito es ser ciudadano mexicano, y como la ciudadanía mexicana se adquiere, en los términos del artículo 34 de la Constitución general, cuando se ha cumplido 18 años y se tiene un modo honesto de vivir, significa que cualquiera que cumpla con estos requisitos resulta elegible para dichos cargos, en tanto que, por lo que mira a la vecindad, para ser presidente municipal se requiere que ésta sea de una antigüedad mínima de tres años anteriores a la elección, siempre que sea ciudadano sinaloense por nacimiento, en tanto que si lo es por vecindad, esa residencia efectiva en el estado debe ser no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección, mientras que para ser regidor o síndico procurador, basta con un año de vecindad para cumplir con ese requisito.

A. Estar en pleno ejercicio de sus derechos

Este requisito, que por su ordinariedad, no parece suscitar mayores problemas, es, sin embargo, engañosamente sencillo, ya que su interpretación exige vincularlo, en principio, con el artículo 12 de la propia Constitución, que establece las causas de suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano sinaloense, entre las que se cuentan las de suspensión de los derechos o prerrogativa del ciudadano mexicano, y según el artículo 38 de la Constitución general, los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden, entre otras causas, por las siguientes: “I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36”, y el artículo 36, a su vez, señala como obligaciones de los ciudadanos, entre otras, inscribirse en el catastro de la municipalidad y en el Registro Nacional de

Ciudadanos (fracción I), así como alistarse en la Guardia Nacional, conceptos, unos y otro, que para su cabal entendimientos exigen de una interpretación evolutiva⁵⁰ de los conceptos que emplea, pues en cuanto a la inscripción en el catastro “de la municipalidad” habría que decir, en primer lugar, que el catastro no es una institución municipal sino estatal, y en segundo lugar, que el catastro únicamente lleva un registro de la propiedad inmobiliaria pero, que se sepa, al menos en la época moderna, jamás ha funcionado como una institución en la que el ciudadano tenga que ir a manifestar “la industria, profesión o trabajo de que subsista”.

En cuanto a la inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos, lo que opera desde hace muchos años es el Registro Federal de Electores, que funciona como dependencia del Instituto Federal Electoral, en el que, allí sí, la inmensa mayoría de los ciudadanos se encuentran inscritos.

Por lo que hace a la Guardia Nacional, aunque la Constitución la contemple, en la práctica no existe.⁵¹

Lo anterior, para no perder de vista el asunto que estamos tratando, es por lo que se refiere a la fracción I del artículo 38 de la Constitución general, que estamos examinando en virtud de que a él remite el artículo 12 de la Constitución del Estado, como causa de suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano sinaloense, y en la fracción II de tal artículo 38 se señala, tam-

⁵⁰ Ricardo Guastini explica el concepto de interpretación evolutiva en los siguientes términos: “Se llama evolutiva a la interpretación que adscribe a una disposición un significado nuevo y diferente de su significado histórico”; “... puede llamarse evolutiva a la interpretación que, rechazando o, en todo caso, apartándose de anteriores interpretaciones consolidadas, atribuye a un texto normativo un significado nuevo, distinto del que históricamente había asumido”. Guastini, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 3a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 50. También en, *Distinguiendo, estudios de teoría y metateoría del derecho*, Barcelona, Gedisa 1999, pp. 233-235.

⁵¹ Para un estudio de este tema, véase José Manuel Villalpando, *La Guardia Nacional*.

bién, como causal de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos “estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”.

Ésta, insistimos, es una causa de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, establecida en la Constitución general, y como tal es una causa de suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano sinaloense.

Pero la Constitución del estado, por su parte, en su artículo 12, en su fracción III, añade otra, formulada en los siguientes términos: “Por tener pendiente proceso: desde la fecha del auto de formal prisión, si se trata de un juicio del orden penal común, o desde la declaración de haber lugar a formación de causa, en los casos de omisiones, faltas o delitos oficiales”.

Al respecto, se deben tener presentes las tesis dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se refieren a cuestiones penales del orden común, pero que podrían ser susceptibles de ser aplicables a una cuestión penal del orden federal, pero es el caso que la Constitución del estado comprende, además, los casos de omisiones, faltas o delitos oficiales, en los que la suspensión de derechos se produce, dice “desde la declaración de haber lugar a formación de causa”, esto es, mucho antes de que haya una resolución o sentencia firme.

Otra de las causas de suspensión de derechos o prerrogativas del ciudadano sinaloense es la prevista en la fracción IV, según la cual aquellos se suspenda “por falta de cumplimiento, sin causa justificada(,) a cualquiera de las obligaciones que esta Constitución impone al ciudadano sinaloense”, misma que, implícitamente, remite a la disposición relativa, que no es otra que el mencionado artículo 6o., del que ya hemos tratado la fracción I, pero aquí resulta interesante referir la fracción III, conforme a la cual es obligación de los sinaloenses “contribuir a los gastos públicos en la forma que las leyes lo dispongan”, y como la falta de cumplimiento de esta obligación se convierte en una causal de suspensión de

los derechos o prerrogativas, cabe preguntarse, antes que nada, si las autoridades electorales, en primer lugar las de orden administrativo, y en su oportunidad las de naturaleza jurisdiccional, pueden emprender investigaciones para cerciorarse si los aspirantes a candidatos a un cargo de elección popular han cumplido con su obligación de contribuir a los gastos públicos en las formas que las leyes dispongan y, en su caso, qué deben comprender, como mínimo, esas obligaciones, pues no debe bastar que con las declaraciones que hubiere presentado o los comprobantes de pago de ciertos impuestos, sino también indagar si las declaraciones son correctas por ajustarse a su realidad, es decir, si ha pagado los impuestos sobre todos los ingresos que ha obtenido en un periodo determinado, independientemente de que la autoridad fiscal no lo investigue o examine a través de sus revisiones o auditorías, y si lo hace, y las descubre, no lo sancione o lo sancione limitándose a que pague lo omitido con multas y recargos, y, como puede suponerse, sin declaratoria alguna de suspensión de derechos y, ni siquiera, de comunicación alguna a la autoridad electoral para que, en su caso, haga tal declaratoria.

Éste es un rubro que no sólo permanece inexplorado sino, lo que es peor, inaplicado, y por ello no es raro que a los cargos públicos accedan individuos que siempre, en mayor o menor medida, han defraudado al fisco o a organismos fiscales autónomos, como el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a través del expediente de no dar de alta a sus empleados.

B. *No tener empleo, cargo o comisión*

Otro de los requisitos de elegibilidad para ser el presidente municipal, regidor o síndico procurador es “no tener empleo, cargo o comisión del Gobierno federal, estatal o municipal, ni ser titular, director o su equivalente de sus respectivos organismos públicos paraestatales”, añadiéndose, a renglón seguido que “los

ciudadanos antes referidos, podrán ser electos siempre que se separen de sus cargos cuando menos noventa días antes de la elección”.

La razón legal, original, de este requisito, es preservar la equidad en la contienda, precaviendo que quien ocupe un cargo público no se aproveche del mismo para influir en los electores a su favor o manipular los recursos de que dispone para tal efecto, pero véase que, en el caso de la administración centralizada, se llega al extremo de que se tacha a todo el mundo, pues a eso equivale decir “no tener empleo, cargo o comisión”, de modo que desde quien desempeña el cargo de más elevada jerarquía hasta el que ocupa el más modesto, están inhabilitados por igual, como si tuvieran la misma responsabilidad e influencia, tratamiento que, paradójicamente, no se aplica a quienes laboran en cualquier organismo de la administración paraestatal, en donde únicamente quedan limitados sus titulares, directores o su equivalente, lo que significa que cualquiera otro sí resulta elegible.

Al respecto, es de insistirse en que, habida cuenta que la Constitución no distingue, es de entenderse que tales requisitos son aplicables a cualquier tipo de elección, sea ésta popular, o bien, sea hecha por el Congreso, en calidad de sustituto, por falta absoluta o renuncia o licencia de quien ostentaba el cargo por elección popular, de donde surge la duda en cuanto a la legalidad de un nombramiento de esta naturaleza hecha por el Congreso del estado en favor de una persona que no reúna tales requisitos y, en todo caso, qué recursos podrían proceder para combatir ese nombramiento, o bien, la legalidad de los actos en que intervienga, justamente por la ilegalidad de su nombramiento, habida cuenta la violación de requisitos de elegibilidad.

Por otra parte resulta pertinente confrontar los requisitos para ser presidente municipal, regidor o síndico procurador, con los de diputado, previstos en el artículo 25, fracción IV, ya que en este caso la limitación afecta única y exclusivamente a quienes ocupen los cargos que allí se mencionan, no a cualquier servidor público.

Sin embargo, con relación a la referida fracción III del 115 de la Constitución local, cabe hacer notar una excepción, consagrada en el artículo 143, que en lo que interesa dice así: "...tampoco podrán reunirse en una misma persona, dos o más empleos por lo (*sic*) —léase: los— que se disfrute sueldo, exceptuándose los de enseñanza y beneficencia pública", lo que significa que si un presidente municipal, regidor o síndico procurador, o bien, un diputado, puede, además, desempeñar un cargo de enseñanza, significa que cualquiera que desempeñe un cargo de enseñanza, como dice la Constitución, puede ser candidato sin tener que separarse del mismo, como tendría que hacerlo cualquiera otro.

Otro detalle interesante es que, a diferencia de la regulación que hace de los requisitos para ser diputado o gobernador, que expresamente excluye a los ministros de cualquier culto, tratándose de presidente municipal, regidores o síndicos procuradores, no lo hace, lo que no significa que puedan ser elegibles, ya que esa posibilidad les está totalmente vedada, de acuerdo con el artículo 130, inciso d), de la Constitución general.

4. *Integrantes*

En cuanto al número de integrantes, la Constitución agrupa a los municipios del estado en tres categorías y señala que cualquiera que sea su número de habitantes, integrarán sus ayuntamientos del siguiente modo: I. Los de Ahome, Guasave, Culiacán y Mazatlán, con un presidente municipal, un síndico procurador, 11 regidores de mayoría relativa y 7 regidores de representación proporcional; II. Los de El Fuerte, Sinaloa, Salvador Alvarado, Mocoltlan, Navolato, Rosario y Escuinapa, con un presidente municipal, un síndico procurador, 8 regidores de mayoría relativa y 5 regidores de representación proporcional, y III. Los de Choix, Angostura, Badiraguato, Cosalá, Elota, San Ignacio y Concordia, con un presidente municipal, un síndico procurador, 6 regidores de mayoría relativa y 4 regidores de representación proporcional.

Como se puede apreciar, en cuanto al número de regidores que integran los ayuntamientos, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, aunque la Constitución parezca no atender a un criterio poblacional, la verdad es el que sigue, pues los agrupados en la fracción I, cuyo ayuntamiento se integra por 18, son los más poblados; los enlistados en la fracción II, en los que el ayuntamiento se compone de 13 regidores, son los que le siguen en cuanto al número de habitantes, y, los reunidos en la fracción III, cuyo ayuntamiento se forma con 10 regidores, son los más pequeños desde el punto de vista demográfico, no necesariamente geográfico.

5. Los cargos municipales obligatorios, pero no gratuitos, y sólo renunciables por causa justificada

El artículo 114 señala que el cargo de presidente municipal, de regidor y síndico procurador es obligatorio pero no gratuito y que sólo es renunciable por causa justificada, a juicio del ayuntamiento.

En relación con esta disposición, la importancia de la norma y lo interesante de la misma se actualiza cuando uno de dichos funcionarios: el presidente municipal, quiere postularse a otro cargo de elección popular: diputado o gobernador, por lo que habría que ver si esa es una causa justificada para la renuncia, o bien, si es admisible la licencia, habida cuenta que para ser diputado, lo mismo que para ser gobernador, una limitación es ser presidente municipal, a no ser que se separen de su cargo noventa días antes de la elección (artículos 25, fracción IV y 56, fracción V).

Al respecto, cabe hacer notar que la Constitución no contiene mayor regulación sobre este tópico, pues el artículo 119 sólo trata de las faltas temporales, lo que supone que el funcionario reasumirá en algún momento sus funciones, y así, estatuye que cuando no excedan de diez días, las cubre el secretario del ayuntamiento con el carácter de encargado del despacho; cuando la ausencia exceda de ese tiempo, el presidente sólo podrá ausentar-

se de su puesto mediante licencia previamente concedida por el ayuntamiento, quien designará de entre sus miembros a un presidente municipal provisional, lo que supone, se insiste, que el funcionario regresará a sus funciones, pero no se contempla ninguna hipótesis de licencia definitiva, que equivale a renuncia cuando es para contender por otro cargo, y obviamente gana la elección.

Lo más que llega a decir la Constitución es que “si alguno de los miembros del ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley” (artículo 120).

Sin embargo, cabe decir que aunque la Constitución del estado diga que el cargo sólo es renunciable por causa justificada, y aun cuando, conforme a la propia Constitución y a la Ley Electoral del estado, el cargo es por tres años, y se supone que queda obligado por ese periodo, pues para cumplir con el mismo compitió y rindió protesta de cumplir las Constituciones, general y local, así como las leyes que derivasen de una y otra, lo cierto es que si un presidente municipal renuncia para contender para otro cargo de elección popular ello no entraña una violación a la Constitución, pues tampoco existe ninguna disposición que lo constriña al cumplimiento de su periodo, sino que la propia Constitución les abre la puerta para ello al disponer que “podrán ser electos siempre que se separen de sus cargos cuando menos noventa días antes de la elección”, y por esa misma razón, el que en este tipo de casos se acuda al expediente de la licencia, no de la renuncia, no puede reputarse como un fraude a la ley.

6. Suspensión y declaración de desaparición de ayuntamientos y suspensión o revocación de mandato de alguno de sus integrantes

El artículo 118 contempla los supuestos que se enuncian en el título del presente punto, ello, según dice, “por cualesquiera de las causas graves que prevenga la ley, condicionándose lo ante-

rior a que sean oídos en su defensa de sus derechos y tengan la oportunidad suficiente para rendir pruebas y formular alegatos”, lo que significa que la regulación de esas hipótesis las remite a la ley secundaria.

Pese a que dicho artículo 118 habla de que se podrá suspender o revocar el mandato a alguno de sus integrantes, tampoco se regula nada sobre este punto.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, o por renuncia, o por falta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, el Congreso del estado designará, de entre los vecinos a un Concejo municipal que concluirá el periodo respectivo; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores. Dicho Concejo rendirá la protesta de ley ante el propio Congreso del estado.

Tal es el texto del segundo párrafo del artículo 118.

7. *La hacienda municipal*

El artículo 123 dispone que los municipios administrarán libremente su hacienda, lo cual es una reiteración de lo establecido por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución general, a lo que habría que añadir que esa misma disposición, pero en su fracción I, primer párrafo, *in fine*, señala que no habrá autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el Gobierno del estado.

En cuanto a cómo se forma su hacienda, el propio artículo 123 señala lo siguiente:

I. Los bienes muebles e inmuebles que les pertenezcan y los rendimientos de éstos; II. Las contribuciones u otros ingresos, cualquiera que sea su denominación, que el Congreso del estado establezca a su favor; III. Las participaciones federales, que serán

cubiertas a los municipios por la Federación, con arreglo a las bases de distribución equitativa, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del estado; IV. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; y, V. Las Contribuciones y tasas adicionales que se establezcan en el estado sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Con relación a estas normas, que son una reiteración, ampliada, de las que ya contenía la Constitución del estado de 1917, sólo queremos contrastar con el criterio que prevaleció en las tres últimas Constituciones del siglo XIX, en el sentido de que los ayuntamientos podían decretar los arbitrios necesarios para cubrir los gastos que demandaran el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones, es decir se les conferían potestades tributarias, como ocurría en las Constituciones de 1870 (artículo 57); 1880 (artículo 57), y 1894 (artículo 52, *in fine*).

La referida disposición se reafirma, por decirlo de algún modo, con lo establecido por el artículo 124, conforme al cual, el Congreso del estado aprobará las leyes de ingresos de los municipios (y revisará y fiscalizará sus cuentas públicas), lo que, visto desde la perspectiva municipal, implica la confirmación del criterio de la exclusión de los ayuntamientos para decretar contribuciones o arbitrios, como se decía en el siglo XIX.

Pero la aprobación del presupuesto de egresos corre a cargo de los ayuntamientos, que deberán elaborarlo con base en los ingresos disponibles.

En función de que la aprobación de presupuesto de egresos es una atribución de los ayuntamientos, pero la determinación de los impuestos municipales lo es del Congreso del estado, es enteramente lógico que los ayuntamientos tengan la facultad de

presentar las iniciativas correspondientes, y no sólo en función del derecho de iniciar leyes y decretos que, en general, les confiere el artículo 45, fracción IV, sino de la específica que les otorga el artículo 125, fracción VIII, en el sentido de

...proponer al Congreso del estado, en el ámbito de su competencia, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Lo que se refrenda por el artículo 1o., segundo párrafo, de la Ley de Hacienda Municipal.

Prohibición de exenciones y subsidios

Respecto de los ingresos señalados en las fracciones IV y V del mencionado artículo 123, citadas en párrafos anteriores, la Constitución prohíbe que se establezcan exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna, si bien, con deficiente técnica, señala una excepción, al decir que

...sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de las contribuciones señaladas en las fracciones IV y V de este artículo, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público,

Disposición esta que no es sino una repetición de lo que se establece en el párrafo sexto, de la fracción IV [el que sigue al inciso c)], *in fine*, de la Constitución general de la República, disposición cuestionable, por inequitativa, habida cuenta que esos “bienes del dominio público” —como dice la Constitución— se benefician de los servicios públicos que proporciona el ayunta-

miento, y si el estado —hablando en términos abstractos— como persona jurídica colectiva que es, percibe ingresos, y cada entidad cuenta con una asignación presupuestal, no se ve por qué, si mejoran, fraccionan o trasladan un bien inmueble, no deban pagar el impuesto que paga cualquiera otra persona jurídica, individual o colectiva, más cuando se trata de dependencias u organismos que perciben grandes ingresos por el ejercicio de sus funciones o por los servicios que prestan o bienes que expendan, como serían, en este último supuesto, la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, por señalar dos ejemplos que pueden ser emblemáticos, pero que podrían multiplicarse.

8. *Funciones*

En cuanto a las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, éstos se señalan en el artículo 121: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuo; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines, y su equipamiento; h) seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; i) educación pública, conforme a la distribución de la función educativa que fijen las leyes entre la Federación, el estado y los municipios.

A. Posibilidades de asociación de ayuntamientos

La misma disposición contempla la posibilidad de que los municipios puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios y el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan, alternativa importante en el caso de municipios conurbanos o de poblaciones cuyo territorio pertenezca a dos municipios, como es el caso de la ciudad de Juan José Ríos, cuya mayor parte, territorialmente hablando, pertenece al municipio de Guasave, y la otra, al municipio de Ahome.

B. *Alternativa de convenios entre los municipios y el estado*

El artículo 122 contempla la posibilidad de que el Ejecutivo del estado y los organismos públicos paraestatales, por un lado, y los municipios por el otro, puedan convenir la asunción, por parte de aquellos, del ejercicio de funciones de los municipios, así como la ejecución y operación de sus obras y la prestación de los servicios públicos a su cargo, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Este tipo de convenios ha dado lugar, para bien o para mal, que en algunos casos los municipios o, dicho acaso con más rigor, algunos de los servicios a su cargo, sigan dependiendo del estado, lo que pone en duda la famosa municipalización.

9. *Facultades de los ayuntamientos: ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales*

En su texto original, la Constitución de 1922, en su artículo 119, hablaba de atribuciones de los ayuntamientos. Ahora, después de una serie de reformas, la materia se regula en el artículo 125, que habla de las facultades de los ayuntamientos y que agrupa en diez fracciones, dos de las cuales, la II, tiene cinco incisos: de la a) a la e), y la V tiene nueve: de la a) a la i).

Ya antes, en el artículo 111 había dispuesto:

Compete a los ayuntamientos y en su caso a los Concejos Municipales, ejercer de manera exclusiva el gobierno municipal, conforme a las disposiciones que establece la Constitución federal, ésta Constitución y las leyes que de ellas emanen, correspondiendo al presidente municipal ejercer las atribuciones ejecutivas y representativas, llevar la jefatura política y administrativa de la municipalidad y presidir las sesiones del cabildo.

Por otra parte, hay que agregar que dado que la Constitución general de la República, al establecer en su artículo 116, que el

poder público del estado se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es patente que no está comprendiendo a los ayuntamientos, como órganos de gobierno de los municipios, y por tanto, no les afecta la limitación que para aquellos poderes establece esa misma disposición, que con toda determinación dice: “y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”, y expresamos lo anterior porque en el ayuntamiento, como órgano de gobierno, se reúnen los tres tipos de funciones: ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales, como se expone en los subincisos siguientes.

A. Facultades ejecutivas

El órgano de gobierno de los municipios es el ayuntamiento que, sobra decirlo, es colegiado, mismo que, como tal, está investido, obviamente, de facultades de orden ejecutivo, pues si no fuera así no se sabe como podría tener el carácter de órgano de gobierno, y basta para corroborarlo que el artículo 125, en su fracción I, les confiere la facultad de “gobernar política y administrativamente el municipio...”, además de muchas otras, que van desde nombrar a su personal y remover libremente a sus empleados de confianza (fracción III) y conceder licencias y admitir las renunciaciones de sus propios miembros y del personal a su servicio, hasta ejercer en forma directa o por quien ellos autoricen conforme a la ley los recursos que integran la hacienda municipal (fracción IX), pasando por el otorgamiento de licencias y permiso de construcciones (fracción V, inciso e)); la celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales (fracción V, inciso i)); vigilar las escuelas oficiales y particulares de su jurisdicción, coadyuvando para que la asistencia escolar sea efectiva e informar al Ejecutivo del estado sobre las deficiencias que se observen (fracción VII), etcétera.

Al respecto cabe anotar que en las últimas Constituciones del estado del siglo XIX se decía con toda claridad que el ayunta-

miento 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 sean, por las comisiones o agentes de ayuntamiento o por síndicos de los pueblos” (Constitución de 1870, artículo 58), y la autoridad política era el Prefecto, y esta norma se repitió en la Constitución de 1880 (artículo 58), así como en la de 1884 (artículo 53).

B. *Facultades legislativas*

En ninguna de sus partes el artículo 125 habla de facultades de los ayuntamientos para “legislar en todo lo concerniente al interés propio de su municipalidad”, como decía el artículo 119, fracción I, del texto original —en el sentido de primigenio— mucho menos que los ayuntamientos, como órgano colegiado, constituyan el Poder Legislativo municipal, como se llegó a decir en la cuarta Constitución del estado, de 1870 (artículo 58), en la quinta, de 1880 (artículo 58) y en la sexta, de 1894 (artículo 53), pero ello no significa que no tenga ese tipo de atribuciones y no cumpla con ese tipo de funciones, pues es claro que tiene facultades formal y materialmente legislativas —en el sentido de que expiden normas jurídicas— y para corroborarlo basta con tener presente que ya desde la Constitución general se les facultó para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así tengan que ajustarse en ello a la ley de la materia, que en la especie no es otra que la Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de Bandos de Policía y Buen Gobierno, del 2 de mayo de 1988, pero además cuentan con facultades para expedir reglamentos de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción, que organice la administración pública municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, de acuerdo con las leyes que en materia municipal expida el Congreso del estado, según dispone el artículo 125, fracción II, y en ejercicio,

precisamente, de ese tipo de facultades de reglamentación, potestad reglamentaria que les reconoce la Ley de Gobierno Municipal (artículo 79), misma que en su artículo 80 establece los criterios de clasificación y en el artículo 81 las ramas que comprenden los reglamentos, señalando los siguientes: I. Interior del ayuntamiento; II. Interior de administración; III. De seguridad pública, policía preventiva y tránsito; IV. De aseo y limpia; V. De rastros, mercados y centrales de abasto; VI. Del comercio en la vía pública; VII. De urbanismo y obras públicas; VIII. De estacionamiento; IX. De anuncios y publicidad comercial; X. De espectáculos y diversiones públicas; XI. De panteones; y, los demás que el ayuntamiento acuerde, conforme a las necesidades del municipio.

C. Facultades jurisdiccionales

A diferencia de las facultades ejecutivas y legislativas, que se advierten con claridad, las jurisdiccionales no aparecen, al menos en la Constitución, ni siquiera perfiladas, pero de que formalmente cuentan con facultades jurisdiccionales, no hay ninguna duda, pues expresamente se las reconoce la Ley de Gobierno Municipal, que en su artículo 106 dispone que “los ayuntamientos instituirán en sus reglamentos, las disposiciones que establezcan los medios de defensa a favor de los particulares...” señalando las bases que tienen que atenderse para ello, nominando al medio de impugnación como recurso administrativo de revisión

En este mismo orden de ideas, por su parte, la Ley de Hacienda Municipal contempla el recurso de inconformidad, atribuyendo al tesorero municipal competencia para conocer del mismo y, por tanto, para resolverlo, y si bien es cierto que el tesorero no forma parte del ayuntamiento en el sentido de que integre el cabildo, no es menos cierto que es parte medular del gobierno municipal, y si la Ley de Gobierno Municipal faculta al ayuntamiento para designar al órgano que pueda resolver un recurso, por mayoría de razón ese nombramiento puede hacerlo directamente el Congreso a través de una ley, como es el caso de referencia.

10. *Tribunal Municipal de Conciliación y Arbitraje*

Como se sabe, por reforma al artículo 116 de la Constitución general, en la fracción V se dispuso que

...las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan la legislatura de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

En atención a este precepto, la Constitución del estado, por reforma de 1984, en su artículo 129 dispone lo siguiente:

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por la ley que el (*sic*) —léase: al— efecto expida al Congreso del estado, acorde a los principios del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ejercicio de esta facultad el Congreso del estado expidió, con fecha 13 de marzo de 1984, la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del estado de Sinaloa, en cuyo Título Octavo se regula la existencia y funcionamiento de un Tribunal Municipal de Conciliación y Arbitraje, compuesto de tres árbitros: uno designado por el sindicato de trabajadores del ayuntamiento o por la mayoría de los trabajadores; otro, designado por el presidente municipal, y un tercero que será electo por ambos, y que será el presidente del tribunal.

Lo cuestionable de la ley de referencia es que, contrario a los principios que orientan la integración de los órganos judiciales, en este caso se dispone que “los miembros de los tribunales durarán en su cargo el periodo constitucional del ayuntamiento correspondiente, pudiendo ser reelectos”, lo que los politiza, con todo lo que ello implica.

XVII. DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y PATRIMONIAL DEL ESTADO

1. *La igualdad ante la ley*

Por respeto al principio de igualdad ante la ley, todo servidor público es responsable de los actos u omisiones oficiales en que incurra y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y eso se regula en el título VI de la Constitución, que enseguida se expone sumariamente.

2. *Definición de servidor público*

La proporción el artículo 130, primer párrafo, en términos que, no obstante su atropellada dicción, señaladamente en su parte final, no dejan lugar a dudas de su amplitud. Dice así:

Para los efectos de las responsabilidades contenidas en este título, se entiende por servidor público toda persona física que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en alguno de los tres poderes del Gobierno del estado, en los ayuntamientos, así como en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos del estado y municipios en los ayuntamientos y organismos e instituciones municipales.

3. *Responsabilidad y acción popular*

En su segundo párrafo dicha disposición establece que “todo servidor público será responsable de los actos u omisiones oficiales en que incurra y que redunden en perjuicio de lo intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, independientemente de la jerarquía, denominación y origen del cargo”.

Para denunciar los delitos y faltas a que se refiere el título, se concede acción popular “bajo la más estricta responsabilidad del

denunciante y mediante la presentación de elementos de prueba”, según dice la segunda parte de ese segundo párrafo.

4. *Alternativas para la determinación de responsabilidades y principios procesales*

Las sanciones procedentes —dice el tercer párrafo— se aplicarán respetando el derecho de audiencia, mediante juicio político, proceso penal o procedimiento administrativo, según sea el caso, el los términos del presente título y de las leyes aplicables. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

5. *Responsabilidad administrativa del estado*

Una importante reforma, expresión de los avances que se han logrado en materia de responsabilidades y de observancia del Estado de Derecho es la determinación de la responsabilidad del estado con motivo de su actuación irregular. Ello quedó plasmado como último párrafo del mismo artículo 130, por reforma de 2006, formulada en los términos siguientes:

La responsabilidad del estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Al respecto debe puntualizarse que a la fecha —fines de 2009— no se ha expedido una ley reglamentaria de esta norma constitucional que regule tales aspectos, pero ello no debe ser obstáculo para que la norma se aplique habida cuenta que la actividad administrativa irregular, al causar un daño se viola un derecho, como es el de la legalidad y seguridad jurídica, que sin duda es un derecho

humano, y por ende, en los términos del artículo 40. Bis de la propia ley fundamental del estado, el referido artículo 130 tiene eficacia directa.

6. *El juicio político*

Éste, en rigor, es un procedimiento privilegiado, para quienes quedan sujetos al mismo, que son los que señala el artículo 132, que dice así:

Podrán ser sujetos de juicio político, para sancionar su responsabilidad, el gobernador, los diputados locales, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los magistrados de las Salas de Circuito del Poder Judicial del estado, los secretarios del Despacho del Poder Ejecutivo, el procurador general de justicia y los jueces de primera instancia, así como los titulares y directores, o sus equivalentes, de las entidades, instituciones u organismos que integren la administración pública paraestatal conforme al primer párrafo del artículo 130, así como los presidentes municipales, regidores y síndicos procuradores de los ayuntamientos.

7. *Causales*

Las señala el artículo 133, que es del tenor siguiente:

Son causas que podrán motivar la instauración del juicio político en contra del gobernador del estado, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y de los diputados, las siguientes faltas u omisiones en que incurran durante el ejercicio de su encargo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen Despacho: I. La violación grave a disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de la Constitución política del estado, o a las leyes que de ellas emanen; II. El manejo indebido de fondos y recursos del estado o de la Federación; y, III. Los ataques a la libertad electoral.

Y añade: “Respecto a los diversos servidores públicos señalados en el artículo anterior, son causas de responsabilidad, además de las mencionadas en este artículo, los actos u omisiones que señalen las leyes de la materia”, y concluye: “No procederá el juicio político por la sola expresión de las ideas”.

Como se ve y como es usual en este tipo de normas, en algunos pasajes la redacción es notoriamente vaga o ambigua, como lo son las expresiones “que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”, pues en qué consiste eso; cómo se actualiza; quién lo define; en función de qué, etcétera. Otro tanto debe decirse de la expresión “violación grave a disposición expresa...”, ya que esto supone e implica una gradación de las violaciones, y si exige que éstas sean graves para que el juicio proceda, supone que hay otras que no son graves, casos en los cuales en los juicios políticos no procede.

8. *El procedimiento El órgano de acusación y el órgano de sentencia*

Las fases del procedimiento se regulan en el artículo 134, que en su primer párrafo dice así: “El Congreso del estado por mayoría de los diputados presentes y erigidos (*sic*) en Jurado de Acusación, resolverá si ha lugar, o no, a formular acusación. Si procediere presentar ésta, el servidor público quedará separado de su cargo”.

En relación con las normas contenidas en el párrafo anterior, lo primero que tiene que señalarse es el desliz gramatical en que se incurre, pues véase que dice: “El Congreso del estado por mayoría de los diputados presentes y erigidos en Jurado de Acusación...”, lo que obliga a interrogar quién se erige en jurado ¿si la mayoría de los diputados o el Congreso? El empleo del plural en la palabra erigidos, es claro que se refiere a los diputados, cuando el que se erige en jurado es el órgano, esto es, el Congreso, pero entonces, para que ello tenga congruencia la expresión debe utilizarse en singular, y entonces, lo correcto sería decir: “El Con-

greso del estado por mayoría de los diputados presentes y erigido en Jurado de Acusación...”.

Por otra parte, véase que la disposición establece que la decisión relativa se toma por mayoría de votos de los diputados, presentes, obviamente, y si el Congreso se compone de 40 diputados, es claro que la mayoría son 21, y si suponemos que con esa mayoría se instala el Congreso significa que bastan... ¡11! votos para resolver si hay lugar o no a formular una acusación en contra, digamos, del gobernador del estado.

El segundo párrafo del precepto dice: “Formulada en su caso la acusación, el pleno del Supremo Tribunal de Justicia del estado, constituido en Jurado de Sentencia, resolverá en definitiva”.

En este caso, habida cuenta que el pleno del supremo tribunal de justicia se integra por únicamente... ¡11! magistrados, quiere decir que la decisión, para condenar o absolver, depende de... ¡6! votos.

11 votos, en un caso; 6, en otro, son realmente muy pocos, lo que convierte a estos órganos, como decía Rabasa, o en inútiles o peligrosos, acaso fáciles de instigar o corromper.

En el párrafo siguiente se señalan las sanciones de una sentencia condenatoria: “...la destitución del servidor público y su inhabilitación para ocupar cargo, empleo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública”.

En el que le sigue se dispone que “si la sentencia es absoluta, el acusado continuará en el ejercicio de sus funciones”, pero no dice que se le deberá reparar el daño moral que se le hubiese causado, ni tampoco que se le deba indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados, pero ello, por razones de simple responsabilidad, no pueden ser objeto de exclusión.

Luego dice: “No procede recurso legal alguno en contra de la acusación ni de la sentencia del pleno”. Esta disposición es asaz discutible y cuestionable, pues si en un procedimiento como el que estamos refiriendo, como en cualquiera otro, se incurre en violaciones a la legalidad, es claro que el afectado podrá interponer juicio de amparo, sin que tal disposición pueda considerarse causal de improcedencia de dicho juicio.

Finalmente, el último párrafo dice así: “La legislatura local procederá conforme a lo previsto en este capítulo, tratándose de resoluciones declarativas dictadas por el Congreso de la Unión”.

XVIII. DECISIONES RELEVANTES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA EL DESARROLLO POLÍTICO-JURÍDICO DE SINALOA

1. Homologación del calendario electoral local con el federal

Como se sabe, por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de noviembre de 2007 se consumó una importante reforma constitucional que afectó, entre otras disposiciones, al artículo 116, y dentro de éste, entre otros pasajes, a la fracción IV, inciso a), que quedó formulada en los siguientes términos:

IV. Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que: a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición.

En el artículo sexto transitorio de dicha reforma se fijó el plazo de un año, computable a partir de su entrada en vigor, para que la legislatura de cada uno de los estados adecuara su legislación conforme a la misma, y en su segunda parte estableció:

Los estados que a la entrada en vigor del presente Decreto hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo

anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.

La pertinencia de citar la disposición transitoria radica en que en el 2007, cuando se aprobó dicha reforma constitucional, en Sinaloa se encontraba en curso el proceso electoral local para la renovación del Congreso del estado y de los ayuntamientos, por lo que se surtió la hipótesis prevista en la última parte de la disposición transitoria, y como de acuerdo con el artículo 15 de la Ley Electoral del estado, la conclusión del proceso electoral se da

...una vez que el Tribunal Estatal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto; cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno o hasta en tanto, si es el caso, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva la impugnación que se presente,

y en la especie la declaratoria de conclusión del proceso electoral se hizo, formalmente, por el presidente del Tribunal Estatal Electoral con fecha del 21 de diciembre de 2007, si bien se publicó hasta el 28 siguiente, y como este tipo de declaratorias surten efecto después de su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, resulta claro que el término *ad quo* de tal plazo lo constituyó el 29 de diciembre de 2007 y el término *ad quem* al vencimiento del año, computable desde tal fecha.

En la especie, el problema que se presentó, exponiéndolo en forma sumarisíma, fue el siguiente: la Constitución del estado y, con ella, la Ley Electoral, disponían que las elecciones se verificaran el segundo domingo de octubre del año que correspondiera, de modo que, con el propósito de dar cumplimiento a dicha reforma constitucional y homologar el calendario electoral local con el federal se presentaron, en el 2007 y 2008 ¡¡seis!! diferentes iniciativas de reformas a la Constitución del estado: la primera, el 27 de agosto de 2007, por un diputado del PAN; la segunda, el 23 de septiembre de 2008, por un diputado del PRI; la tercera, con fecha 1o. de octubre de 2008, por los dos diputados del PRD; la

cuarta, presentada el 18 de noviembre, suscrita por los 14 diputados del grupo parlamentario del PAN; la quinta, instaurada también el 18 de noviembre de 2008, pero horas más tarde, rubricada por los 22 diputados del grupo parlamentario del PRI y los dos diputados del grupo parlamentario del Partido Nueva Alianza (Panal); y la sexta —y última— fechada el 4 de diciembre de 2008, suscrita por los dirigentes locales de los Partidos Social Demócrata, del Trabajo y de la Revolución Democrática.

Todas esas iniciativas tuvieron un planteamiento común: la reforma del artículo 14 de la Constitución, fijando como fecha de la jornada electoral el primer domingo de julio. Es decir, en todos los casos quedó de manifiesto la voluntad de adecuar la fecha de los comicios locales a la establecida en la Constitución general para las elecciones federales, esto es, atender la reforma contenida en el artículo 116, fracción IV, inciso a), y hacerlo dentro del plazo señalado por la propia reforma, con la serie de ajustes que, a lo largo de un determinado tiempo, suponía e implicaba una reforma en ese sentido, habida cuenta fechas establecidas para inicio y término de ejercicios.

Pero a diferencia de la iniciativa presentada por los diputados del PRI, que se limitaron a procurar acatar la reforma contenida en el artículo 116, fracción IV, inciso a), las formuladas por los grupos parlamentarios del PAN y PRD comprendieron muchos otros aspectos, señaladamente el de la redistribución. Es decir, fueron más allá de aquello de lo que, en rigor, implicaba acatar la tantas veces mencionada reforma al artículo 116, fracción IV, inciso a), esto es, fijar como fecha de la jornada comicial el primer domingo de julio del año que correspondiera, lo que implicaba homologar la fecha de las elecciones locales a la de las federales, fecha, en este último caso, que por cierto no fija la Constitución general, sino el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 19).⁵²

⁵² Esto constituyó, dicho sea de paso, un franco atentado a la autonomía del estado, habida cuenta que la definición de la fecha del día de las votaciones es

Así, el 18 de diciembre de 2008 se dio primera lectura al dictamen correspondiente, y la segunda al día siguiente, dictamen que planteó únicamente la reforma de los artículos 14 y 15, en el primero de los cuales se plasmaba que las elecciones de gobernador del estado, de diputados al Congreso del estado y de presidentes municipales, síndicos procuradores y regidores de los ayuntamientos del estado tendrían verificativo el primer domingo de julio del año que correspondiera, es decir, se consagraba la homologación de la fecha de los comicios locales con la establecida, no, se insiste, en la Constitución general para los federales, sino en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, especificándose en el artículo segundo transitorio que tal reforma entraría en vigor el 1o. de enero de 2011, puntualizándose en el tercero transitorio que la cuadragésima novena legislatura podría decretar la reforma de las leyes secundarias correspondientes, siempre y cuando estableciera el plazo necesario para su entrada en vigor posterior a la fecha de las elecciones constitucionales de 2010, esto es, para ajustar periodos hasta lograr la homologación plena.

Como era previsible, los diputados del PAN y del PRD votaron en contra, y como se trataba de una reforma constitucional, y no se reunió el voto de las dos terceras partes del número total de diputados (miembros del Congreso), como lo exigen los artículos 159 de la Constitución del Estado y 229 de la Ley Orgánica del Congreso, la resolución, según el acta de la sesión, fue la siguiente: "...no se tiene por aprobado el dictamen".

un asunto de carácter estrictamente local, amén de que uniformar los calendarios electorales locales con el federal en todo el país, nos aproxima más a un estado unitario que a uno federal, además de que rompe el equilibrio del sistema político que en forma enteramente natural existía cuando las elecciones locales de varios estados no coincidía con las federales, lo que conduce al riesgo de que, al influjo de una elección federal, señaladamente de la presidencial, en los estados se siga la misma tendencia y termine por centralizar aún más las cosas, a contrapelo del régimen federal.

Así, quedó frustrado ese primer intento de reformas a la Constitución del estado y, con ello, la homologación de los calendarios electorales dentro del referido plazo.

Posteriormente con idéntico propósito, en los meses de junio y julio de 2009 se presentaron tres iniciativas de reforma constitucional: el 4 de junio lo hicieron los dos diputados del PRD; el 27 de julio realizaron otro tanto los miembros de los grupos parlamentarios del PRI y del Panal, y, finalmente, el 28 siguiente hicieron lo suyo los integrantes del grupo parlamentario del PAN.

El dictamen sobre esas iniciativas se presentó y discutió —por así decirlo— en la sesión celebrada en periodo extraordinario el 17 de septiembre, y dado que el mismo se limitó al asunto de la homologación de la fecha de las elecciones locales a la de las federales —excluyendo la redistribución, reclamada por PAN y PRD— el resultado fue el mismo: no se alcanzó la mayoría calificada y, por tanto, no se aprobó absolutamente nada, frustrándose así, por segunda ocasión en menos de nueve meses, el propósito de reformar la Constitución para tal fin.

La votación fue: 24 a favor; 16 en contra. Este caso permite ver cómo, en los asuntos sujetos al régimen de mayoría calificada, la decisión queda en manos... ¡de la minoría! y así, 16 votos se impusieron a... ¡24!

Frente a tal situación, se interpuso una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que turnada al ministro José Ramón Cossío Díaz para su instrucción, éste la desechó, desechamiento contra el cual se interpuso recurso de reclamación ante el Pleno, mismo que confirmó el desechamiento, lo que ocurrió el 10 de marzo de 2009.

En vista de la imposibilidad jurídica de reformar el artículo 14 de la Constitución para garantizar que la jornada comicial de las elecciones locales tuviese lugar “el primer domingo de julio del año que corresponda”, los diputados de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional y Nueva Alianza, no obstante que no se había logrado la reforma de la Constitución, que establecía que las elecciones tendrían verificativo el

segundo domingo de octubre del año que correspondiera, aprobaron una reforma a la Ley Electoral del estado, estableciendo que las elecciones ordinarias se celebraran el primer domingo de julio del año que correspondiera, reforma publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* del 1o. de octubre de 2009.

Así, quedaron fijadas dos fechas para las elecciones: en el plano constitucional: el segundo domingo de octubre; en el plano de la ley secundaria, el primer domingo de julio, quedando de manifiesto una notoria incoherencia, con lo que se generó incertidumbre respecto de la fecha de los comicios.

Dado que esa reforma se ocupó fundamentalmente de tal aspecto, excluyendo por completo la cuestión de la redistribución, que era el principal reclamo de los diputados y dirigentes del PAN y PRD, en contra de esa reforma se presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación ¡seis! diferentes acciones de inconstitucionalidad, que la Corte acumuló y resolvió de manera conjunta, determinando, en lo que se refiere a la homologación de fecha de los calendarios electorales, la validez de las reformas a los artículos 15, primer párrafo, así como 144, primer párrafo, de la Ley Electoral del estado, por las cuales se dispuso que las elecciones ordinarias se celebren el primer domingo de julio del año que corresponda, ya que eran conformes con la Constitución general (artículo 116, fracción IV, inciso a)), no así el artículo 14, de la Constitución del estado, que dispone que ello tenga lugar el segundo domingo del mes de octubre, por lo que respecto de la misma resolvió su *inaplicabilidad* bajo el argumento de que había que atender a lo previsto por el artículo 133, obviamente de la Constitución general, que consagra la supremacía de la misma.

La relevancia de tal resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adoptada en sesión del pleno celebrada el 1o. de diciembre de 2009, fue que introdujo certidumbre al proceso electoral al quedar definida la fecha de la jornada comicial.

Independientemente de la definitividad de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es pertinente y válido formular

algunas observaciones, pues también las resoluciones de la Corte quedan sujetas al examen de la doctrina y la opinión pública.

Al respecto, procede hacer notar que lo que el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución general establece es que “las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que: ...la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda”, pero no dice que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Es decir, la Constitución general no ordena que los comicios locales tengan verificativo en esa fecha: primer domingo de julio, sino que lo que prescribe es que las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que ello sea así, que es una cosa totalmente diferente, aunque suene muy parecido.

Tal detalle no es menor. Cuando la Constitución general dispone que “las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán...”, el empleo del verbo garantizar, conjugado en futuro, y dirigiéndose, como se dirige, a un mismo tiempo, al poder revisor de la Constitución y a la legislatura de cada estado, que en el primer caso (reforma constitucional), en el caso de Sinaloa, se compone de dos diferentes tipos de órganos: el Congreso del estado, por un lado, y los ayuntamientos por el otro, esto es, a órganos colegiados y, además, plurales, tal disposición implica indudablemente un elemento de condicionalidad, que por ello se convierte en un elemento de derrotabilidad de la norma, ya que si se hace el intento y no se reúnen las condiciones para que ello pueda lograrse, ello no puede reputarse una omisión y considerarse que hay una transgresión a la Constitución general.

En la especie, como se ha expuesto, para cumplir con lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución general se presentaron, en un primer intento... ¡seis! Inicativas, y en un segundo intento... ¡tres! más, sin lograrse, ni en uno ni en otro caso, la mayoría calificada para una reforma cons-

titucional, y si eso fue así adquiere aplicación el principio de que a lo imposible nadie está obligado, y tal imposibilidad se concretizó en razón de que siendo el Congreso del estado, como es, un órgano colegiado, y además, por su composición, plural, en el que, por si lo anterior fuera poco, sus integrantes gozan del derecho de la libertad de pensamiento y, por ende, de opinión, ningún órgano, así sea la Corte, y ni siquiera la Constitución, puede ordenar que los integrantes de un Congreso tengan que votar, en un asunto específico, en un determinado sentido, pues no sólo sería atentar contra el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión de los diputados, sino también en contra de la naturaleza de un órgano legislativo, en el que por ello pueden aflorar discrepancias y no lograrse la construcción de consensos o mayorías especiales, como la calificada que se exige para una reforma constitucional.

Por consiguiente, dado que el artículo 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución general no establece que los comicios tengan lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, sino, simplemente, que eso deben garantizarlo, no puede decirse que el artículo 14 de la Constitución del estado esté en contradicción con el expresado artículo 116, fracción IV, inciso a), y al no existir contradicción ni, por ello, incoherencia, no existen elementos para que adquiera aplicabilidad el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133.

En otras palabras, no está a discusión la supremacía de la Constitución general de la República sino que la aplicación de ese principio se haya actualizado en razón de que no hay antinomia alguna. El problema es que se atribuyó a una expresión del artículo 116, fracción IV, inciso a), un significado y un alcance que, sencillamente, no tiene, pasándose por alto la condicionalidad que ese pasaje encierra, y la derrotabilidad de la norma que el mismo implica si no se dan las condiciones requeridas constitucionalmente para que las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garanticen que los comicios locales tengan lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Si el

poder revisor de la Constitución general hubiera querido fijar como fecha de los comicios locales el primer domingo de julio del año que correspondiera, lo hubiese hecho, pero como es patente, eso no ocurrió, y no lo hizo por respeto no sólo a la autonomía de los estados sino también a la libertad de expresión de los diputados de las legislaturas locales, y en el caso de Sinaloa, de los regidores de los ayuntamientos, que también forman parte del poder revisor de la Constitución local.

Una mala lectura condujo a una mala decisión. Si la Corte hubiese examinado la cuestión como lo que era: un asunto judicial, y hubiera razonado con rigurosidad, el resultado habría sido, sin duda, otro: hubiese hecho prevalecer la Constitución del estado y declarado la invalidez de la reforma a la ley electoral porque, se insiste, la Constitución del estado, al señalar que las elecciones tengan lugar el segundo domingo de octubre no está en contradicción con la Constitución general, porque ésta no dice que la jornada comicial de los estados tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, sino que estatuye, como ya se ha dicho, que “las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán... que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio...”, que es una cosa muy diferente, y por ello no adquiere aplicabilidad el principio de supremacía de la Constitución general, y no porque ésta no sea suprema sino porque no se surte hipótesis alguna para que tal principio de aplique.

No hubo reforma, ciertamente, pero no por renuencia ni, mucho menos, omisión, sino porque no se alcanzó, ni siquiera en la primera fase del proceso de reforma constitucional, la mayoría calificada que para esos casos exige. He allí el elemento de condicionalidad derrotante de la norma contenida en el artículo 116, fracción IV, inciso a).

De lo expuesto resulta que lo determinado por la Corte carece, en rigor, de base jurídica, y lo que debiera haberse resuelto es que, sin que haya omisión en cuanto al intento de reforma constitucional, mientras ésta no se logre, la fecha de los comicios debiera ser la que señala la Constitución del estado, y si bien es

cierto que la reforma a la Ley Electoral es conforme con la Constitución general, resulta que esa conformidad la tiene pasando por encima de la Constitución del estado, que si bien no es conforme con la Constitución general, tampoco significa que esté en contradicción con la misma.

Pero todo eso es, como resulta claro, en el plano de la reflexión y la crítica, en razón de que el asunto ya quedó resuelto, bien o mal, pero resuelto judicialmente.

2. *El primer párrafo de la fracción II, del artículo 116, de la Constitución general*

Esta disposición dice así:

II. El número de representantes en las Legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

El precepto anterior ha sido fuente de prolijas resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que han afectado el desarrollo político-jurídico, no de Sinaloa, pero sí de otros estados como, por ejemplo, Campeche y Sonora, para citar sólo dos ejemplos, a los que se obligó a una modificación de sus distritos electorales, esto es, a lo que se ha llamado “redistribución”, a partir de una base exclusivamente poblacional, dejando de lado criterios de demarcación territorial municipal, lo que los partidos minoritarios han pretendido para Sinaloa, planteando, para ello, diferentes acciones de inconstitucionalidad, que a la fecha, por causas que no es el caso examinar, no han prosperado, pero es previsible que en el futuro se planteen de nuevo acciones de inconstitucionalidad con miras a que se imponga una redistribución, como se le ha llamado, a partir de criterios exclusivamente demográficos.

Por ello, justamente, abordamos este tema.

A. Antecedentes

Proyecto y texto aprobado en el Constituyente de 1916-1917. Antes de exponer algunos de los criterios de la Corte estimamos pertinente recordar el texto del proyecto de Constitución; las discusiones centrales en torno del mismo y los términos en que la disposición quedó aprobada.

En el proyecto de Constitución presentado por el primer jefe de Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, al Congreso Constituyente de 1916-1917, reunido en Querétaro, lo que ahora es tal norma estaba contenida en el párrafo quinto —como aparece en el *Diario de los Debates*, descontando las fracciones de la I a la III— del artículo 115, que decía así: “El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de siete diputados propietarios”.⁵³

B. Objeciones y defensa

El dictamen sobre ese pasaje del 115 se presentó en la sesión del 24 de enero de 1917, y en ella, el único diputado por Colima, Francisco Ramírez Villarreal, objetó que fueran 15, cuando menos, los integrantes de cada una de las legislaturas estatales, número de diputados que, para Colima, que contaba, según dijo, con 77 mil habitantes, así como para otros estados pequeños como Campeche, Tlaxcala, Aguascalientes y Nayarit, era enorme, y dijo que él encontraba dos tipos de inconvenientes: económico y político. En cuanto al económico dijo que el estado de Colima

⁵³ “Congreso Constituyente 1916-1917”, *Diario de Debates*, t. I. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, iniciativa, p. 529. Para el estudio del inicio de la discusión del dictamen, véase t. II, pp. 873 y 913-915.

contaba con siete municipios y que encontraría grandes dificultades para pagar quince diputados, y en el referente al político, dijo que para el nombramiento de los mismos habría que dividir al estado en quince distritos, recordando que el estado sólo tenía poco más de 5 mil kilómetros cuadrados; que la única población de importancia era la capital, pues las otras, que venían en segundo lugar, sólo tenían de dos a tres mil habitantes, y esto las más pobladas, de donde resultaba que haciendo un distrito por cada municipio sólo se formarían seis distritos con los municipios foráneos y en la capital habría que establecer nueve distritos, lo que daría por resultado que tendrían que poner un distrito por cada manzana, lo que le resultaba absurdo.

C. Los argumentos de Múgica

La réplica a esas objeciones corrió a cargo del diputado Francisco J. Múgica, que en lo substancial argumentó lo siguiente:

El Poder Legislativo, señores, como bien se ha dicho aquí en esta tribuna, es una representación del pueblo, es una de las tres ramas en que se divide la soberanía popular y debe estar constituido de una manera seria. La esencia misma del Poder Legislativo estriba en el número de sus representantes; un Poder Legislativo de siete miembros como se propone, simple y sencillamente es ridículo aparte de ser enteramente peligroso; es ridículo porque el conglomerado social que se llama pueblo se viene a reducir a una minoría tan insignificante, que casi no es representación, y es peligroso porque, como dije aquí, cuando se trataba de restringir el número de habitantes por cada diputado que debía enviarse al Congreso de la Unión, es peligroso, digo, porque se constituyen las diputaciones en uno de estos dos casos; o en una diputación servil, o enteramente hostil al Ejecutivo, no llenan sus funciones, desvirtuando las instituciones republicanas, y en ambos casos, señores, no llenan los fines para que han sido electos, y voy a demostrarlo: supongamos que una Legislatura de siete representantes es hostil al Ejecutivo. ¿Cuántos miembros de esta Legislatura se necesitan reunir para que puedan trabajar? Cinco, este el

quórum de siete. Muy bien, he estado más liberal de lo que debía, pues la mayoría en este caso puede ser de cuatro. De otro modo no tendríamos esa dificultad, pues si elegimos quince y cinco de ellos son enteramente hostiles al Ejecutivo, como tendría que ser, aunque no precisamente por sistema, sino muchas veces por razones de justicia o de algunos otros intereses locales y que hagan una fuerte oposición en el seno de esta Asamblea local; en estos cinco la mayoría son tres. ¿Hay dificultades para que tres se pongan de acuerdo y puedan echar abajo a un Ejecutivo o puedan dictar en contra de una ley autorizada por el Ejecutivo u oponerse al Ejecutivo sistemáticamente y dar al traste no solamente con el Poder Ejecutivo, sino con las instituciones del Gobierno en un estado? Esta consideración, repito, señores, debe ser seriamente meditada por ustedes; pero ahora vamos al caso contrario, señores. Supongamos que en la Legislatura no hay oposición, y si hay oposición es una minoría insignificante, que no debe tomarse en cuenta y que el Ejecutivo necesita tratar asuntos de importancia para el estado o de importancia para él; en caso de que sean asuntos de verdadera importancia para el estado, no creo que encontraríamos verdadera luz en una Legislatura en que cinco representantes pueden resolver esos negocios, y en caso contrario, en caso de que se tratara de intereses personales, que muy bien pueden ocurrir en el curso de nuestra vida política, entonces tendríamos el caso de que un Ejecutivo podría sobornar a tres diputados y con tres diputados llevar a feliz término aquellos intereses por más descabellados que sean. Ya veis, pues, señores diputados, que es muy inconveniente una Legislatura tan pequeña; en cambio, con una Legislatura cuando menos de quince representantes, tendremos mayores garantías, se votarán reformas en las que habrá verdadera discusión, y entonces de allí saldrán leyes que sean verdaderamente útiles, que condensen todas las necesidades del pueblo de una manera efectiva. Ruego a ustedes que tomen en consideración mis palabras, que si las encontráis fundamentadas, votéis a favor del dictamen.

Cabe decir que Múgica no hizo sino repetir los argumentos que al respecto había expuesto don Emilio Rabasa en su obra *La Constitución y la dictadura*, publicada en 1912, esto es, cinco años antes.

3. Interpretación racional

Vista la disposición a la luz de sus antecedentes y de su *ratio legis*, sus palabras adquieren mayor claridad, pues por el significado lingüístico de las palabras que integran la norma y el contexto al que la misma alude, a lo que se refiere y se orienta es a garantizar que el número de integrantes de una legislatura sea, en principio, proporcional al de los habitantes del estado de que se trate, pero la Constitución no establece ninguna base para medir la proporcionalidad que postula, y mucho menos que esa proporcionalidad sea la racional en un régimen democrático.

Tal conclusión no se ve afectada aunque señale que, en todo caso, el número de integrantes no podrá ser menor de siete en los estados cuya población no llegue a 400 mil; de nueve en aquellos cuya población exceda de ese número y no llegue a 800 mil, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra, ya que estas medidas no posibilitan desentrañar un criterio para establecer la base de tal proporcionalidad, sino que ante una población escasa, se orienta a garantizar un número mínimo de diputados.

Por consiguiente, de acuerdo con el primer párrafo de la fracción II del artículo 116, en aquellos estados cuya población sea superior a 800 mil habitantes, el número de integrantes de la legislatura, que debe ser proporcional al número de habitantes, pero que por lo menos deben ser once, necesariamente tendría que ser indeterminado, y debería aumentar o disminuir en función del crecimiento o decrecimiento de la población, por lo que, en todo caso, las Constituciones y leyes locales no tienen por qué establecer un número cerrado de integrantes del Congreso, sino, en todo caso, establecer una base para determinar, en un momento dado, si procede la creación o supresión de un distrito electoral en función del aumento o disminución de la población, a fin de que se mantenga la proporcionalidad, y que esa proporcionalidad responda a un criterio de razonabilidad desde la perspectiva democrática y de controles parlamentarios para la preservación del estado constitucional de derecho.

Pero esa disposición no consagra, como es patente, principio o régimen electoral alguno.

Lo que hace la segunda parte de esa disposición es garantizar para los estados de escasa población un número mínimo de integrantes del Congreso.

Así las cosas, la cuestión que salta a la vista en el caso nuestro: de Sinaloa, es si el actual número de integrantes del Congreso del estado, que es de cuarenta, es proporcional al número de habitantes del estado, o si es excesivo o deficitario.

Tal cuestión es de imposible respuesta racional porque, como ya se ha subrayado, la Constitución no establece base alguna para medir esa proporcionalidad, y tan es ajeno a ese principio de proporcionalidad el criterio adoptado de fijar un número cerrado de diputados que la disposición contenida en el artículo 24 de la Constitución en el sentido de que sean 40 los integrantes del Congreso data de 1995, y si en ese momento esos 40 diputados constituían una representación popular proporcional al número de habitantes en esa época, es claro que, habida cuenta el aumento de la población de esa época a la actual, ese número de diputados ya no responde, proporcionalmente, al número de habitantes del estado, en razón de que de 1995 al 2009 la población del estado, indudablemente, se ha incrementado, y no obstante ello el número de diputados no ha aumentado, sino que se ha mantenido inalterable.⁵⁴

En todo caso, para resolver esta cuestión, los congresos locales tendrían que expedir una ley reglamentaria de dicha disposición de la Constitución general —no federal, como se dice común, pero erróneamente— y establecer bases racionales para garantizar

⁵⁴ La política de plasmar en la Constitución el número de diputados del Congreso se inició con la reforma de abril de 1979, que estableció el de 23 diputados electos por el sistema de mayoría relativa y 6 de representación proporcional. Diez años después, esto es, en 1989, la composición seguía siendo la misma, pero en 1992, la cifra se disparó de 29 a ¡39! es decir, diez más, todos ellos de representación proporcional. Tres años después, en marzo de 1995, se aumentó un diputado más, éste de mayoría relativa, que es la que es la composición que actualmente subsiste.

esa proporcionalidad y, en lo posible, que la representación popular sea auténtica.

La conclusión que se desprende del análisis anterior, pese a su sencillez, es que el primer párrafo de la fracción II del artículo 116, de la Constitución general, cuando dispone que “el número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno”, lo que consagra es una norma orientada a garantizar, a partir de un mínimo, que el número de integrantes de la legislatura de cada estado sea proporcional al de sus habitantes, pero, al no establecer ninguna base para que se pueda medir en un momento dado esa proporcionalidad, significa, por aplicación del principio de las facultades residuales, que esa cuestión la dejó en favor de los poderes locales, pero en esa disposición no se contiene ninguna norma que constituía un sistema de elección de esos representantes.

Esa es la conclusión que, de manera clara y directa se desprende de una interpretación analítica e histórica de dicho precepto constitucional.

4. Los principios de elección de mayoría relativa y representación proporcional

Donde sí se establecen dos principios de orden electoral para la integración de las legislaturas de los estados es en el tercer párrafo de esa misma fracción II del artículo 116, que es menester transcribir. Dice así: “Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes”.

Como permite advertir la lectura del precepto, en la norma contenida en él se configuran dos principios para la elección de diputados: el de mayoría relativa y el de representación proporcional, pero este texto no consagra, como es patente, un principio que sirva de sustento para una redistribución, ni tampoco se puede desprender del mismo una norma derivada en ese sentido, porque es claro que cuando en la disposición de referencia se habla de “re-

presentación proporcional” se refiere, como bien se sabe, a un sistema de asignación de diputados en función, entre otras cosas, del porcentaje de votación obtenido por un partido en una elección, que en su origen tuvo por objeto garantizar que las minorías estuviesen también representadas, en forma proporcional a su peso en la elección, corrigiendo así los defectos de un sistema de mayoría puro, pero no consagra, es de insistirse, una norma que obligue a que cada diputado sea electo por un número de electores, digamos que más o menos igual, de modo que la elección de cada uno responda en forma proporcional al número de habitantes.

En otras palabras, la Constitución general de la República no consagra, expresamente, norma alguna que establezca cómo debe dividirse el estado o la población para la elección de los diputados locales.

Tampoco prohíbe, ni inhibe que el sistema electoral local tenga un componente geográfico.

5. El criterio de la Corte

No obstante que lo expuesto es resultado de una interpretación analítica, en el sentido de que se ajusta al significado de sus palabras, así como a su linaje histórico, la Corte ha dado a esa disposición una interpretación totalmente diferente, y de la expresión contenida en las primeras líneas de tal fracción II, en el sentido de que el número de representantes en las legislaturas de los estados “será proporcional al de habitantes de cada uno” ha derivado, apoyándose en el postulado “un ciudadano, un voto” no sólo que los distritos electorales deben componerse de un número de electores si no igual, si, al menos, lo más próximo a ello, a fin de superar los problemas de sobrerrepresentación y subrepresentación, que ciertamente se presentan cuando un distrito electoral se compone, digamos a título de ejemplo, de 10 mil electores, mientras que otro se integra por 100 mil, y no obstante ello en ambos se elige un diputado, y si hipotéticamente suponemos

que todos ellos votaran y todos los votos fueran válidos y que sólo contendieran dos candidatos, resultaría que, en el primer caso, un candidato obtendría el triunfo con 5 mil un votos, mientras que en el segundo requeriría... ¡50 mil un! votos.

Esas cuestiones, que se han identificado como problemas de sobrerepresentación y subrepresentación tienen su origen, en el caso de Sinaloa, en que la Constitución garantiza que cada municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal —que es a lo que se le ha llamado criterio territorial o geográfico— pero en rigor el problema no es ese, sino la disparidad en la población de los municipios. Si todos tuvieran una población más o menos igual o el número de habitantes de los menos poblados fuera más o menos igual a los que pueblan un distrito electoral de los municipios más densamente poblados, es claro que no habría ningún problema, y por ello la Corte ha venido sosteniendo, como criterio de interpretación del primer párrafo de la fracción primera del artículo 116 que para la elección de diputados debe tomarse como base, exclusivamente, un criterio poblacional o demográfico, dejando de lado lo que llaman criterios geográficos.

En efecto, y para exponer en forma resumida el criterio de la Corte, son de citarse, en primer lugar, la tesis derivada de la acción de inconstitucionalidad registrada bajo el número 35/2001, relativa al estado de Campeche, que dice así:

DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA DEMARCACIÓN DE AQUELLOS. El artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución Política del estado de Campeche, al señalar expresamente que la distribución de los distritos uninominales entre los municipios se hará teniendo en cuenta el último censo general de población y que la demarcación de los aludidos distritos será la que resulte de dividir la población total del estado entre dichos distritos, acoge un crite-

rio poblacional, que es al que, en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, debe atenderse para la distribución de los citados distritos; sin embargo, el hecho de que el propio artículo 31 establezca que, en ningún caso, alguno de los municipios del estado puede quedar sin representación particular ante el Congreso, por no contar cuando menos con un diputado de mayoría relativa, transgrede el citado precepto de la Constitución Federal. Ello es así porque, conforme al referido artículo 31, la asignación de los diputados elegidos por mayoría relativa no se basa en el número de electores existentes en el distrito uninominal, sino en el número de municipios existentes en la entidad, es decir, para la distribución se atiende al criterio geográfico y no poblacional como lo exige el señalado numeral de la Ley Fundamental.

En la sentencia de la que se deriva dicha tesis, en el punto segundo resolutive se determinó lo siguiente:

SEGUNDO. Se declara la invalidez del segundo párrafo del artículo 31 de la Constitución Política del estado de Campeche en la porción normativa que establece: "...sin que en ningún caso alguno de ellos quede sin representación particular ante el Congreso por no contar con, cuando menos un diputado de mayoría relativa..."., en términos de la parte final del último considerando de esta resolución.

Otra tesis en la que la Corte, al interpretar el artículo 116, fracción II, de la Constitución general, sostiene que la división de los distritos electorales uninominales debe tener únicamente a un criterio poblacional, es la siguiente:

DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116 FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la demarcación de los trescientos distritos electorales uninominales será la que re-

sulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados y que la distribución de éstos entre las entidades federativas se hará con base en el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría, esto es, dicho precepto acoge tanto un principio poblacional, como uno geográfico, para la división territorial de los distritos electorales; sin embargo, conforme al sistema normativo que prevé la propia Constitución Federal, se concluye que la citada disposición sólo tiene aplicación en el ámbito federal, es decir, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y no así para las entidades federativas, cuya reglamentación está prevista expresamente en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, que para efectos de la división de los distritos electorales uninominales establece únicamente el criterio poblacional.

Más recientemente, tal criterio se reiteró al resolverse la acción de inconstitucionalidad 18/2005, relativa al estado de Sonora.

La importancia de estas y otras resoluciones del mismo tenor radica en que se declaró la invalidez del pasaje, de las disposiciones relativas, en que se consagraba, para la integración del Congreso, un criterio poblacional, y en tal situación se encuentra, justamente, el artículo 24 de la Constitución del estado de Sinaloa, que en sus dos primeros párrafos dice así:

Artículo 24. El Congreso del estado se integrará con 40 Diputados, 24 de ellos electos por el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 16 Diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votada en circunscripción plurinominal.

La demarcación territorial de los distritos electorales uninominales se fijará teniendo en cuenta la población total del estado. En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal.

Como se ve, la Constitución del estado de Sinaloa, para la integración del Congreso, atiende tanto a un principio poblacional o demográfico, como a uno territorial o geográfico —para utilizar la terminología que se ha venido empleando comúnmente— este último al disponer que, en todo caso, cada municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal, sin importar, claro está, su población, disposición que, vistos los antecedentes que existen al respecto parece condenada a ser declarada inválida, pretensión en la que no han cejado los partidos hasta ahora minoritarios, pero en lo que hasta hoy no han tenido éxito.

En esas resoluciones y tesis de la Corte se han montado no sólo los partidos minoritarios y/o sus grupos parlamentarios, sino también algunos segmentos académicos, y si bien es cierto que en el caso de aquéllos resulta entendible que tomen de las mismas únicamente lo que convenga a sus intereses, sin denunciar tergiversaciones ni omisiones, en el caso de los estudios de orden académico no lo es en absoluto.

Es que las resoluciones de la Corte de las que se derivaron dichas tesis, pese a su jerarquía y a la extensión de las mismas, no son modelo en cuanto a rigurosidad en el análisis ni en su exhaustividad, como lo revelan, en principio, dos datos muy concretos: no se tomaron en cuenta los antecedentes históricos para entender el sentido de la disposición, expuestos en el Congreso Constituyente de 1917 por el diputado Francisco J. Múgica, ni tampoco se tomó en cuenta a la hora de resolver lo estatuido por el artículo 115, en su primera parte, que dice: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:...”.

Si la integración del Congreso del estado es, sin dudas de ninguna especie, parte de su organización política, conforme al artículo 115 esa parte de la organización política del estado debe tener como base el municipio libre, y eso lo pretirió la Corte —y lo han pasado por alto los académicos— como si tal disposición no

formara parte de la Constitución, o como si la Constitución no fuese un único y solo documento y sus preceptos, así como las normas que encierran, no debieran interpretarse de manera sistemática y funcional.

Pero no son esos los únicos defectos que pueden atribuirse a esas interpretaciones del primer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución general, sino que también se les puede hacer el cargo de que adoptan como criterio un postulado que tiene su origen en los Estados Unidos: el de “un ciudadano, un voto”, y a partir de allí se hace un alegato por la igualdad de los votos —como si en verdad los votos de los ciudadanos no valieran lo mismo, o, dicho de otro modo, como si los votos de los ciudadanos de un distrito valieran más que los de otro— pero se pasa por alto que en los Estados Unidos todos los Estados de la Unión Americana, con excepción de Nebraska, al decir de Daniel Barceló, están conformados por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, y por ello, precisamente, para la composición de la primera, que recoge la representación popular, se aplica, razonablemente, tal principio, pero es de puntualizarse, además, que en su integración no pesa únicamente el factor demográfico.

Para persuadirnos de ello, Daniel Barceló, cita como ejemplos la composición de los congresos de Arizona y Texas, señalando que:

Arizona cuenta con un Congreso de 90 miembros (60 representantes y 30 senadores) que sirven a una población aproximada de 5'580,811 habitantes. Por su parte, Texas cuenta con un Congreso Estatal de 181 miembros (150 representantes y 31 senadores) que sirven a una población aproximada de 22,118,509 habitantes. Las variaciones —agrega—son significativas en cuanto a la proporción entre el número de habitantes por congresista en el sistema estatal norteamericano: la de Arizona es de 90,013 habitantes por cada diputado, mientras que en Texas es de 147,456 habitantes por cada diputado. No es pues que el factor demográfico definitivo para el número de congresistas; hay otros factores.

Dentro de esos otros factores no demográficos se tiene que considerar, como bien dice Barceló, qué funciones desempeña un congreso estatal en una democracia constitucional, y una de esas tareas de importancia cualitativa y cuantitativa es la de control del gobierno, esto es, vigilar cómo ejecuta la ley el Poder Ejecutivo y cómo aplica los recursos de los contribuyentes en la aplicación de la ley.

Siendo más específicos —dice dicho autor— en las democracias de partidos de nuestros días el apoyo congresual al programa legislativo que propone el Poder Ejecutivo y su correspondiente previsión de gastos lo aporta el grupo parlamentario del partido político del gobernador del estado, mientras que el control del gobierno lo realizan los partidos de oposición. De ahí que los Congresos de los estados deben contar con el número de integrantes que sean necesarios para descargar adecuadamente tanto la labor de colaborar con el ejecutivo en el gobierno como también en la labor de controlar al gobierno.⁵⁵

Esos y otros aspectos centrales, han sido preteridos por la Corte, entre otras razones porque los mismos estados afectados, con las autoridades que los representan, no los han esgrimido, y que eso, y ante ello, lo haga la Corte, no resulta extraño, pues hay una vocación centralista de los poderes federales —a la que debiera ser ajena la Corte— pero lo que sí resulta extraño e injustificable es que, quienes en Sinaloa se han ocupado del tema, se queden con esa visión, incompleta, deformada y centralista de la cuestión, y no pugnen por el respeto y fortalecimiento del federalismo desde la perspectiva local.

Para la integración del Congreso no sólo debe tomarse en consideración el factor demográfico, sino también, como bien postula Barceló, las funciones del control del gobierno, pero no única-

⁵⁵ Barceló Rojas, Daniel A., “Comentario sobre el artículo 116”, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. XX, 7a. ed., México, 2006, pp. 176 y 177.

mente esas: hay otras razones por las que tiene plena justificación el que cada municipio tenga cuando menos un distrito electoral uninominal, cualquiera que sea su población, de modo que ese diputado represente, de algún modo, los intereses del municipio en el Congreso, a semejanza de la representación que, en el federalismo clásico, tenían los senadores de representar a sus estados, ya que los municipios dependen, en aspectos medulares, de lo que disponga el Congreso del estado, como ocurre, por ejemplo, en materia fiscal, así como para expedir los bandos de policía y buen gobierno, la contratación de créditos, etcétera, que lo hacen sobre las bases que determine el Congreso, todo lo cual supone e implica la necesidad de que los municipios o, dicho acaso, con mayor precisión, los ayuntamientos, tengan representantes ante el Congreso que promuevan o defiendan sus intereses como órganos de gobierno y, con ello, de su población, y en esa promoción y defensa de los derechos e intereses de los municipios están no sólo la distribución presupuestal y la aplicación de recursos en sus respectivos ámbitos territoriales, sino también la presencia y la actuación de las autoridades Estatales, e incluso federales, en la demarcación territorial del municipio, de modo que se escuche su voz y se atiendan sus reclamos.

XIX. LOS TRATADOS Y LOS ESTADOS

I. *La pluralidad de órdenes jurídicos en un régimen federal*

Pese a que el régimen federal, desde el punto de vista dogmático, ha sido muy estudiado, no siempre, desde esa perspectiva, se ha ido al fondo del asunto de modo tal que queden perfectamente clarificados los órdenes jurídicos que en forma natural derivan del mismo, ya que generalmente se señalan como tales, por un lado, el régimen central, llamado por antonomasia federal, y por otro, la pluralidad de órdenes estatales, que son tantos como estados miembros de la Unión son —que algunos, por imitación

extralógica, llaman estatales, expresión ajena a nuestros antecedentes— pero se deja de lado lo que es el orden jurídico nacional y la pluralidad de órdenes jurídicos municipales, que a su vez están afectados de mayor complejidad.

Así, para mayor claridad, digamos que el orden jurídico federal está representado por las leyes, reglamentos y normas oficiales generadas por los poderes federales, y que precisamente por ello, en algunos casos en su propia denominación, se les aplica el adjetivo de federales, mientras que en otros se les identifica como tales en razón del órgano que las expidió.

Por ello, precisamente, cuando se habla de “Constitución federal” para referirse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el adjetivo se emplea con notoria impropiedad, porque la Constitución, al no ser producto de la actividad legislativa de ninguno de los poderes federales, no es, en modo alguno, una Constitución federal, sino, en todo caso, una Constitución general. Será, eso sí, una Constitución federalista, sin duda alguna, en tanto que instituye el federalismo como régimen de gobierno, pero no es, insistimos, una Constitución federal, y no debe, por tanto, aplicársele tal adjetivo, aunque la propia Constitución, en varios de sus pasajes, se denomine a sí misma de ese modo: Constitución federal, ya que ella fue producto del Congreso Constituyente de 1916-1917, y a un Congreso como ese, como a cualquiera otro, salvo que se integre en su totalidad por expertos en derecho, no puede exigírsele que se expresen en un lenguaje, ya no digamos que puro, sino ni siquiera técnico, ya que su obra es de naturaleza política, pero sus intérpretes sí están obligados a denominar o identificar a las instituciones conforme a la naturaleza del régimen que la Constitución instituye, y el que se entienda que el régimen de gobierno de nuestro país es federal sirve de base para advertir otro tipo de impropiedades en el empleo de algunos conceptos, y no sólo por la Constitución general, sino también por las Constituciones estatales, como eso de calificar a los estados-miembros como soberanos, ya que si lo fueran, nuestro régimen sería, no el de una federación sino el de una confederación; por ello, los

estados-miembros son autónomos, pero no soberanos. Tampoco lo son ni el Congreso de la Unión ni las legislaturas de los estados, por más que, en el lenguaje parlamentario, fundamentalmente cuando se dictamina alguna iniciativa, se refieran a sí mismos diciendo, palabras más, palabras menos: “A esta soberanía...”.

Por su lado, el orden jurídico nacional se integra por la Constitución misma y los tratados internacionales, por más que a la conclusión de los mismos concurren dos órganos federales: en una primera fase, el presidente de la República, que lo suscribe; en una segunda, el Senado de la República, que lo aprueba o no; si lo aprueba, se dice que lo ratifica, y si esto ocurre pasan a formar parte, al lado de la Constitución, de lo que algunos tratadistas denominan orden jurídico nacional, porque, de acuerdo con lo que ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación su jerarquía es la de ser sólo inferiores a la Constitución, entendiéndose que están por encima del orden jurídico federal y, desde luego, de la pluralidad de órdenes jurídicos estatales, y por consiguiente, también, de los municipales.

Por su parte, los órdenes jurídicos estatales se integran, a su vez, por la pluralidad de ordenamientos expedidos por cada uno de los estados, a través, naturalmente, de sus poderes, cuando lo hagan en ejercicio de sus atribuciones.

Finalmente, por lo que mira a los órdenes jurídicos municipales, estos también constituyen una pluralidad, y hasta pudiera decirse —aunque suene redundante— una multipluralidad de ordenamientos porque, por un lado, en el plano constitucional local, hay tantos como estados son, y dentro de cada estado hay tantos como municipios son, pues en este último caso su ámbito territorial de validez es la demarcación territorial de cada municipio.

Es claro que ese orden jurídico municipal se descompone en tres segmentos: por un lado, el que representan las disposiciones de la Constitución general y las de cada estado, que establecen atribuciones y bases de organización municipal; por otro, las que representan las leyes expedidas por el Poder Legislativo de cada estado y que se refieren a los municipios, y finalmente, los ban-

dos de policía y buen gobierno y reglamentos expedidos por el ayuntamiento de cada municipio.

Todos esos ordenamientos constituyen el orden jurídico mexicano, cada uno de los cuales, tiene su propia fuente y si los exponemos es para contextualizar a los tratados internacionales dentro de ese orden jurídico mexicano.

2. *Órganos que intervienen en la celebración de los tratados*

En la celebración de los tratados internacionales intervienen sólo dos órganos: el presidente y el Senado de la República. Su fundamento lo constituyen, en el primer caso, el artículo 89, fracción X, según el cual “las facultades y obligaciones del Presidente son... X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales...”; en el segundo, el artículo 76, que dispone que son facultades exclusivas del Senado... “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba...”.

Como se puede advertir, el artículo 76 distingue entre tratados y convenciones diplomáticas.⁵⁶

No obstante ello, sin una base constitucional incontrovertible, el Congreso de la Unión, 21 de diciembre de 1991, expidió lo que se denominó *Ley sobre la Celebración de Tratados*, pero que tam-

⁵⁶ Para un estudio sobre este tema pueden consultarse, entre otras obras, las siguientes: Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 2007, pp. 576-594. Corcuera Cabezut, Santiago, *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos*, México, Oxford University Press, 2002, pp. 155 y ss. Ortiz Ahlf, Loreta, *Derecho internacional público*, 3a. ed., México, Oxford University Press, 2009, pp. 4 y ss. Sepúlveda, César, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1971, pp. 118-139. Sorensen, Max, *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp. 155-158. Vázquez Pando, Fernando Alejandro, “Comentarios a la Convención sobre los Contratos de Compra-Venta Internacional de Mercaderías a la luz del derecho mexicano”, *Anuario jurídico*, núm. X, UNAM, 1983, pp. 31 y ss.

bién comprende lo que llama acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional, puntualizando que los tratados “sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derechos internacional público”, mientras que “los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales” (artículo 1o.).

Como se ve, esta ley contempla la posibilidad de que otros órganos, incluso municipales, ingresen a la escena internacional.

En su artículo 2o., contiene, entre otras definiciones, la de tratado y acuerdo interinstitucional. Lo hace en los siguientes términos:

I. “Tratado”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

II. “Acuerdo Interinstitucional”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las

dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

3. *Limitaciones en cuanto a la materia*

Se ha dicho que para la celebración de tratados internacionales no existe más limitación que la que se deriva del artículo 15 de la Constitución general, que terminantemente dispone:

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

Sin embargo, al respecto tiene que considerarse que el artículo 133, que habla de la supremacía constitucional, dice, en el aspecto que aquí interesa, lo siguiente:

Esta Constitución, la ley del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...

Véase que al disponer que sólo los tratados que estén de acuerdo con la misma, o sea, con la Constitución, son los que pueden considerarse Ley Suprema de toda la Unión, y aquí lo que interesa no es el aspecto de las fuentes sino de la limitación implícita en esa expresión para los órganos facultados para la celebración de los tratados, pues contra la opinión de eminentes tratadistas e, incluso, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sostienen que, fuera de dicha excepción, las facultades para la celebración de tratados son ilimitadas, estimo que no es así, sino que el presidente de la República únicamente puede celebrarlos respecto de

asuntos del resorte de los poderes federales, no de los locales, ya que ello implicaría una transgresión del artículo 124, conforme al cual “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se tienen reservadas a los estados”, pues a través de ese expediente se estarían sustrayendo facultades que corresponden a los estados, y eso implicaría no estar de acuerdo con la Constitución, y si no están de acuerdo con la Constitución, y no obstante ello se celebran, el Senado debe rechazarlos o no aprobarlos.

A pesar de la claridad y contundencia de la exigencia contenida en el 133, se han celebrado tratados, que han sido aprobados por el Senado, sobre materias de orden estrictamente local, como son los relativos a domicilio de las personas físicas; adopción de menores; matrimonio; poderes; capacidad de las personas jurídicas,⁵⁷ etcétera, que allí están, vigentes, pese a que se trata, insistimos, de materias de orden local, y que al parecer no son objeto de mayores impugnaciones ni cuestionamientos, no, al menos, que hayan originado una declaratoria de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4. Jerarquía de los tratados

Aunque en el punto anterior, referente a las limitaciones en cuanto a materia para la celebración de tratados, este aspecto ya fue tocado, así haya sido tangencialmente, tenemos que retomarlo para tratar el aspecto que en esta ocasión interesa resaltar: la jerarquía de los tratados, y para ello es preciso citar de nuevo, pero ahora en todos sus términos, el artículo 133, que *ad litteram* dice así:

⁵⁷ Una agrupación de este tipo de tratados puede consultarse en Vázquez Pando, Fernando Alejandro, *Nuevo derecho internacional privado*, México, Themis, 2000. Su enunciado puede verse en las páginas 199 y ss., en tanto que el texto de los tratados sobre dichas materias puede verse en páginas posteriores.

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

En esta disposición se consagran, en lo fundamental, dos normas por completo diferentes: por un lado, en la primera parte, lo que se ha resumido bajo el concepto de supremacía constitucional; por otro, en su segunda parte, que es la última oración, literalmente se consagra un control difuso de la constitucionalidad.

En cuanto a lo primero, como ya se ha hecho notar por diferentes autores y múltiples resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a primera vista da la impresión de que no sólo la Constitución es la ley suprema de toda la Unión, sino que también tienen esa categoría las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, pero esa impresión ha sido despejada desde siempre bajo los argumentos de que si las leyes que expida el Congreso de la Unión tienen que emanar de la Constitución y los tratados internacionales tienen que estar de acuerdo con ella, es claro, entonces, que el único ordenamiento que tiene el carácter de supremo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De eso no hay dudas, y en cuanto a la jerarquía de los tratados, durante algún tiempo se sostuvo jurisprudencialmente que las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los tratados tenían, ambos, una jerarquía sólo inferior a la Constitución pero que se encontraban en el mismo plano, esto es, tenían igual jerarquía (tesis C 92, de 30 de junio de 1992), pero esa tesis fue abandonada en 1999, sentando otra que, en lo medular, expresó lo siguiente:

...esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y

el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

La tesis de referencia fue acremente criticada por algunos doctrinarios en razón de que los argumentos invocados eran por demás endebles, como eso de que los tratados eran firmados por el presidente en su calidad de jefe de Estado, pues esa misma calidad tiene el presidente cuando firma cualquier otro documento, como por ejemplo, un reglamento, y no por ello éste alcanza la categoría de tener un rango sólo inferior de la Constitución, y en cuanto a que el Senado representaba a los estados, eso ya no tenía ninguna vigencia, menos con la composición que, para esa época, se había introducido al mismo. Tampoco, como es patente, la Corte, en esa jurisprudencia fue muy atinada al sostener que en materia de celebración de tratados no había ninguna limitación competencial entre Federación y estados, sino que el presidente

de la República y el Senado podían obligar al estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos la materia fuera competencia de las entidades federativas, dejando de lado que la Constitución exige que los tratados estén de acuerdo con la Constitución, y si el presidente de la República celebra un tratado sobre materias de orden local, y aún así lo aprueba el Senado, es claro que ello implica una sustracción de facultades de los estados, es decir, la federalización de una materia sin que se haya reformado la Constitución atendiendo el procedimiento que ella misma establece, por lo que ese tratado no puede estar de acuerdo con la Constitución y, por ende, puede ser impugnado judicialmente.

En 2007, la Corte, en una tesis aislada, del Pleno, identificada como P. IX/2007, estableció el siguiente criterio:

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "*pacta sunt Servanda*", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo in-

cumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Véanse las imprecisiones, por no decir las confusiones, en que se incurre. En efecto, en la primera parte habla de una interpretación sistemática, pero sólo del artículo 133, por lo que lo primero que hay que indagar es a qué se refiere o en dónde radica esa interpretación sistemática, es decir, a qué sistemas o subsistemas se refiere. Luego, en forma inmediata dice que esa interpretación permite identificar "...la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales". En esta porción de la tesis cabe hacer algunas observaciones: *a)* a diferencia de las anteriores, no establece en lo inmediato la supremacía de la Constitución; *b)* Habla de un orden jurídico superior, de carácter nacional, y en él incluye a la Constitución, que paradójica, y erróneamente, denomina "federal" —por las razones ya expuestas—; a los tratados internacionales y a las leyes generales; *c)* Que a la Constitución y a los tratados considere formando parte de un orden jurídico —quitémosle lo de "superior"— nacional, es correcto, de acuerdo con lo que expusimos al principio de este capítulo, pero que en él incluya a las "leyes generales", eso ya constituye un error simple, y esto sólo si consideramos el concepto de leyes generales como sinónimo de leyes federales, ya que éstas, por ello mismo, es decir, por esa naturaleza, no pueden formar parte del orden jurídico nacional, por la sencilla razón de que ese tipo de ordenamientos constituyen el orden jurídico federal, pero ese error se agrava si consideramos que poco más adelante, cuando vuelve a hablar de leyes generales, distingue entre federales y locales, de modo que si se sigue el razonamiento en sus términos resulta que a las leyes locales se les considera formando parte, también, de ese orden jurídico nacional, lo cual agrava el error, pues las leyes locales integran, indiscutiblemente, en un régimen federal, una pluralidad de órdenes jurídicos estatales, tantos como estados son, que por esa razón no pueden formar parte del orden jurídico nacional.

En otras palabras, en esa tesis se exhibe un total desconocimiento de las consecuencias jurídicas que implica nuestro régimen federal desde la perspectiva de la pluralidad del orden jurídico que engendra.

Por otra parte, véase que esta tesis introduce un concepto: el de leyes generales, que no existe en la Constitución (que sí, en cambio, habla de leyes orgánicas y reglamentarias), pero no deja lugar a dudas de que considera que los tratados tienen jerarquía sobre las leyes federales y sobre las locales, resultando pertinente puntualizar que cuando se refiere a ordenamientos locales habla de leyes, pero jamás menciona a las Constituciones de los estados, pero en la lógica que sigue es de suponerse que también se considera que los tratados tienen jerarquía sobre éstas.

Asimismo, cabe hacer notar que ni esta tesis, ni las de jurisprudencias referidas anteriormente se ocupan de hacer la distinción entre tratados y convenciones de que habla el artículo 76, fracción I, de la Constitución general.

En cuanto al fundamento, véase que la tesis señala como tal una interpretación sistemática del artículo 133, “armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional”, pero no cita ninguno, y más adelante señala que los tratados son firmados de acuerdo con la Convención de Viena sobre Tratados Internacionales, invocándose, además, el principio *pacta sunt servanda*, lo que autoriza a presumir que para esta tesis tampoco hay limitación alguna, en cuanto a materia, para celebrar tratados internacionales, pues no sólo no se menciona la limitación que establece el artículo 15, sino que tampoco se reflexiona sobre el alcance de la exigencia contenida en el propio artículo 133 en el sentido de que los tratados deben estar de acuerdo con la propia Constitución.

5. Los tratados no requieren incorporarse a la legislación estatal

Si los tratados internacionales suscritos por México forman parte, junto con la propia Constitución, de lo que, siguiendo a

Vázquez Pando, hemos denominado orden jurídico nacional, y por tanto parte del orden jurídico mexicano, obviamente vigente, para su aplicación no se requiere que los estados lo incorporen a su legislación.

En este rubro hay que distinguir dos cuestiones: si el tratado internacional se celebró respecto de materias que son del resorte de los poderes federales, por esa misma razón no puede haber ningún conflicto con la Constitución ni con las leyes locales, puesto que éstas no pudieron haberse ocupado de ese asunto.

En cambio, si el tratado internacional se celebró sobre una materia que conforme a la Constitución es competencia de los estados, allí lo primero que habrá que cuestionarse es si, en esas condiciones, ese tratado está de acuerdo con la Constitución, como exige el 133, y si no es así, si es susceptible de ser impugnado en sede jurisdiccional.

Otro aspecto, que se plantea en el mismo plano, es si, en esos casos, se requiere de la aprobación de los estados para su validez, esto es, de lo que la Convención Americana sobre Derechos Humanos llama la cláusula federal.

En efecto, el artículo 28 de la misma dice lo siguiente:

1. Cuando se trata de un Estado Parte constituido como Estado federal, el gobierno nacional de dicho Estado Parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su Constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.
3. Cuando dos o más Estados Partes acuden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones nece-

sarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención.

La cuestión que plantea el punto 2 es un asunto que, hasta donde tiene entendido el autor del presente trabajo, no se encuentra resuelto, o dicho más francamente, no se ha atendido jamás, no, al menos, tratándose del estado de Sinaloa.

Otra cuestión que tiene que valorarse es si, en caso de discrepancia entre la legislación local y un tratado internacional, la legislación local queda derogada automáticamente o si, para ello, tiene que seguirse el procedimiento legislativo de reforma correspondiente, y, en todo caso, en qué responsabilidades incurren las autoridades locales, administrativas, jurisdiccionales o, incluso, legislativas, en los casos en que no atiendan lo estatuido en un tratado internacional.

6. La reglamentación y aplicación de los tratados

Independientemente de lo anterior, así como de la materia sobre la que verse el tratado: federal o local, hay dos cuestiones que también deben ser objeto de clarificación, particularmente cuando se hace referencia a responsabilidades de autoridades locales, y son, por un lado, a quién corresponde la reglamentación de los tratados cuando, se insiste, la responsabilidad de cumplir con lo que el tratado diga, recaiga en autoridades locales: ¿Al Ejecutivo federal o al estatal?; por otro, a qué tipo de autoridades jurisdiccionales corresponde resolver un conflicto derivado de un tratado internacional cuando una o ambas partes estén domiciliadas en el territorio de un estado ¿A las autoridades federales o a las locales?. Y si las partes en conflicto están domiciliadas, una en un estado, la otra, en otro, a quién corresponde resolver ese conflicto ¿A las autoridades federales o a las locales?, y si en la especie se respondiera que a las locales, todavía cabría la pregunta ¿A las de qué estado? ¿A las del domicilio del actor o a las del domicilio del demandado?

7. *Desplazamiento de las fuentes del derecho*

Otro tema interesante que implican los tratados internacionales es el relativo a la alteración del sistema de fuentes, pues como señala Ferrajoli, es claro que ello implica un desplazamiento, en ocasiones fuera de los confines de los estados nacionales, los centros de decisión tradicionalmente reservados a su soberanía,⁵⁸ y en el caso de estados federales, como el nuestro, ese desplazamiento de las fuentes se experimenta, en el caso de los estados miembros, por partida doble: primero porque, en el caso de los tratados adoptados por organizaciones internacionales, esto tiene lugar, regularmente, por la asamblea general correspondiente, siendo ese el primer desplazamiento, y el segundo radica en que la firma del tratado se realiza por el presidente y la aprobación del mismo por el Senado de la República. He allí ese doble desplazamiento, en el que la fuente de donde surge el tratado está por completo fuera, ya no digamos que de control, sino ni siquiera de participación de las autoridades locales en esos centros de toma de decisión.

No es, pues, este de los tratados internacionales, particularmente cuando versan sobre materias que conforme a la Constitución corresponden a los estados, un tema del todo pacífico sino, por el contrario, polémico y poliédrico.

XX. CONCLUSIONES GENERALES

Primera. A lo largo del siglo XX y lo que va del XXI, en Sinaloa han regido sólo dos Constituciones: la séptima, de 25 de agosto de 1917, que tuvo una vida efímera en cuanto que fue sustituida por la octava, de 22 de junio de 1922, que es la vigente, si bien ésta, en su propio título revela su naturaleza, pues dice “que reforma la de 25 de agosto de 1917”, lo que significa que se siguió la ten-

⁵⁸ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2001, pp. 16 y ss.

dencia que se había observado en el siglo precedente: revisar la Constitución, reformarla y presentarla como nueva, acaso bajo la idea de que ello se traduciría en un mayor compromiso y entusiasmo por cumplirla.

Segunda. La Constitución del estado 1922, como la Constitución general de la República, de 5 de febrero de 1917, ha sido objeto de numerosas reformas que, como regla, han actualizado su texto para adecuarlo a reformas introducidas a la Constitución general; para impulsar el desarrollo del andamiaje jurídico del estado, o bien, para consagrar y/o impulsar la promoción, respeto y desarrollo de los derechos humanos.

Tercera. En las ocho Constituciones que han regido la vida orgánica del estado, para la designación de los integrantes de la Alta Corte de Justicia, como se llamó originalmente a lo que ahora se denomina Supremo Tribunal de Justicia, se han seguido los más variados sistemas, que van desde la elección popular hasta la designación por parte del Congreso a propuesta, ahora, en terna, del Consejo de la Judicatura, pasando por elección directa del Congreso, sin que haya mayores elementos para determinar qué sistema garantiza, hasta donde esto sea posible, la independencia de dicho órgano y, por tanto, en general, del Poder Judicial.

Cuarta. Por la reforma a la Constitución del estado de 1o. de abril de 2008, en virtud de la cual se le adicionó un título: el 1o. Bis, intitulado “De los derechos humanos”, Sinaloa se colocó a la vanguardia en esta materia respecto de las Constituciones de los demás estados de la República.

Quinta. Pese a ello, esto es, al tiempo transcurrido desde la aprobación de esas reformas, aún no se han instrumentado, en el plano de la legislación secundaria, las reformas indispensables para dar cima a las mismas, ni los programas correspondientes para que el goce y o ejercicio de los derechos humanos que consagra sean, para todos, una realidad, no una burla ni una cruel ironía como ahora, en muchos casos, ocurre.

Sexta. El desarrollo del federalismo mexicano se ha orientado, en gran medida, a federalizar materias, esto es, a centralizar, no a

fortalecer la autonomía de los estados, como permite corroborarlo un estudio de las reformas a la Constitución general que han incidido en la vida de los estados, desde las más antiguas, como lo fue la federalización de la materia del trabajo, en 1929, hasta algunas de las más recientes, como la relativa a la materia electoral, de 2007, que penetró, incluso, en lo que se refiere a la organización de los poderes locales, como eso de homologar la fecha de las elecciones locales a la de las federales, que por cierto no está señalada en la Constitución sino en una ley secundaria: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y ello ha tenido lugar por la falta de convicciones o verticalidad de los poderes locales, que se han dejado avasallar o imponer criterios de supuesto fortalecimiento del federalismo, que en muchos casos no es tal, en razón de que su perspectiva es eminentemente centralista.

Cierto es que a lo largo de nuestra historia ha habido reformas descentralizantes, algunas absolutas, como la elevación a categoría de estado de lo que anteriormente fueran territorios, como los de Quintana Roo y Baja California Sur, pero esos han sido los menos.

Séptima. La organización constitucional del estado de Sinaloa y el carácter tributario que sus poderes han tenido respecto de los federales, así como la falta de un auténtico compromiso con los intereses y necesidades de las grandes masas de la población, así como un efectivo control del poder, particularmente por lo que se refiere a la tributación, a la recaudación de contribuciones y a la presupuestación y gasto de los recursos públicos, lo mismo que las políticas de liberación de precios de todo tipo de productos, por un lado, y las de contención salarial, por el otro, han propiciado, entre otras graves consecuencias, el que, como estado y como país, coexistan los más altos grados de desarrollo con los atrasos más inverosímiles y, por supuesto, una asimetría en la distribución de la riqueza socialmente producida, pues mientras que unos, los menos, acumulan mucho; otros, los más, apenas tienen para cubrir sus necesidades básicas, y eso cuando se puede

decir, nutricionalmente, que las cubren, para no hablar ni de habitación, vestido y educación, ni, por supuesto, de trabajo.

Todo esto a doscientos años del inicio de nuestra revolución de Independencia y a cien años de la Revolución de 1910.

Ello pone de manifiesto la necesidad de una revisión profunda de nuestras instituciones jurídicas fundamentales y someterlas a las reformas indispensables para impulsar el desarrollo del estado y del país de modo tal que ello conduzca a la creación de condiciones que permitan a cada individuo y a su familia luchar por la realización de sus propios ideales sin dañar a otros y sin atormentarse por incertidumbre económica o de salud.