

# LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA Y SU EVOLUCIÓN

María Inés ARAGÓN SALCIDO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Título preliminar*. III. *Título primero. Territorio y partes integrantes del estado*. IV. *Título segundo. De los habitantes*. V. *Título tercero. Soberanía del estado y forma de gobierno*. VI. *Título cuarto. División de poderes*. VII. *Título quinto. Municipio libre*. VIII. *Título sexto. Responsabilidad de los servidores públicos del estado y de los municipios*. IX. *Título séptimo. Prevenciones generales*. X. *Título octavo. Reforma e inviolabilidad de esta Constitución*. XI. *Artículos transitorios*. XII. *Reflexión final*. XIII. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de una investigación que hicimos sobre la Constitución Política del Estado de Sonora de 1917 y sus reformas, la cual se integra de 5 partes y para este foro, tomo solamente la primera parte, la evolución constitucional de Sonora, por referirse precisamente al tema de este Primer Encuentro Nacional de Derecho Constitucional Estatal, convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por considerar que el índice de la Constitución de Sonora, podría ser un buen guión a desarrollar en la investigación, lo adoptamos y en el presente trabajo que presento como maestra de derecho constitucional del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora, lo sigo utilizando. Así, el análisis se enfoca desde dos ejes: las Constituciones locales de 1831, 1848 y la de 1861, reformada en 1872 y el marco constitucional federal, que comprende las diversas Constituciones federalistas de 1824, 1857 y 1917 y las centralistas de 1836 y 1843. Por lo tanto, en esta po-

nencia se presenta una versión compacta, con algunas reflexiones adicionales.

El estado de Sonora, como entidad federativa, surge en 1831 una vez que el Estado de Occidente se dividió en los estados de Sonora y Sinaloa —este estuvo regido por la Constitución del Estado de Occidente de 1825, que no examinamos en el presente trabajo—. Sonora ha tenido cuatro Constituciones.

La primera, expedida el 7 de diciembre de 1831 en Hermosillo, por el Congreso Constituyente que se instaló el 13 de marzo de ese año. Reestablecida la Federación, el 3 de enero de 1847, se reinstaló el Congreso local —desaparecido en noviembre de 1835— al que se le dio carácter de constituyente y expidió el 13 de mayo de 1848, la segunda Constitución del estado, en Ures. La tercera Constitución fue expedida el 13 de febrero de 1861, por el Congreso Constituyente instalado en Ures, el 15 de agosto de 1857, que interrumpido en sus funciones por las Guerras de Reforma, continuó con las mismas en diciembre de 1860. Dicha Constitución, conforme al procedimiento instituido en la misma —una legislatura inicia las reformas que son aprobadas por la Legislatura siguiente— fue reformada en noviembre de 1872.

El Congreso Constituyente de 1917, instalado en Magdalena, expidió la Constitución que reforma la de 1o. de noviembre de 1872. Cabe apuntar que de 1917 a la fecha, las reformas más profusas fueron, por un lado, las de 1954, que propiamente reestructuraron el texto original de 1917 y las que se hicieron en 1984 para adecuarse a las reformas de la Constitución federal. A continuación haremos los comentarios respectivos de las reformas de que ha sido objeto nuestra Constitución local, desarrollándolos en el orden de los títulos que comprende ésta.

## II. TÍTULO PRELIMINAR

Contiene solamente 2 artículos, en los cuales se consagran, por un lado, el reconocimiento de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la obligatoriedad de las autoridades estatales y municipales de respetarlas y hacerlas respetar, en la órbita de sus facultades; y, por el otro, el principio de legalidad. El antecedente lo encontramos en las primeras Constituciones que regulaban los derechos civiles y políticos —derechos de libertad, igualdad, seguri-

dad, propiedad, trabajo, petición—, posteriormente aparece el título I, relativo a la “Declaración de derechos” de la Constitución política del estado, de 1861, como resultado de la federalización de las garantías individuales en la Constitución federal de 1857, otorgando además a los habitantes del estado los que se contemplan en la Declaración, destacando, para su época, el libre ejercicio del culto religioso, sin distinción o preferencia.

La Constitución local de 1917 no enumeró los derechos y garantías. El artículo 1o. fue objeto de modificación en 1954, y precisó que “los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales...”, y que: “en el estado de Sonora todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”.

En 1992 se adicionó un segundo párrafo al artículo antes citado, con el objeto de reconocer el carácter pluricultural y pluriétnico de la población de nuestro estado. Esta adición tuvo por antecedente la efectuada, en el mismo sentido, al artículo 4o. de la Constitución federal, en enero del mismo año.

### III. TÍTULO PRIMERO. TERRITORIO Y PARTES INTEGRANTES DEL ESTADO

Se estructura en 2 capítulos y comprende los artículos del 3o. al 7o., las Constituciones del estado de 1831, 1848 y 1861 instituyeron que el territorio del estado era aquél de que estaba en posesión, disponiéndose en el último ordenamiento que su extensión y límites serían los que designara la Constitución federal. Las Constituciones de 1831 y 1848 consignaron que el estado se dividía en partidos; la primera señalaba 8 partidos: Arizpe, Moctezuma, Hermosillo, Alamos, Figueroa, Horcasitas, Buena Vista y Baroyeca; la segunda, suprimió a los 4 últimos y agregó los partidos de: San Fernando de Guaymas, San Ignacio, Guadalupe de Altar, Sahuaripa y Ures. La Constitución de 1861 dividió al estado en distritos y municipalidades, remitiendo a la ley, la determinación del número y límites de los mismos.

La Constitución local de 1917 asentó que las partes integrantes del estado son los municipios existentes y los que se erijan, cuya designación se enmarcará en una ley orgánica. Durante la vigencia de la Constitución, el número de municipios en el estado ha variado: en 1917 había alrededor

de 72; en 1930, se suprimieron muchos de los existentes y en esa década, se erigieron 67; actualmente hay 72 municipios.

#### IV. TÍTULO SEGUNDO. DE LOS HABITANTES

Contiene los artículos del 8o. al 20; su evolución constitucional local se examina en los siguientes párrafos: Constituciones de Sonora de 1831 y 1848. En ambas, la temática del título se desarrolló en un capítulo I, denominado “De los sonorenses”, a los que consideró como: *a)* nacidos en el territorio del estado, que se llamaban sonorenses legítimos, y *b)* a los nacidos en otros estados y territorios de la República o países independientes de la nación española, o extranjeros casados con sonorenses, que tuvieran 1 año de vecindad.

*Constitución de 1861.* Reformada en 1872. En ésta se mejoró la regulación de la materia en comentario, suprimiendo el calificativo de legítimos para los sonorenses o por vecindad.

*Constitución de 1917.* Ésta clasificó a los habitantes del estado en sonorenses, mexicanos y extranjeros, regulando las obligaciones de cada uno de ellos, en congruencia con lo taxado por la Constitución federal, y numeró los requisitos para adquirir la ciudadanía sonorense, diferenciándola de la ciudadanía mexicana.

Desde que fue promulgada la Constitución local, las disposiciones del título segundo han sido objeto de reformas en 1954, 1977, 1984, 1990 y 1994. Las más importantes reformas en relación al tema de los habitantes del estado se dieron en 1954, resumiéndose en lo siguiente: condición política de los habitantes; tiempo para adquirir la residencia; igualdad jurídica; suspensión de prerrogativas o derechos; obligaciones de los extranjeros y derechos políticos.

#### V. TÍTULO TERCERO. SOBERANÍA DEL ESTADO Y FORMA DE GOBIERNO

Se organiza en 3 capítulos y comprende los artículos del 21 al 25-E. A continuación mostraremos cómo ha aparecido el concepto de soberanía en nuestra normatividad constitucional local.

*Constituciones de 1831 y 1848.* Establecieron: “artículo 1o. El estado de Sonora... es soberano, libre e independiente...”.

*Constitución de 1861.* Reformada en 1872. “Artículo 28. El estado de Sonora... es libre e independiente de todo otro estado y soberano en lo que pertenece a su administración y régimen interior...”.

*Constitución de 1917.* Texto original que se conserva hasta hoy: “artículo 21. El estado de Sonora... es libre e independiente de los demás estados de la Federación y soberano...”. Este título fue adicionado con nuevos párrafos al artículo 22 y un tercer capítulo con los artículos del 25-A al 25-E. Las adiciones al artículo 22, que parten de un segundo párrafo en 1978, para consignar la condición de los partidos políticos como entidades de interés público; fueron continuadas por adiciones sucesivas en 1987, 1990 y 1993, consignándose en el texto constitucional, respectivamente, lo relativo a los organismos electorales, medios de impugnación y el Tribunal Electoral; los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad; y la autonomía y plena jurisdicción electoral para el Tribunal Estatal Electoral. La adición del tercer capítulo, con los artículos del 25-A al 25-E, se derivó de las reformas federales de febrero de 1983, a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales.

## VI. TÍTULO CUARTO. DIVISIÓN DE PODERES

Titulado “División de poderes”, se conforma con 4 capítulos. La evolución en nuestras Constituciones ha sido el siguiente:

*Constituciones de 1831 y 1841.* En éstas, se estableció “artículo 4o. El gobierno del estado es republicano, popular y representativo federal. Para su ejercicio se divide en 3 poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La potestad legislativa residirá en el Congreso; la ejecutiva en el gobierno, y la judicial en los tribunales”.

*Constitución de 1861.* Reformada en 1872. “Artículo 42. El ejercicio del supremo poder del estado se divide en 3 departamentos independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Jamás podrán reunirse 2 o más de estos poderes en una corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo”.

*Constitución de 1917.* “Artículo 26. El supremo poder del estado se divide para su ejercicio en 3 poderes independientes entre sí, que se denominarán: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial” (refor-

mado en 1954 para quedar de la siguiente manera: “el supremo poder del estado se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”).

“*Artículo 27.* No podrán reunirse 2 o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo” (reformado en 1954 para adicionarle: “...excepto en el caso previsto por la fracción XXXIII del artículo 64 de esta Constitución”). La excepción anotada se refiere a las facultades extraordinarias para legislar, “...y que nunca podrán ser las de organización municipal, funciones electorales y de jurado” (1954).

### 1. *El Poder Legislativo*

El capítulo II del título cuarto se integra con 6 secciones, en las cuales se desarrollan las normas relativas a: Congreso del estado; elección de diputados; instalación y funcionamiento del Congreso; iniciativa y formación de leyes; facultades del Congreso y diputación permanente. La evolución de la parte constitucional local referida al Poder Legislativo, se describe y comenta en los siguientes epígrafes:

*Constitución de 1831.* Su artículo 4o. anotó: “la potestad legislativa residirá en el Congreso...”. En el capítulo II, sus más destacados señalamientos son los siguientes:

el Poder Legislativo se compondrá de once diputados electos popularmente (artículo 16)... gozarán de inmunidad en sus personas y en sus bienes... en las causas criminales... procederá declaración del Congreso... y no serán requeridos, ni enjuiciados por las opiniones que hayan vertido en desempeño de sus funciones (artículo 31).

En cuanto a la competencia del Congreso, les correspondieron las facultades que se señalaban en el artículo 36. Los miembros del Congreso se elegían mediante un procedimiento indirecto que constaba de 3 etapas.

*Constitución de 1848.* Ésta señalaba que: “cada dos años, el día primero de enero se instalará el Congreso...” (artículo 22). Las atribuciones del Congreso son idénticas en número y texto a las de la Constitución anterior. Se hace notar también la desaparición del Consejo de Gobierno y por lo tanto, de la intervención que con relación a él tenía el Congreso. Fue esta Constitución la que introdujo en su capítulo IV, “Del gobierno económico de los pueblos”, título común en el siglo XIX para referirse

a los municipios, la figura del prefecto, al dividir el estado en distritos y entregar el gobierno de los mismos a estos funcionarios.

*Constitución de 1861.* Reformada en 1872. Ésta destaca lo siguiente: “el Supremo Poder Legislativo se depositará en una asamblea que se denominará Congreso del Estado de Sonora... nombrados en su totalidad cada dos años (artículo 43)... la elección será popular directa en los términos que disponga la Ley (artículo 44)... tendrá dos periodos de sesiones... los diputados son inviolables por las opiniones que emitan en el desempeño de su encargo...

*Constitución de 1917.* Mantiene el texto de la Constitución 1861, pero agrega lo que le tocaría conforme al nuevo ordenamiento federal. De aquel 1917 a nuestros días, se han sucedido algunas reformas; puntualizaremos enseguida los cambios efectuados al texto original, en nuestro tema, para arribar al texto actual:

- a) *La no reelección.* El texto original en el artículo 33 establecía la no reelección inmediata para los diputados al Congreso. En 1932, se reformó este artículo 33 y se determinó la no reelección absoluta. En 1939 regresamos, mediante la reforma correspondiente, a la no reelección inmediata. A nivel federal la no reelección inmediata se implantó por reforma en 1932, por lo que podemos afirmar que nuestra disposición fue precedida por el señalamiento federal.
- b) *La edad.* En 1917, el artículo 33, fracción II, señalaba como requisito tener 25 años para poder acceder a una diputación. El requisito se mantuvo hasta 1972, cuando se fijó en 21 años, tal como se consigna en la actualidad. Esta reforma coincide plenamente con la modificación respectiva de la Constitución federal (artículos 34 y 55), que se dio para implantar este requisito en el caso de los diputados al Congreso de la Unión en 1972.
- c) *Los diputados de partido y los de representación proporcional.* Fue hasta 1977 cuando se dio paso en nuestro estado a los diputados de partido. En 1978, se instauraron los diputados por representación proporcional.
- d) *La duración en el cargo.* De 1917 a 1943 duraron los diputados 2 años en el ejercicio de sus funciones; en 1943 el periodo pasa a ser de 3 años, como se conserva hasta la actualidad. En el marco federal, de 1917 a 1933 fue de 2 años; en 1933, pasó a ser de 3 años.

- e) *Del número de integrantes del Congreso.* De 1917 a 1954, se dejaba a la ley el establecimiento del número de integrantes de la legislatura, a través de la determinación del número de distritos electorales, aunque se prescribió un mínimo de diputados (que fluctuó entre 9 y 15). En 1954 se ordenó el criterio poblacional como parámetro para que la ley fijara los distritos, y se conservó la disposición de establecer un mínimo de diputados. Fue hasta 1978, cuando se estipuló un número determinado de diputados, coincidiendo con la distinción entre los de mayoría relativa y los de representación proporcional (fueron entonces 15 y 5 respectivamente; en 1981, 18 y 6; en 1987, 18 y 9; y en 1993, 21 y 11 también respectivamente, señalamiento que es vigente).
- f) *De la instalación.* De 1917 a 1987, el Congreso se instaló cada 16 de septiembre del año de la elección; a partir de 1987, el 13 de octubre del año de la elección y en 1993, se regresó al 16 de septiembre como fecha para su instalación (sólo 3 legislaturas se instalaron el 13 de octubre del año de su elección; a partir de 1997, la Legislatura se instalará el 16 de septiembre).
- g) *Los periodos ordinarios.* De 1917 a 1987, se determinaron dos periodos ordinarios: el primero del 16 de septiembre al 15 de diciembre y el segundo del 1o. de abril al 30 de junio; a partir de 1987, los periodos fueron así: el primero, del 13 de octubre al 23 de diciembre y el segundo, del 1o. de abril al 30 de junio; a partir de la Legislatura de 1997-2000, los periodos regresarán a ser como los primeramente adoptados.

## 2. El Poder Ejecutivo

En nuestra Constitución estatal, el capítulo tercero, intitulado “Del Poder Ejecutivo”, se subdivide en 5 secciones. De esta manera, hemos organizado los comentarios relativos al presente tema, el Poder Ejecutivo, en el orden que estas secciones siguen en la propia Constitución. En relación con la elección y funcionamiento del Poder Ejecutivo, la sección comprende del artículo 68 al artículo 82, cuya evolución constitucional desarrollaremos en los siguientes apartados:

*Constitución política de 1831.* En la primera parte, “Del gobernador y vicegobernador”, se estableció (artículo 38) que: “el Poder Ejecutivo del estado se ejercerá por un gobernador. Habrá también un vicegober-



nador, que suplirá las faltas de éste, y en su caso, tendrá las mismas facultades”. Los requisitos para ser gobernador y vicegobernador eran (artículo 39): ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos; haber nacido en el país. En el apartado referente a las atribuciones del gobernador, en el artículo 44, se contemplaron 21 atribuciones y en el artículo 45, se normaron las restricciones del gobernador. En el último apartado del capítulo III en estudio, titulado: “Del Consejo de Gobierno”, se prescribió que (artículo 49): “este cuerpo se compondrá del vicegobernador, un individuo de nombramiento popular y el tesorero general. Lo presidirá el primero y en su falta el segundo”.

En el artículo 50 se estableció: “el deber del Consejo se ceñirá a consultar en todos los asuntos que el gobierno pida su dictamen... El gobernador lo presidirá sin voto y ni en éste ni en ningún otro caso estará obligado a seguir el dictamen que se le consulte”. El mecanismo para la elección de gobernador, vicegobernador y el consejero ciudadano era de elección indirecta.

*Constitución política de 1848.* En relación con el Poder Ejecutivo, comprendió del artículo 38 al 50. Dentro de las diferencias con la anterior Constitución destacan: la supresión del cargo de vicegobernador, la desaparición del Consejo de Gobierno y el cambio de la fecha de entrada al primero de febrero. En cuanto a las atribuciones del gobernador se conservan las anteriores, eliminando la referencia que se hacía en algunas al Consejo de Gobierno. En lo que toca a las restricciones del gobernador, también se conservan.

*Constitución de 1861.* Reformada en 1872. En esta Constitución se reguló, en el artículo 42, que el ejercicio del supremo poder del estado se divide en 3 departamentos independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El capítulo VI, titulado “Del departamento Ejecutivo”, se organizó en dos secciones; la primera, comprendió las disposiciones del Poder Ejecutivo y la segunda, se refería a los prefectos. También se declaró en el artículo 69 que: “el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo residirá en un solo individuo que se denominará gobernador del estado de Sonora”. En cuanto a la elección de gobernador, se cambió el mecanismo anterior, señalándose que: “...será popular directa en los términos que la ley designe”. Se señaló la duración en el cargo por 2 años, y la no reelección hasta pasado igual periodo. También se previno que para sustituir al gobernador en sus faltas temporales, se elegiría un vicegobernador. Posteriormente, se reformó la duración del cargo, que se amplió a 4 años.

*Constitución de 1917.* El tema del Poder Ejecutivo se presenta en el capítulo III, del título III, en 5 secciones. En la sección I se aborda lo relativo a la elección y funcionamiento del Poder Ejecutivo. Los artículos de este apartado a la fecha, han sufrido una serie de reformas, entre las cuales destacaremos algunas de ellas, puesto que en algunos casos son recurrentes.

- a) *Requisitos para ser gobernador.* A partir del texto de la Constitución de 1917 a nuestros días, se han dado 12 reformas, de las cuales 5 se refieren a la residencia. Así, en 1917, los nativos debían de haber residido en el estado el año anterior al día de la elección; en 1939 se dijo “cuando menos 1 año”; en 1942, se redujo a 6 meses; en 1954, se exigió residencia efectiva no menor de 6 meses, inmediatamente anteriores al día de la elección; en 1971, se aumentó la residencia a 3 años; en 1985, se eliminó el requisito de residencia efectiva para los nativos del estado.  
En las Constituciones de Sonora de 1831, 1848, 1861 y 1917, se mantuvo el requisito de la edad en 30 años, aumentándose a 35 años en la reforma que se hizo al artículo 70, en 1954, para después reducirse a 30 años en 1972.
- b) *Duración en el cargo de gobernador.* En las Constituciones locales de 1831 y 1848, la duración en el cargo de gobernador era por 4 años; en la de 1861 se redujo el término a 2 años, reformándose en 1872, para establecer 4 años. En 1917, se prescribió que el gobernador duraría en el cargo 4 años. En 1943 se reformó el artículo 115 de la Constitución federal, a efecto de señalar que los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de 6 años.
- c) *De la fecha de la toma de protesta del cargo.* En 1917 se estableció, en el artículo 72, que el gobernador entraría a ejercer el cargo el 1o. de septiembre. Posteriormente, en 1967, se cambió al 13 de septiembre; en 1987, se trasladó al 22 de octubre y en 1993, se retorna al 13 de septiembre. La entrada en vigor de esta última reforma, se actualizará hasta la elección de 2003.
- d) *Del principio de no reelección.* En 1917, en el artículo 72 se prescribió que “...el gobernador... no podrá ser reelecto para el periodo inmediato”. En 1932 se reformó el artículo en comento, para establecer la prohibición absoluta. En 1933 se reformó el artículo

- 115 de la Constitución federal, para instituir reglas, entre las cuales sobresale la prohibición para los que hubieren sido gobernadores, sea por elección ordinaria o extraordinaria, de volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. La anterior reforma, como se puede observar, cómo se había efectuado antes en el estado de Sonora.
- e) *De las facultades del Poder Ejecutivo.* En las Constituciones de 1831 y 1848, se enumeraban, más o menos las mismas atribuciones. En la Constitución de 1861 se les denominó facultades y su contenido estuvo mejor sistematizado que en las anteriores Constituciones. En la Constitución de 1917, en el artículo 79, se alude a facultades y obligaciones del gobernador. En 1954 se reformó todo el artículo 79 para quedar con 40 fracciones.
  - f) *Renuncias.* Es en la Constitución de 1917, donde se instaure, en el artículo 76, que el cargo de gobernador no es renunciable sino por causa grave que calificará el Congreso, ante quien deberá presentarse la renuncia. El contenido de este artículo después de la reforma de 1954, pasó a formar parte del artículo 78; quedó en el artículo 76 la situación prevista para cuando no se hubieren actualizado los supuestos de los artículos 74 y 75.
  - g) *El refrendo.* En las diversas Constituciones la figura jurídica del refrendo, siempre le ha correspondido al secretario de gobierno.
  - h) *De la administración pública.* A partir de la reforma de 1983 se consagra que la administración pública, será directa y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso del estado, la cual definirá las facultades que serán competencia de la administración directa y definirá las bases generales de creación, operación, vigilancia y supresión del sector paraestatal.

### 3. Hacienda del estado

La sección II, relativa a la hacienda del estado, engloba los artículos del 83 al 88. Las Constituciones de 1831, 1848 y 1861, reformada esta última en 1872, dispusieron como se integraría la hacienda del estado e instituyeron la tesorería general en la capital del estado. La Constitución de 1848 preceptuó que el tesorero sería nombrado por el Congreso y en 1861 se determinó que el tesorero general sería nombrado por el gobierno, con aprobación del Congreso. La Constitución de 1917, en su redac-

ción original, previó como se integraría la hacienda del estado. Las disposiciones de esta sección fueron modificadas en 1954, 1977 y 1992. En esta última, se eliminó de la Constitución la referencia a la Tesorería General del Estado —dependencia denominada así desde 1831— y se reestructuró en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, como Secretaría de Finanzas.

#### 4. *Instrucción pública*

El tema en nuestros documentos estatales fundamentales, ha sido tratado de la siguiente forma:

*Constituciones de 1831 y 1848.* En la primera se estableció en su artículo 36, correspondiente a las atribuciones del Congreso, expresó, en su fracción XVIII: “cuidar de la enseñanza y educación de la juventud...”, y en su capítulo IX, “De la instrucción pública”, agregó: “artículo 113. Para la instrucción de la juventud en el estado, formará el Consejo un plan que detallará los establecimientos y sistema que en este ramo debe adoptarse...”. En la segunda Constitución se conservaron los mismos artículos, fracciones, capítulo y texto que la anterior.

*Constitución de 1861.* Reformada en 1872. En su apartado de “Facultades del Congreso”, en su artículo 67, fracción III, anotó, entre otras: “promover la educación e ilustración del pueblo del estado, creando los establecimientos necesarios al objeto...”.

*Constitución de 1917.* Al respecto ésta consignó: “Artículo 12. Son obligaciones de los sonorenses: I. Hacer que sus hijos o pupilos menores de 15 años concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la instrucción primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la Ley de Educación Pública local...”. Y en el mayor apartado, en texto, que otra Constitución haya tenido en la materia, incluyendo la vigente, en la sección III, del capítulo III, correspondiente al Poder Ejecutivo, bajo el rubro de “Instrucción pública”, los artículos del 89 al 94 hicieron referencia a nuestro tema, que ha tenido algunas reformas, más de forma que de fondo.

#### 5. *Ministerio Público*

Al igual que en la Constitución federal, el Ministerio Público en el estado se normó como una institución dependiente del Poder Ejecutivo;

sin embargo, respecto de su titular, a diferencia de lo establecido en aquella en el sentido de que éste sería nombrado por el Ejecutivo, la Constitución local establecía que sería electo por el Congreso del estado de entre los candidatos propuestos por los ayuntamientos, conservando de esta manera, la disposición de la Constitución de 1861, introducida por las reformas de 1872. Ésta disponía que el Congreso del estado nombraría a los integrantes suplentes del Supremo Tribunal de Justicia, entre los cuales se encontraba el ministro fiscal que hacía funciones de Ministerio Público y de policía judicial; se conservó también en la redacción original de la Constitución local de 1917, la elección de un suplente del procurador de justicia, aun cuando la institución del Ministerio Público y sus funciones se habían separado del Poder Judicial del estado.

Las reformas de la Constitución de la entidad en relación con la institución del Ministerio Público en 1928, 1932, 1947, 1954 y 1991 han sido, en general, para hacerla congruente con lo establecido a nivel federal, para precisar y ampliar sus funciones dentro del ámbito de su competencia estatal, así como para imponer mayores requisitos para ser procurador general de justicia del estado o agente del Ministerio Público.

En 1928 se dieron las primeras reformas constitucionales, las cuales se refirieron al procedimiento de elección del procurador de justicia, a la elección de su suplente, a los requisitos que debe reunir aquél y a la forma de suplirlo. Se siguió conservando la elección del procurador por el Congreso del estado, pero se estableció que sería a propuesta en terna que hiciera el Ejecutivo del estado. En 1954, se eliminó la facultad del Congreso, disponiendo que corresponde exclusivamente al gobernador del estado la atribución de nombrarlo. Las reformas de 1991 a la Constitución local, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución federal, precisaron la relación y las funciones de la policía judicial y la del Ministerio Público, al establecerse 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.

## 6. *Defensora de oficio*

En 1917 se incorporó la institución de la Defensoría de Oficio dentro del texto constitucional, conservando las mismas funciones que tenían los procuradores de oficio, o de los pobres, para la Defensoría de Oficio.

En 1954, con el propósito fundamental de precisar y ampliar sus atribuciones, en materia civil y administrativa.

## 7. *El Poder Judicial*

Este capítulo se desarrolla en los artículos del 112 al 127. La institución del Poder Judicial en nuestro estado ha tenido importantes cambios desde que Sonora se erigió en entidad federativa. En las Constituciones de 1831 y 1848, se estableció que el ejercicio del Poder Judicial se depositaba en los tribunales y jueces. Establecieron que los jueces de primera instancia, nombrados por el gobierno, serían competentes para conocer de juicios contenciosos de lo civil y lo criminal, y estarían apoyados por un asesor general nombrado por el gobierno. Dividieron al Tribunal Supremo de Justicia en 3 salas, compuesta cada una de ellas, del magistrado o magistrados y un fiscal, que designara el Reglamento Especial de Tribunales. Los ministros o magistrados eran nombrados por el gobierno, y durante la vigencia de la Constitución de 1831, con la participación del Consejo de Gobierno, y con la aprobación del Congreso del estado durante la vigencia de la Constitución de 1848.

*Constitución de 1861.* Reformada en 1872, estableció que el ejercicio del Poder Judicial se depositó, además de en el Supremo Tribunal de Justicia y los jueces de primera instancia, en los jueces locales y demás inferiores establecidos en la ley. Preceptuó que los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia serían nombrados popularmente en elección directa, y los suplentes serían nombrados por el Congreso del estado. Los jueces de primera instancia y los locales eran nombrados, respectivamente, por el Ejecutivo a propuesta del Supremo Tribunal de Justicia y por los ayuntamientos con aprobación del prefecto del distrito.

*Constitución de 1917.* En su redacción original, enmarcó la organización y funcionamiento del Poder Judicial en el capítulo IV, del título cuarto, distribuido en dos secciones. Conservó algunas disposiciones de su antecesora y sus características distintivas fueron las siguientes: preceptuó que los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia serían nombrados por el Congreso del estado a propuesta de los ayuntamientos, rindiendo la protesta de ley ante dicho órgano legislativo; determinó que el Supremo Tribunal de Justicia funcionaría en tres salas unitarias y una sala colegiada, que debía tener un presidente que lo sería por turno el magistrado de cada sala unitaria; los jueces de primera instancia y los

jueces locales y menores serían nombrados, respectivamente y a propuesta de los ayuntamientos, por el Supremo Tribunal de Justicia y por los jueces de primera instancia.

De 1917 a la fecha, las disposiciones constitucionales relativas al Poder Judicial del estado fueron objeto de reformas en 1928, 1932, 1939, 1947, 1949, 1952, 1954, 1957, 1972, 1977, 1978, 1980, 1984, 1987, 1988, 1990, 1991, 1993 y 1996. Las de mayor trascendencia fueron las efectuadas en 1991 y 1996. Las reformas tuvieron diversas finalidades, como establecer y cambiar las fechas de toma de posesión, los requisitos para ser magistrado o juez de primera instancia, los periodos de duración de los cargos y aumentar o disminuir el número de magistrados o de salas del Supremo Tribunal de Justicia, la inamovilidad judicial, la descentralización y redimensionamiento competencial y la creación de Consejo de la Judicatura y la carrera judicial.

## VII. TÍTULO QUINTO. MUNICIPIO LIBRE

La temática municipal en nuestra Constitución local ha ido de la mano con los contenidos que al respecto se han dado en la Constitución federal. En el caso de Sonora el énfasis en el municipio se ilustra con los siguientes datos:

*Constitución de 1831.* Primer instrumento de esta naturaleza para el naciente estado de Sonora, en sus artículos del 55 al 59 estableció que: “a los ayuntamientos toca el gobierno económico, político e interior de los pueblos... se compondrán de jueces de paz, regidores y síndicos; de la recaudación y administración de los fondos municipales se ocuparía un ciudadano nombrado por el gobierno, previa la propuesta de los ayuntamientos, y en el caso de los pueblos indígenas el Congreso debería proveer y, si las condiciones lo permitían, aplicar el esquema de ayuntamientos o, en su caso, disponer lo que pareciere más prudente.

*Constitución de 1848.* En sus disposiciones repite, inclusive literalmente, lo relativo a la condición del municipio en relación con los poderes del estado, refrendando su sumisión en particular al Ejecutivo (artículo 46, fracciones XVIII, XIX, XX y XXI), situación que se prolongará por todo el siglo XIX y que determinará negativamente el perfil de la institución municipal. En el capítulo IV, titulado “Del gobierno económico de los pueblos”, que era la referencia propia al muni-

cipio para este tiempo, esta Constitución local consigna la tristemente célebre institución de la prefectura (artículo 51).

*Constitución de 1861.* Reformada en 1872. Inaugura para el estado la institución del ayuntamiento de elección popular directa y 1 año de funciones, como el órgano de gobierno municipal y se prescribe que haya uno en cada comunidad con más de 500 habitantes (artículos 30 y 81). Reconoce ya como parte de la división territorial del estado a las municipalidades (artículo 30). Al Congreso local le correspondió la aprobación de los presupuestos de los ayuntamientos; desde luego se conserva la institución de los prefectos, como los encargados del “gobierno económico y político” de los distritos. Otra institución que aparece en este documento constitucional es la figura del comisario de policía, a quien se encargó el régimen interior de los poblados con menos de 500 habitantes, que serían electos y durarían 1 año en sus funciones.

*Constitución de 1917.* Fue el título quinto, el dedicado en particular al municipio libre, y abarcó los artículos del 128 al 142, siendo sus prescripciones más importantes las siguientes: el estado quedará dividido para su gobierno en municipios y comisarías (artículo 128); el ayuntamiento, nombrado por elección popular directa, lo administrará y no habrá autoridad alguna intermedia entre él y el Ejecutivo del estado (artículo 129); se les otorga personalidad jurídica (artículo 130); durarán 1 año y se compondrán de un presidente municipal y del número de concejales que determina la ley orgánica relativa, en número impar y no menos de 5 (artículos 130 y 131); los cargos concejiles serán obligatorios pero no gratuitos (artículos 132 a 133); asimismo, instituía que los comisarios de policía serían nombrados cada año por votación popular directa (artículo 139).

La legislación constitucional en Sonora de 1917 al 2000, en materia municipal. Después del repaso a grandes trazos que hemos hecho sobre las disposiciones constitucionales locales referidas al municipio, destacaremos las reformas que de 1917 a 1999 se le han hecho al multicitado artículo 115 constitucional, aquéllas que impactaron al texto de la Constitución local. Las reformas referidas que tienen relación con el municipio son las de 1933, 1947, 1953, 1976, 1978, 1984 y 1999. De las anteriores reformas, específicamente la de 1984, impactó fuertemente la Constitución local, estructurando en el capítulo quinto que estudiamos, originalmente presentado en un capítulo único, para contenerse en 4 capítulos,



en los cuales se distribuyeron las diversas líneas de la reforma federal de 1984.

De 1984 a nuestros días, el texto de este título se ha conservado; las únicas modificaciones trascendentes han sido: en 1993 se estableció en el artículo 132 la edad de 21 años cumplidos para poder aspirar a los cargos de presidente municipal y síndico, y 18 años para regidores; en esta misma reforma se derogó la fracción III del artículo 136, referido a las atribuciones y obligaciones del ayuntamiento, al pasar a los concejos electorales municipales las declaratorias, entregas de constancia y designación de regidores por el principio de representación proporcional, en las elecciones municipales. Queda pendiente la actualización a la reciente reforma del artículo 115 constitucional; tienen la legislatura local, los ayuntamientos y el Ejecutivo del estado de Sonora la responsabilidad de cumplir con el imperativo del artículo transitorio del decreto por el que se declara reformado y modificado el artículo 115 constitucional.

#### VIII. TÍTULO SEXTO. RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS

Este título se desarrolla en los artículos que van del 143 al 148-B. A continuación nos referiremos a la evolución de esta materia, en el derecho constitucional de nuestro estado.

*Constituciones de 1831 y 1848.* Estos ordenamientos fundamentales no contemplaron un capítulo relativo al tema de las responsabilidades de los funcionarios o servidores públicos; sin embargo, tuvieron algunas disposiciones que hicieron referencia a esta materia. Previeron que los miembros del Congreso, durante su encargo y 6 meses después de haber concluido éste, gozarían de inmunidad en sus personas y bienes, excepto en las causas criminales, en las que para ser juzgados precedería declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa; el gobernador, durante su ejercicio, sólo podría ser acusado ante el Congreso por delito de traición contra la libertad, independencia nacional o forma establecida de gobierno, así como por impedir las elecciones de gobernador, vicegobernador, consejero y diputados, y de cualquier otro delito podría cusársele dentro de los 6 meses siguientes de haber sido cesado en su cargo; los ministros y fiscales del Tribunal Supremo de Justicia, en los delitos comunes y oficiales, serían juzgados por los jueces y el fiscal

que salieran sorteados de entre los 10 ciudadanos que nombrara el Congreso.

*Constitución de 1861.* Reformada en 1872. Esta Constitución instauró un título XI denominado “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”, en el que reguló esta materia con mejor sistema y técnica que sus predecesoras de 1831 y 1848. Preceptuó que el gobernador del estado, los diputados del Congreso, los ministros del Supremo Tribunal, el secretario del despacho (de gobierno), el tesorero y demás empleados públicos inferiores, serían responsables por los delitos comunes y oficiales que cometieran durante su encargo y por las faltas y comisiones en que incurrieran en el desempeño de sus funciones, habiendo limitado los delitos por los que podría ser encausado el gobernador. Para juzgar a los altos funcionarios mencionados por los delitos comunes, se necesitaba de la previa declaración del Congreso, erigido en gran jurado, de haber lugar a formación de causa; de los delitos oficiales conocía el Congreso como jurado de acusación y el Supremo Tribunal como jurado de sentencia. De los delitos oficiales y comunes que cometieran los demás funcionarios conocían los tribunales comunes.

*Constitución de 1917.* Conservó algunas disposiciones que contenía su predecesora. Dispuso que todos los funcionarios y empleados del estado y de los municipios serían responsables de los delitos y faltas comunes u oficiales que cometieran. No obstante que incorporó a los funcionarios municipales, sólo concedió protección constitucional a los funcionarios estatales, en los que incluyó, además de los que contempló la Constitución de 1861, al procurador de justicia. Para procesar a estos últimos funcionarios por delitos comunes u oficiales, se necesitaba la declaración previa del Congreso, erigido en gran jurado, por los votos de las dos terceras partes de sus miembros si se trataba del gobernador, y por mayoría absoluta si se trataba de los demás funcionarios. También concedió acción popular para la denuncia de los delitos comunes y oficiales cometidos por los funcionarios y empleados públicos.

Las disposiciones constitucionales relativas a la materia que nos ocupa fueron objeto de reformas en 1954, 1975, 1977, 1984, 1991, 1992 y 1996. La de mayor trascendencia fue la realizada en 1984, que tuvo como antecedente la reforma federal de diciembre de 1982, y establecer nuevas bases constitucionales para definir a los servidores públicos, precisar los sujetos, las responsabilidades política, penal y administrativa en el servicio público y las sanciones correspondientes.

## IX. TÍTULO SÉPTIMO. PREVENCIONES GENERALES

El presente título está estructurado por los artículos que van del 149 al 162, incluyendo el 150-A, 150-B y 162 BIS, 162-A y 162-C, estos 3 últimos actualmente están derogados.

*Constitución de 1861.* Reformada en 1872. No fue sino hasta este ordenamiento jurídico cuando, siguiendo a la Constitución federal de 1857, se contempló un título XII denominado “Prevencciones generales”, cuyas disposiciones referidas a diversa temática, establecieron: la prohibición de desempeñar dos cargos de elección popular o dos empleos públicos simultáneos por la misma persona; el derecho de todo empleado público de recibir una compensación por sus servicios prestados; que los cargos públicos no serían propiedad ni patrimonio de quien los ejerciera; que los poderes del estado residirían en el mismo lugar y su cambio sería determinado por el Congreso; la vecindad se adquiriría durante 1 año de residencia y no se perdía por desempeñar algún cargo público o estudios profesionales fuera del lugar de residencia o del estado; y la obligación de todo funcionario o empleado de elección popular de prestar protesta. Cabe decir que algunas de las disposiciones de la materia en comentario, en cierta manera ya se encontraban, dispersas en sus capítulos, en las Constituciones de 1831 y 1848.

*Constitución de 1917.* Esta Constitución también instituyó un título de “Prevencciones generales”, en el que conservó la mayoría de las disposiciones antes mencionadas e incorporó otras más de contenido diferente: no podrán subastarse las contribuciones del municipio o del estado; los contratos de obra pública celebrados por el gobierno del estado se arreglarán en subasta pública; el aumento de las dietas de los diputados tendrá efecto en la Legislatura siguiente; el procedimiento para nombrar gobernador provisional, en el caso de desaparición de los poderes del estado; los tribunales del estado se arreglarán a las Constituciones federal y local, no obstante las disposiciones en contrario de las leyes.

Las diversas disposiciones de este título que comentaremos en seguida, han sido objeto de modificaciones en 1932, 1939, 1942, 1954, 1960, 1964, 1972, 1983, 1984, 1985 y 1995, todas ellas en el marco de reformas federales.

## X. TÍTULO OCTAVO. REFORMA E INVIOABILIDAD DE ESTA CONSTITUCIÓN

Este título comprende los últimos 3 artículos de la Constitución.

Enseguida nos referiremos a la evolución histórica constitucional que en nuestra entidad federativa ha tenido esta materia. Las Constituciones de 1831, 1848 y 1861, reformada en 1872, con ligeras diferencias en el número de la votación, establecieron que las adiciones o reformas que se propusieran por un Congreso serían aprobadas por el Congreso siguiente.

La particularidad de la Constitución de 1831 es que permitió su reforma hasta 1836 y las que se realizaran en dicho año debían ser propuestas por los diputados de los Congresos anteriores. Las dos primeras Constituciones prescribieron que las reformas constitucionales no tocarían las disposiciones relativas a la libertad e independencia del estado, su religión, forma de gobierno, libertad política y de imprenta y división de poderes.

La Constitución de 1861, siguiendo a la federal de 1857, incorporó la disposición referida a su inviolabilidad y restablecimiento en caso de interrupción de su observancia por alguna rebelión, lo que se reflejó en la denominación de su título respectivo. La Constitución de 1917 conservó las disposiciones de su predecesora y preceptuó, además, que las leyes constitucionales; es decir, las que reforman a la Constitución, no necesitan la sanción del Ejecutivo. La única disposición del título en comentario que ha sido objeto de modificación es la relativa al procedimiento de reforma. Desde 1923 se dispuso la concurrencia del Congreso y los ayuntamientos del estado, con la aprobación de las dos terceras partes de aquél y la mayoría de éstos, para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la Constitución.

## XI. ARTÍCULOS TRANSITORIOS

El texto original de la ley fundamental de nuestro estado, de 1917, comprendió 6 artículos transitorios en los que se previeron, entre otros aspectos, la iniciación de vigencia de la Constitución la que comenzó a regir el 12 de octubre de 1917; es decir, el mismo día en que se estableció que se daría a conocer mediante bando solemne a la población del estado. En la Villa de Magdalena, a donde se trasladó —previa expedición de la

ley respectiva— el Congreso en funciones de Constituyente, se daría a conocer el 16 de septiembre de ese año.

## XII. REFLEXIÓN FINAL

El estado de Sonora han tenido hasta la fecha 4 Constituciones: 1831, 1848, 1861, reformada en 1872 y la de 1917, las cuales fueron expedidas por los respectivos Congresos Constituyentes; en consecuencia, en Sonora solamente ha habido una: la Constitución Política de Sonora de 1831, pues en los artículos transitorios de las diversas Constituciones nunca se abrogaron las anteriores, incluso la última se denomina: Constitución Política del Estado de Sonora que reforma la de 1o. de noviembre de 1872. Esta última reformada en 1954, que propiamente se consideró en esa época como una nueva Constitución.

En el marco de la autonomía estatal, el desarrollo constitucional destacan algunos aspectos relevantes:

- a) En el decurso de la evolución de las facultades de los estados, merced a reformas de las Constituciones federales algunas materias que originalmente eran estatales se convirtieron en facultades de la Federación, por ejemplo, garantías individuales (1857), comercio (1883), trabajo y previsión social (1929), industria textil (1933), industria cinematográfica (1934), industria eléctrica (1940), hidrocarburos y sus contribuciones (1942), juegos con apuestas o sorteos (1947), bandera, escudo e himno nacionales (1966) y energía nuclear (1975) y materia agraria (1992). Otras que eran facultades estatales o municipales se han convertido en concurrentes coordinadas: salud, ecología, desarrollo urbano, seguridad pública, deporte y protección civil.
- b) El fortalecimiento del municipio a partir de la reforma constitucional de 1983, ha significado un esquema diferente de reparto competencial en el modelo federal mexicano, pues ahora debemos entender que todo lo que no corresponda a la Federación y a los municipios, se entiende reservado a los estados. En consecuencia, así se surten las facultades residuales de los estados.

- c) Los lineamientos de los artículos 115 y 116 constitucional y la federalización de la justicia electoral en el artículo 99, marcan claramente la autonomía estatal.

La revisión del sistema federal mexicano es inaplazable; debemos buscar un mecanismo que permita el equilibrio real del poder político, repartido entre la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal.

### XIII. BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *La Constitución Política del Estado de Sonora de 1917 y sus reformas. Marco histórico constitucional*, México, Instituto Sonorense de Administración Pública, 1997.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, México, Poder Judicial-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, ts. I y II.

CORBALÁ ACUÑA, Manuel, *Sonora y sus Constituciones*, México, Editorial Libros de México, 1972.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías y RIVES SÁNCHEZ, Roberto, *La Constitución mexicana en el siglo XX*, 1994.

*Marco legislativo y reglamentario del estado de Sonora*, México, Gobierno del estado de Sonora, septiembre de 1917-julio de 1991.

QUIJADA HERNÁNDEZ, Armando, *Sonora génesis de su soberanía*, México, Publicaciones del Gobierno del Estado de Sonora, 1981.