

CAPÍTULO CUARTO

CARACTERÍSTICAS DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL

I. LA SOBERANÍA Y LIBERTAD LOCAL

En 1918, el texto original de la Constitución Política del Estado de Nayarit, en su artículo 1o. preceptuaba: “El estado es libre, soberano e independiente en su administración y régimen interiores; pero unido a los demás estados de la República, se ajustará a las prescripciones establecidas por la Constitución Federal.” Mediante el decreto número 2431 publicado el 25 de agosto de 1943, fue reformado para suprimir el vocablo *independiente* adoptando el principio de unidad política con la Federación, de acuerdo con el Código Fundamental de la República.

El vigente artículo 1o. de la Constitución nayarita, establece: “El Estado es libre y soberano en cuanto a su régimen interior corresponde, pero unido a la Federación conforme a lo que establece el Código Fundamental de la República”. La terminología empleada se ajusta a los componentes del orden federal que dispone la existencia de las entidades federativas y la forma en que van a actuar en su régimen interior. Se debe a la Constitución federal llamar a los estados “libres y soberanos”, con lo cual expresa el conjunto de competencias locales en el marco de la unidad federal. Siendo la soberanía un poder inmanente al pueblo, el que los entes sean llamados soberanos no conlleva una fragmentación del poder soberano, sino el reconocimiento a un ámbito decisional que tiene límites dentro y fuera de la entidad federativa. La libertad y soberanía local no implica la existencia de facultades autodeterminativas de las entidades federativas para hacer valer

derechos de segregación, independencia o desconocimiento del pacto. El término jurídico más preciso de la condición de las entidades federativas es el de autonomía para darse su propio orden jurídico y político.

Desde el Constituyente de 1824 se polemizó sobre los alcances de la libertad y soberanía local; respecto de la primera, se dijo entonces que los estados son libres en virtud de que corresponde a una condición indispensable para el ejercicio de sus atribuciones exclusivas por parte de los tres poderes locales, distintos a los de la Federación, y que son soberanos debido a que tales atribuciones son de exclusiva competencia de los estados, sin que estuvieran sujetas a revisión o modificación por parte de los poderes federales. Venustiano Carranza, en su mensaje al Constituyente de Querétaro, señaló que en la historia constitucional de 1857: “por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél”.⁴⁴

II. SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL

Una idea central sostiene a la Constitución como el ordenamiento político fundamental de un estado, por medio de la cual se organiza su gobierno asegurando un sistema de libertades y el respeto a la dignidad humana de la población. Al interior de la entidad federativa, la Constitución es la norma jurídica y política fundamental, a partir de la cual se construye todo el sistema normativo y social. Tiene una fuerza jurídica superior a toda norma.

La Constitución tiene el atributo fundamental de organizar y de limitar el ejercicio del poder. De ahí que la utilidad práctica de este principio recaiga en dos instituciones constitucionales

⁴⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1999*, pp. 745-764.

muy conocidas: la supremacía y la rigidez como sus características principales.

Una de las partes convencionales que ayudan a precisar elementos para un concepto de Constitución local es el carácter político y jurídico que se relaciona con la organización de los poderes del estado, la distribución de las competencias entre estos y la limitación al poder político estableciendo declaraciones de derechos y libertades ciudadanas. Este elemento configura el sistema político diseñado en la misma Constitución. El otro elemento, el jurídico, define a la Constitución como derecho expresado en leyes, usos, costumbres y jurisprudencia.

Es posible encontrar otra característica de la Constitución local, en cuanto a que sus normas son reglamentarias de la carta magna, ya que desarrollan sus preceptos; sin embargo, algunas de ellas reproducen textualmente artículos de la Constitución general. En algunos casos, los constituyentes locales agregan o abundan en otros derechos o garantías a favor de las personas, imponiendo obligaciones al poder público. Teniendo la perspectiva del derecho constitucional correlativo de las entidades federativas, es de sostenerse que las constituciones locales son de naturaleza complementaria de la carta magna.

Una característica más genérica que distingue al régimen federal, es la que sostiene que la Constitución local tiene que adecuarse obligatoriamente a cada reforma de la Constitución General.⁴⁵

Normalmente la Constitución es el único ordenamiento que tiene ese nombre, pero al cual se le conoce como “ley fundamental”, “código fundamental”, “código supremo”, “carta magna”, distinguiéndose con ello al más importante documento normativo.

⁴⁵ Al respecto véase el artículo 118 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco, que a la letra dice: “Las reformas hechas en la Constitución federal que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y promulgadas sin más trámite.” Esta fórmula es una excepción al mismo principio de reformabilidad consagrado en el artículo 117 de la Constitución jalisciense, porque hace a un lado el procedimiento que debe seguirse ante los Ayuntamientos, conforme a este último precepto; inclusive no cabe la posibilidad de que las reformas sea sometidas a referéndum derogatorio.

Ese documento es fácilmente distinguible de cualquier otra ley. Asimismo, una Constitución debe, por ejemplo, estar redactada en el lenguaje natural del pueblo que la otorga. Y su redacción es, además, solemne, con un ritual con el cual se escribe un conjunto normativo que es muy especial en la vida de un pueblo.

La sola existencia de la Constitución local es una característica predominante del sistema federal, por cuanto la entidad federativa se otorga sus atributos políticos fundamentales: libertad y soberanía en su régimen interior. Corresponde a la Constitución General de la República crear a la entidad como una parte del todo federativo y, luego, a dicha entidad, autónomamente, corresponde darse a sí misma su propia Constitución, sin intervención de ninguna autoridad federal, como ocurrió en 1917-1918 con la de Nayarit. El nombre o título de la Constitución local adopta el nombre propio que recibe la entidad federativa, con todos sus atributos autonómicos: *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit*.

Cumplir con tres requisitos pueden resumir las características de la Constitución local en el marco de un sistema federal: a). Dar contenido a todos los elementos esenciales de una Constitución; b). Ser la norma suprema del ente político, y c). Respetar los parámetros del orden político y jurídico establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ¿Podríamos agregar un cuarto requisito? El de servir como un cauce de libertades para la gobernabilidad democrática del pueblo de una entidad federativa en el goce y disfrute pleno de sus derechos.

La Constitución Política de la entidad federativa “es el documento solemne mediante el cual el pueblo del estado define su concepción de la justicia y de los derechos individuales, que orientan y rigen la vida en sociedad, y que sirven de basamento para crear el gobierno y atribuirle poderes o competencias para llevar a efecto ese ideal de justicia”.⁴⁶

⁴⁶ Barceló Rojas, Daniel Armando, *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, México, UNAM, 2005, p. 67.

Este documento político consta por escrito, es rígido y también expone valores y principios que dan marco a la seguridad y claridad que caracteriza a toda Constitución.⁴⁷ Concordamos con la idea de que la Constitución local pueda considerarse un verdadero plan institucional del pueblo, una agenda de derechos y deberes básicos de la comunidad, un código de normas políticas en razón de que la materia constitucional está redactada en un solo documento de naturaleza fundamental, suprema y sistematizada.

Para nosotros, mucho más que un documento solemne, expresa una escala de valores fundamentales que determinan la estructura y el orden básico de convivencia que impera en una comunidad política, para que exista, se reconozca y desarrolle. La Constitución local es también, y principalmente, una norma jurídica con el carácter fundamental, que en esas condiciones prevalece sobre cualquier norma legal o secundaria, las cuales están subordinadas a aquellas. La Constitución local debe sometimiento a dos categorías: a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Poder Constituyente.

III. LAS PARTES DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL

De acuerdo con la estructura actual, las partes en que se divide la Constitución nayarita se clasifican, al igual que todos los códigos convencionales, en dogmática, orgánica y programática. Sin embargo, existen otras clasificaciones constitucionales que no se sujetan a cuestiones formales, sino que se orienta por una conceptualización de fondo y por su contenido material. Es el caso, por ejemplo, de la ubicación que guardan los cuatro contenidos fundamentales de una carta política: soberanía popular, forma de gobierno, supremacía constitucional e inviolabilidad constitucional, todos ellos considerados como parte de la superestructura constitucional.

⁴⁷ A diferencia de una Constitución no escrita que se va construyendo a lo largo del tiempo y por el transcurso de generaciones y siglos, de manera que su normatividad es dispersa, inorgánica, histórica y basada en la costumbre.

La estructura normativa y temas que comprenden las partes de la Constitución, son los siguientes:

Parte dogmática y condición de estatalidad

<i>Bloque de derechos fundamentales</i>	<i>Condición y obligaciones de habitantes</i>	<i>Condición de vecinos</i>	<i>Estatuto de los nayaritas y ciudadanía</i>	<i>Situación de los extranjeros</i>
Artículos 7o., 8o. y 136	Artículos 6o. y 9o.	Artículos 10, 11, 12 y 13	Artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21	Artículos 14

Parte orgánica constitucional (política)

<i>División del poder público</i>	<i>Poder Legislativo</i>	<i>Poder Ejecutivo</i>	<i>Poder Judicial</i>	<i>Municipio libre</i>
Artículo 22, 23 y 24	Artículos 25 a 60	Artículos 61 a 80	Artículos 81 a 91	Artículos 106 a 115

Parte orgánica constitucional (administrativa)

<i>Instituto de Transparencia y Acceso a la Información</i>	<i>Tribunal de Justicia Administrativa</i>	<i>Ministerio Público</i>	<i>Comisión de Defensa de los Derechos Humanos</i>	<i>Defensoría Pública</i>	<i>Hacienda Pública</i>	<i>Órgano de Fiscalización Superior</i>	<i>Instituto Estatal Electoral del Estado</i>
Artículo 7.X	Artículo 47.XXXVI	Artículos 92 a 100	Artículo 101	Artículos 102 a 105	Artículos 116 a 120	Artículos 121-121 bis	Artículo 135

Parte de la superestructura constitucional⁴⁸

<i>Libertad y soberanía</i>	<i>Forma de gobierno</i>	<i>Reforma constitucional</i>	<i>Supremacía e inviolabilidad constitucional</i>	<i>Defensa de la constitucionalidad</i>
Artículo 1o.	Artículo 2o.	Artículos 131 y 132	Artículos 130 y 139	Artículo 91

⁴⁸ Dos cuestiones que estaban pendientes en la actual Constitución nayarita y que se resolvieron por el Constituyente reformador apenas en el mes de diciembre de 2009, fueron la introducción del principio de supremacía y de los medios de control y defensa judicial de la Constitución, que se ubican dentro de la superestructura constitucional.

Parte de la promulgación y vigencia constitucional

Artículos 1o. y 2o. transitorios

Una diferenciación de las disposiciones que abarcan la parte orgánica nos permite aclarar que existen dos tipos de normas, unas que tienen por objeto principal organizar la competencia de los tres órganos tradicionales del poder público, y otras cuya materia se refiere al funcionamiento de instituciones constitucionales relevantes como el Ministerio Público, Defensoría de Oficio, Hacienda Pública y Órgano de Fiscalización; así como organismos autónomos como el Instituto Estatal Electoral, Tribunal de Justicia Administrativa, Comisión de Defensa de los Derechos Humanos e Instituto de Transparencia, instituciones que forman parte del contenido orgánico constitucional.

En el texto de la Constitución aparecen otros apartados que por su materia se ubican en catálogos distintos, tal como enseguida se mencionan: situación geográfica (artículos 3o. y 4o. en relación con las fracciones III y IV del 47); régimen de responsabilidades de los servidores públicos (artículos 122 al 129); sistema de legalidad administrativa y licitación para obras y servicios a cargo de particulares (artículo 133); la rectoría económica, ecología y medio ambiente, participación social y privada en el sistema de planeación para el desarrollo (artículos 69, frac. IV y 134); los principios, instituciones y procesos electorales (artículo 135); la permanencia laboral e incompatibilidades en las funciones públicas (artículo 137 con relación a 24, 31, 65, 82, fracción VI, 90, 95, 109, fracción IV y 121, fracciones V y VI) y la desaparición de poderes (artículo 138).

A partir de diciembre de 2009, el constitucionalismo local favorece el principio de supremacía y su defensa ante los tribunales; apareciendo así un reconocimiento a la fuerza normativa de la Constitución, con carácter vinculativo y obligatorio de sus disposiciones, con instrumentos de control constitucional, por lo que el Poder Judicial se ha fortalecido.

La estructura normativa que comprende las partes en que se divide cualquier Constitución local, son las mismas que en todos los códigos convencionales. Los primeros artículos y capítulos se refieren a los principios o derechos fundamentales y en seguida se desarrolla una amplia lista de disposiciones relacionadas con el ejercicio del supremo poder y las funciones de los órganos estatales.

El fenómeno general de las Constituciones locales es su propensión al minimalismo. El tema de las instituciones y procedimientos electorales y el de la regulación municipal son desarrollados con gran acuciosidad y detalle, lo que sigue siendo una de las principales características.

La Constitución nayarita a manera de síntesis

<i>CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y PARTES DE LA CPELSN</i>	
<i>Concepto y características</i>	<i>Partes</i>
<p>I. Concepto:</p> <p>—Atendiendo a un criterio genérico o formal, es el ordenamiento u organización política del estado.</p> <p>—Respecto de un criterio específico o material es el ordenamiento jurídico orientado a la consecución de un fin supremo.</p> <p>—Ordenamiento político fundamental de un estado, por medio del cual se organiza su gobierno asegurando un sistema de libertades y el respeto a la dignidad humana de la población. Al interior de la entidad federativa, la Constitución es la norma jurídica y política fundamental, suprema, a partir de la cual se construye todo el sistema normativo y social; establece tanto los principios y forma de gobierno del sistema federativo, como los derechos y obligaciones fundamentales de las personas y grupos sociales, que sirven de sustento para crear y organizar a los poderes públicos y demás organismos relevantes, delimitar sus funciones y dotarlos de autoridad y competencia para el cumplimiento de los fines de la entidad federativa.</p>	<p>I. Dogmática: (artículo 7º CPELSN)</p> <p>—Derechos fundamentales (individuales): igualdad, libertad de trasladarse y de residencia, propiedad, trabajo, cultos y creencias religiosas, pensamiento, asociación o reunión, seguridad pública como función del estado y municipios, acceso a la información pública, la transparencia y protección de datos personales.</p> <p>—Derechos fundamentales (sociales o colectivos): derechos de los pueblos indígenas (económicos, sociales, culturales, educativos, registrales), atención médica gratuita para madres embarazadas y el parto, derechos de las niñas, niños y adolescentes, recibir educación, derechos de los adultos mayores y acceso gratuito a servicios de salud, el estado garantiza la producción de alimentos, turismo y agricultura son áreas estratégicas, seguro de vida para productores del campo, ganaderos y pescadores.</p> <p>—Derechos políticos y de estatalidad: derechos y obligaciones de los ciudadanos, la condición de los nayaritas y extranjeros.</p> <p>—Todos los derechos consagrados en el Título Primero, Capítulo I, de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.</p>

<p>II. Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> —Su normatividad es de jerarquía superior. —Regula la creación de normas. —Consagra los derechos fundamentales de todas las personas. —Organiza y limita el ejercicio del poder. —Sus normas son reglamentarias y complementarias de la Constitución federal. 	<p>II. Orgánica:</p> <ul style="list-style-type: none"> —Poder Legislativo (artículos 25-60). —Poder Ejecutivo (artículos 81-80). —Poder Judicial (artículos 81-91). —Comisión de Defensa de los Derechos Humanos (artículo 101). —Defensoría Pública (artículos 102-105). —Municipio libre (artículos 106-115). —Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículo 7o., fracción X). —Secretaría de Finanzas (artículo 117-120). —Órgano de Fiscalización Superior (artículo 121-121 bis). —Instituto Estatal Electoral y Tribunal Electoral del Estado (artículo 135). —Tribunal de Justicia Administrativa (artículo 47, fracción XXXVI).
---	--

<i>MEDIOS DE CONTROL DE LA CPELSN</i>	
<i>Jurisdiccionales</i>	<i>Políticos</i>
<ol style="list-style-type: none"> 1. El Poder Judicial garantizará la supremacía constitucional y hará su debida interpretación, así como la protección de los derechos fundamentales (art. 82). 2. Por medio de la sala Constitucional Electoral conocerá de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad, de las acciones de inconstitucionalidad por omisión, de las cuestiones de inconstitucionalidad y del juicio de protección de derechos fundamentales (art. 91). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Periodos de sesiones (artículo 36). 2. Solicitud del Ejecutivo para celebrar un periodo extraordinario de sesiones (artículo 40, fracción II). 3. Iniciativa legislativa y de reforma constitucional (49, fracción II, 69, fracción III y 131). 4. El veto (53, 54, 55 y 58). 5. El informe anual de labores (artículo 42). 6. La pregunta parlamentaria (artículo 42). 7. Las comparecencias (artículos 42 y 47, fracción XXXII). 8. Las solicitudes de información de datos (artículos 43, 44 y 45). 9. Controles financieros (artículos 38). 10. Las facultades extraordinarias (artículos 47, fracción XXIII). 11. Evaluación, aprobación o ratificación de nombramientos (artículos 47, fracciones IX, XIX y XXV; 83, 94 y 101). 12. Designación indirecta del gobernador interino, sustituto y provisional (artículos 47, fracción VIII, 64, 65, 66 y 138). 13. Autorización de permisos, licencias o renunciaciones (artículos 60, fracciones III, IV y V; 67, 68, 87 y 88). 14. Juicios de responsabilidad política y penal (artículos 122, 123, 124, 125).

PRINCIPIOS O DECISIONES FUNDAMENTALES EN LA CPELSN
--

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Nayarit es estado libre y soberano, unido a la Federación (artículo 1o.). 2. Su forma de gobierno es republicana representativa, popular (artículo 2o.). 3. La base de su división territorial y organización política es el municipio (artículo 3o.). 4. El territorio estatal como un espacio geográfico delimitado, incluido el territorio insular, es el ámbito espacial de validez del orden jurídico (artículo 3o.). 5. Máxima publicidad de la información pública y garantía de protección de datos personales (artículo 7o., fracción X). 6. Existe una división de funciones entre los poderes públicos (artículo 22 y 23). 7. No reelección del gobernador electo popular y directamente (artículo 63). 8. Protección y defensa de los derechos humanos (artículo 101). 9. Defensoría pública a favor de quienes carezcan de recursos económicos (artículo 102-105). 10. Sistema de responsabilidad de los servidores públicos (artículos 122 y 129). 11. Supremacía, inviolabilidad, permanencia y reformabilidad de la Constitución (artículo 130, 131, 132 y 139). 12. Administración de los recursos económicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a que están destinados (artículo 133). 13. Rectoría del desarrollo (artículo 134). 15. Régimen de partidos políticos, instituciones y procedimientos electorales (artículo 135). |
|--|

IV. COMENTARIOS SOBRE LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA CONSTITUCIÓN Y SUS ALCANCES EN EL TIEMPO

En la Constitución de Nayarit, además de sus 139 artículos permanentes, sólo hay dos artículos transitorios. Donde prácticamente se multiplican los artículos transitorios es en los decretos que emite el órgano revisor para su entrada en vigor, cuya materia de estudio es importante porque en ellos se encuentran fórmulas para la aplicación de la normatividad constitucional.⁴⁹ Favorablemente se ha observado que algunas publicaciones del Periódico Oficial incluyen la información relacionada con los artículos transitorios de cada uno de los decretos de reforma cons-

⁴⁹ Madero Estrada, José Miguel, *Constitución Política de Nayarit, origen y reforma 1918-1996*, UAN (compilación).

titudinal, haciendo falta la compilación y estudio sistemático de todas esas normas constitucionales transitorias.

Los artículos transitorios de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1918, establecieron lo siguiente:

Artículo primero. Esta Constitución se promulgará por bando solemne el día 5 de febrero del corriente año, en la capital del estado, empezando a regir desde luego en las poblaciones foráneas, se publicará oportunamente con la misma solemnidad y surtirá sus efectos desde el día de su publicación.

Artículo segundo. Se derogan las leyes, decretos y reglamentos vigentes en el estado en todo lo que se opongan al cumplimiento de la presente Constitución.

Ambos artículos merecen los siguientes comentarios: el artículo primero transitorio estableció un mecanismo singular para sancionar, publicar y ordenar la entrada en vigor de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit. Desde la perspectiva histórica en que dicho precepto transitorio fue dictado conviene examinarlo cuidadosamente, sobre todo para aclarar un error de puntuación que ha venido reproduciéndose a lo largo del tiempo en las diferentes publicaciones oficiales y las de algunas casas editoriales, cuyas ediciones, en lo que ve al mencionado artículo, han alterado el sentido del dispositivo constitucional transitorio.

Para demostrar en qué consiste el error de puntuación y sus consecuencias, puede observarse el comparativo siguiente:

<i>Texto original del artículo 1o. transitorio</i>	<i>Texto del artículo 1o. transitorio publicado</i>
Artículo 1o. Esta Constitución se promulgará por Bando Solemne el 5 de febrero del corriente año, en la Capital del Estado, <u>empezando a regir desde luego.</u> En las poblaciones foráneas, se publicará oportunamente con la misma solemnidad y surtirá sus efectos desde el día de su publicación. (El subrayado es nuestro)	Artículo 1o. Esta Constitución se promulgará por Bando Solemne el 5 de febrero del corriente año, en la Capital del Estado, <u>empezando a regir desde luego, en</u> las poblaciones foráneas, se publicará oportunamente con la misma solemnidad y surtirá sus efectos desde el día de su publicación. (El subrayado es nuestro)

El error se ubica precisamente en el punto y seguido del párrafo que culmina la disposición relacionada con la entrada en vigor de la Constitución, donde se refiere a la capital del estado. Al seguir la lectura de esa parte y al cambiarse el “punto” por una “coma” en la oración, se modifica completamente el sentido de esa disposición, ya que luego, equívocamente y sin lógica alguna, podrá leerse e interpretarse que la Constitución va a entrar en vigor inmediatamente en las poblaciones foráneas y, sin coherencia, tendrá que publicarse oportunamente y con la misma solemnidad, surtiendo “sus efectos desde el día de su publicación”. Un verdadero enredo causado involuntariamente al transcribir la disposición con el error de puntuación.

Si tomamos en cuenta que la naturaleza de esta disposición transitoria fue única, irrepetible en el tiempo e irreformable, al haberse agotado en el acto mismo, el error evidente se descubre al analizarse la documentación oficial contra cualquier otra publicación posterior. El error ortográfico de puntuación ha evidenciado que se haya difundido un dato que, sin el menor cuidado histórico, ha dejado por sentado que el 5 de febrero de 1918 es la fecha-calendario de entrada en vigor de nuestra Constitución. Este dato es inexacto porque deja de lado el contenido integral y verdadero del artículo 1o. transitorio.

A nuestro juicio, deben distinguirse las premisas en aras de aclarar y corregir el error mencionado, contenidas en una serie de actos constitucionales que encierra el precepto en cuestión, y que atienden a la voluntad del Congreso Constituyente:

1. En primer lugar, destaca la inmediata promulgación de la Constitución, señalando lugar y fecha.

2. Señala la vía empleada para dar a conocer esa promulgación inmediata, que fue el bando solemne.

3. Establece el ámbito territorial donde inmediatamente empezó a regir, es decir, la ciudad de Tepic.

4. Finalmente, indica la entrada en vigor en las poblaciones foráneas del estado, su publicación y vigencia en este caso específico.

Supo distinguir el Congreso Constituyente que la promulgación y publicación son actos separados: la promulgación mediante el bando solemne, y la publicación por medio del Periódico Oficial. En sentido lógico se pueden observar dos momentos para su entrada en vigor: el primero, por lo que ve exclusivamente para la ciudad capital y, el segundo, con vigencia para el resto de poblaciones foráneas. Esta dualidad es *sui géneris*.

El acto sancionador imperativo que formaliza la entrada en vigor inmediata de la Constitución, el día 5 de febrero de 1918, se circunscribe entonces a la ciudad de Tepic, capital del estado de Nayarit. Dicho acto se hace efectivo por medio de un bando que, con el carácter de solemne, difunde el acontecimiento, y mediante esta vía se da a conocer la obra realizada únicamente en lo que corresponde al ámbito territorial de la capital, cumpliendo con ciertas formalidades de ser un primer acto promulgatorio de naturaleza constitucional. Hasta ahí no existe problema alguno en su interpretación. Y no existe ningún problema, porque la aprobación de la Asamblea Constituyente, así como la orden dada por el gobernador para imprimirse, publicarse, circular y dar su más exacto cumplimiento, es decir, todos estos actos, se llevaron a cabo precisamente el 5 de febrero de 1918. Hubo sincronía perfecta entre el Congreso Constituyente y los poderes constituidos.

Sin embargo, el citado punto y seguido del párrafo que contiene el artículo 1o. transitorio, dispuso una segunda modalidad que ya no fue sincrónica, sino sucesiva, por lo que respecta a la entrada en vigor de la Constitución en las poblaciones foráneas de la entidad federativa, donde debió publicarse oportunamente con la misma solemnidad surtiendo efectos el día en que fuera publicada totalmente la nueva carta. De esta manera, suponemos que fueron emitidos bandos solemnes en las poblaciones foráneas, aunque no hay constancia de ello. El hecho es que la Constitución terminó de publicarse en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit, el día 14 de marzo de 1918 y por lo tanto ese es el día que entró en vigor. Dicha publicación se en-

tendió íntegra y completa, independientemente de los días transcurridos para identificar un texto asequible.

Tenemos entonces que la promulgación, publicación y entrada en vigor de la Constitución, son actos soberanos realizados originalmente por un Congreso Constituyente y un poder constituido, el Ejecutivo, habiendo sido de dos maneras, como enseguida se presenta:

Se promulga en Tepic, Nayarit	<p>Por bando solemne</p> <p>Empieza a regir el 5 de febrero de 1918</p>
En las poblaciones foráneas	<p>Publicaciones igualmente solemnes, ¿bandos municipales?</p> <p>Entra en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial: se terminó de publicar el 14 de marzo de 1918</p>

De todo lo expuesto se concluye que la Asamblea Constituyente quiso que la promulgación fuera inmediata y sincrónica y que rigiera a partir de darse a conocer en Tepic, y quiso también, que fuera mediata en las poblaciones foráneas y se publicara oportunamente con la misma solemnidad, pero que su entrada en vigor fuera coincidente con el día de su publicación, entendiéndose con ello que tal acto se realizará en el *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit*.

Hasta aquí no habría que magnificar el error de puntuación, pues en todo caso el hecho no tendría mayor relevancia si se busca el motivo más lógico y natural de esa parte dispositiva, que fue la de atender las circunstancias geográficas de las poblaciones foráneas en cuanto a su lejanía con la capital.

Pero sucede que la publicación oficial no se realizó en una fecha específica como es de suponer, sino que se llevó a cabo en

diversas publicaciones que dieron comienzo el 17 de febrero y concluyeron hasta el 14 de marzo de 1918.

Debe tenerse en cuenta, además, que la convocatoria a las primeras elecciones emitida el 22 de septiembre de 1917, suscrita por el gobernador Jesús M. Ferreira, dispuso, en su artículo 15, que la Constitución local debía ser promulgada por el gobernador del mismo y publicada por bando solemne en las municipalidades, en la forma y términos que dispusiera. Y así se hizo.

De esta manera podemos computar materialmente dos fechas que contaron para el inicio de vigencia de la Constitución local. Ambas fechas, sin embargo, están olvidadas en nuestro calendario cívico.

En cuanto al artículo segundo transitorio, las leyes, decretos y reglamentos que tuvieron vigencia después de que el antiguo territorio de Tepic fue elevado a la condición de estado de la Federación, conforme lo establecido en los artículos 43 y 47 de la carta magna, así como durante el lapso en que fue expedida la Constitución, fueron derogados únicamente en todo lo que se le opusieran.

Se considera un proceso normal que la promulgación de una nueva Constitución trae consigo la abrogación de viejas leyes, más aún cuando se trata de leyes adoptadas como fue el caso, en tanto se llevó a cabo la transición de territorio federal a entidad federativa. Consideramos que el criterio del Constituyente de 1918 no fue rígido, sino flexible al establecer que leyes viejas entraran de pleno derecho a regirse conforme al nuevo ordenamiento constitucional, siempre y cuando no la contravinieran. Cualquier contradicción entre las viejas leyes, las leyes vigentes en el territorio federal, y la nueva Constitución, se iba a resolver conforme a ésta.

Mediante el sistema de derogación tácita, el Constituyente optó por decidir la vigencia del régimen jurídico a partir de la expedición de la nueva carta. Con este criterio, se confirió fuerza legal a la legislación preconstitucional que fuera concordante con ella, solución que parece natural porque el órgano legislativo, en

ejercicio de sus funciones, iría gradualmente formando los ordenamientos jurídicos orgánicos, reglamentarios y secundarios, en ejercicio de sus facultades residuales. En otras palabras, el cambio de status político que significó convertir el territorio federal en un estado integrante de una Federación, así como el hecho de contar con un documento constitucional propio, implicó un rompimiento con la legislación del pasado en tanto ésta pugna con las normas constitucionales vigentes, pues, en caso contrario, no habría necesidad de ser impugnadas aquéllas que se ajustaran a la condición política del nuevo ente político.

Perfectamente claro es que el artículo segundo transitorio deroga cualquier ley, decreto o reglamento vigente que se oponga, pero no así a los que no se opongan a la nueva Constitución. Y es que corresponde al Congreso Constituyente, como órgano especial, de carácter superior, asumir facultades soberanas para dejar sin efecto cualquier otro tipo de normas expedidas con anterioridad preservando aquellas indispensables para la construcción del nuevo orden constitucional.⁵⁰

Finalmente, puede advertirse que ninguno de los dos artículos contiene normatividades ajenas a la naturaleza jurídica transitoria; de sus contenidos se desprende que en cuanto al primero de ellos, se limita a señalar la fecha de promulgación, a la forma en que debió darse a conocer y en qué fecha empezó a regir la Constitución en la entidad; y en cuanto al segundo, sin ocuparse de establecer derechos o regular procedimientos, simplemente

⁵⁰ El artículo segundo transitorio de la Constitución de 1918 establece la cláusula derogatoria por medio de la cual queda entendido que ninguna autoridad puede enjuiciar leyes, decretos o reglamentos preconstitucionales si al aplicar la Constitución no encuentran contradicción ni se oponen a lo establecido en ella. Si una ley, decreto o reglamento anteriores, o una parte de los mismos ordenamientos, contiene disposiciones que se contradigan con la Constitución, entonces, como la Constitución es una ley superior y es una norma posterior, perderán vigencia y quedarán derogadas. Dado su valor *erga omnes*, la cláusula derogatoria cumple la función de ir depurando las distintas normas jurídicas que existen antes de dictarse la nueva Constitución, resolviendo así, las normas que deben seguir vigentes.

regula la vigencia de los ordenamientos jurídicos preexistentes, respetando el principio de irretroactividad de la ley sin afectar cualquier derecho adquirido hasta la fecha de la entrada en vigor de la Constitución.

El 1 de enero de 1918 toma posesión José Santos Godínez como primer gobernador constitucional del estado de Nayarit. Un mes después, el 5 de febrero, se promulga por bando solemne la primera y única Constitución Política. Ahora bien, la naturaleza jurídica de dicho bando, también fechado el 5 de febrero de 1918, radicó en difundir —desde Tepic, capital del estado—, la puesta en vigor de la Constitución. Posteriormente, el texto original fue publicado en el *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado*, en diversas ediciones sucesivas, con los números 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 y 86, correspondientes a los días 17, 21, 24 y 28 del mes de febrero y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918, respectivamente. Ello indica que, aun promulgada por bando solemne, la Constitución estatal se publicó sucesivamente en un lapso que empezó el 17 de febrero y concluyó el 14 de marzo de 1918 (Fuente: *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Nayarit*). El acto material de la vigencia de la Constitución lo fue el bando, y su posterior consecuencia, la publicación oficial que no fue en una sola edición, sino en varias. Desde entonces la vigencia de la Constitución no ha sido suspendida.

V. LA VIGENCIA DE LAS LEYES DEL RAMO JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN PROMULGADA EL 5 DE FEBRERO DE 1918

Un antecedente preconstitucional nos lo proporciona el Decreto número 3 publicado en el *Periódico Oficial* el 6 de enero de 1918, mediante el cual, el Congreso concedió facultades extraordinarias al gobernador a fin de que, mientras no fuese expedida la Constitución Política, nombrase a los empleados judiciales y quedasen vigentes las leyes y disposiciones que regían la administración pública. En efecto, el sumario del *Periódico Oficial, Ór-*

gano del Gobierno del Estado asentó la publicación de ciertos documentos que contenían decisiones oficiales muy importantes en la vida administrativa de la naciente entidad.⁵¹ Tales documentos fueron los siguientes:

a) Acta levantada con motivo de la entrega que hace el C. general J. M. Ferreira al C. José S. Godínez, electo gobernador constitucional del propio estado.

b) Inventarios generales de las distintas secciones formuladas con motivo de la entrega que hacen los distintos jefes de ellas, al oficial mayor encargado de la secretaría general de Gobierno.

c) Decreto del C. gobernador del estado dando a conocer el número 3 del Congreso.

d) Dirección General de Rentas, estado corte de caja de segunda operación correspondiente al mes de noviembre próximo pasado.

e) Dirección General de Rentas, balanza general del libro mayor correspondiente al mes de noviembre de 1917, formada en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 194, fracción III, de la ley de ingresos.

Estas publicaciones desprenden la existencia del primer proceso de entrega-recepción de los asuntos administrativos del estado, y de entre ellos, se destaca particularmente un decreto administrativo por medio del cual el gobernador da a conocer el similar número 3 del Congreso, que a letra dice:

JOSÉ S. GODÍNEZ, gobernador constitucional del estado libre y soberano de Nayarit, a los habitantes del mismo hago saber: Que el Congreso del estado con esta fecha se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

DECRETO NÚMERO 3

La primera legislatura del estado libre y soberano del (sic) Nayarit, en uso de las facultades de que se haya investida, ha tenido ha (sic) bien expedir el siguiente

⁵¹ *Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado* del 6 de enero de 1918, tomo II, número 67.

DECRETO

Artículo 1o. Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo del estado, para que mientras se expida la Constitución Política y leyes orgánicas respectivas, nombre con carácter interno a los funcionarios y empleados judiciales que han de expeditar la justicia en el estado.

Artículo 2o. Igualmente se le conceden facultades extraordinarias al propio funcionario, en los ramos de hacienda, instrucción pública y en todos aquellos que dependan del mismo gobierno.

Artículo 3o. Quedan vigentes todas las leyes y disposiciones por las que hasta la fecha se ha regido la administración pública.

Transitorio. Este decreto comenzará a surtir sus efectos desde el día de hoy.

Es dado en el salón de sesiones del H. Congreso del Estado el día treinta y uno de diciembre de mil novecientos diez y siete (*sic*). D. P. J. Trinidad Solano. D. S. F. R. Corona. D. S. Alfredo Robles. Rúbricas.

Por tanto, mando se imprima, publique y circule para su debida observancia.

Dado en el palacio de gobierno en Tepic, Nay., a los dos días del mes de enero de mil novecientos dieciocho. El Gob. Constitucional del Edo. José S. Godínez. J. N. Muñoz Ruiz, Of. Mayor Enc. de la Sría. De Gobno.

La resolución transcrita tiene unas partes muy significativas. Recuérdese, de entrada, que a la fecha en que fue expedido dicho decreto, el Congreso Constituyente apenas estaba discutiendo el proyecto de Constitución que fue promulgada hasta el 5 febrero siguiente. Entonces, lo primero que resalta es que esa misma primera legislatura soberanamente resolvió conceder facultades extraordinarias al gobernador, para que éste procediera a dictar mandamientos los administrativos tendientes a designar funcionarios tanto del propio Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, así como también para expedir las providencias necesarias en los ramos de hacienda, educación y todos aquellos que dependieren del gobierno. Es de advertirse que esas facultades extraordinarias otorgadas al gobernador se justifican porque atendieron a un

contexto político concreto a partir del cual se impulsaba incipientemente la construcción de las instituciones estatales al haberse creado la entidad federativa en 1917. Para tal efecto, el mencionado decreto número 3 deja vigentes las leyes y demás disposiciones que regían la administración pública. Puede considerársele como el antecedente preconstitucional de la organización administrativa local.

De ahí que el tema de la vigencia de las leyes judiciales reviste particular relevancia. En efecto, el original artículo 89 constitucional aprobado en 1918 sentó las bases de la vigencia de las leyes en el ramo judicial, con independencia del resto de normas constitucionales. La evolución de dicho precepto es como sigue:

<i>Texto original del 5 de febrero de 1918</i>	<i>Reforma del 24 de noviembre de 1937</i>	<i>Reforma del 12 de enero de 1938</i>
<p>Artículo 89.- Mientras se expidan las leyes y disposiciones judiciales propias del estado, quedan vigentes las del Distrito Federal, con sus adiciones y reformas, exceptuándose la disposición relativa al recurso de casación que no podrá ser interpuesto.</p>	<p>Artículo 89.- Mientras se expidan los códigos civil y de procedimientos civiles, el de procedimientos penales y demás leyes o disposiciones judiciales propias del estado, quedarán vigentes las que actualmente rigen en el Distrito Federal con sus adiciones y reformas, exceptuándose las disposiciones concernientes para los menores por existir en el estado la ley de tribunales para menores e incapacitados, así como lo relativo al recurso de casación que no podrá ser interpuesto.</p>	<p>Artículo 89.- Para el ramo de justicia podrán adoptarse los códigos y leyes orgánicas del Distrito federal o de alguna de las entidades de la Unión, mediante decreto del Congreso y sin necesidad de publicarse en el Periódico Oficial del estado.</p>

Corresponde al lector observar las diferencias de cada recuadro, cuyas disposiciones remiten a adoptar los códigos federales de diferente manera. Por considerarla una de las más importantes, nos limitamos a comentar la reforma del 12 de enero de 1938, donde los artículos transitorios del decreto de reforma al artícu-

lo 89 constitucional regularon varias cuestiones para su entrada en vigor como enseguida se expone: A). Establecieron que la vigencia de los códigos sería hasta el 1o. de julio de ese año, pero las disposiciones del Código Civil adoptado regirían los efectos jurídicos de actos anteriores siempre que su aplicación no fuera violatoria de derechos adquiridos. B). De igual modo, estipularon que la capacidad jurídica de las personas regiría conforme a dicho código, y los tutores y albaceas garantizarían su manejo hasta antes del 31 de septiembre de 1938. C). En cuanto a los actos del registro público, se determinó que seguiría aplicándose el Código Civil de 1884, en todo lo que no se opusiera; los hechos ejecutados durante la vigencia del antiguo Código Penal serían juzgados conforme a él, salvo que los acusados se acogieran a las nuevas prevenciones. D). Finalmente, los recursos y términos pendientes se sustanciarían de acuerdo con los códigos adoptados.

La reforma de 1938 al artículo 89 constitucional permaneció con ese texto en vigor hasta el 26 de diciembre de 1981 en que fue derogado mediante el decreto 6518. Ello quiere decir que constitucionalmente se adoptaron los códigos civiles y penales del Distrito Federal desde 1918 hasta 1981: los primeros 63 años de vida constitucional del estado de Nayarit, sin legislación codificada propia.

Sin concordancia con la fecha de vigencia del artículo 89 constitucional, el primer Código Penal fue expedido con el decreto 3655 del 2 de noviembre de 1955, y el primer Código de Procedimientos Penales, mediante decreto 5181 del 29 de noviembre de 1969. El primer Código Civil y el primer Código de Procedimientos Civiles se emitieron al tenor de los decretos 6433 y 6434 del 22 de agosto de 1981, respectivamente.

Indudablemente que los criterios del Constituyente seguidos en la evolución del artículo 89 constitucional, hasta que fue derogado el 28 de diciembre de 1981, presenta una lectura muy interesante porque se trata de un precepto ubicado en la estructura normativa principal para regular la vigencia en el tiempo de las leyes en materia sustantiva y adjetiva civil y penal, disponiendo

que mientras fueran expedidos los ordenamientos propios del nascente estado de Nayarit, se adoptarían las legislaciones del Distrito Federal y, poco tiempo después, el criterio cambió para sustituir la adopción por aquellos ordenamientos aplicables en otros estados de la Federación, inclusive sin publicarse en el *Periódico Oficial*. La razón de estas medidas fue que el nascente estado de Nayarit no poseía sus propios ordenamientos civiles y penales, de manera que la Asamblea Constituyente de 1918 legisló para que fuera mediante el reenvío extraterritorial la adopción de normas judiciales. Mientras que el ya analizado artículo segundo transitorio de la Constitución es de Corte General, el artículo 89 original, con sus reformas posteriores, paradójicamente tiene naturaleza peculiar por su falta de positividad real, pues estaba destinado por su propio contenido literal a ser derogado tarde que temprano por tratarse de un precepto sin esencia normativa constitucional permanente.

Con toda razón, puede decirse que su prolongada vigencia fue debido a una evidente omisión legislativa, así como a la pasividad del foro jurídico y la judicatura local. Aunque carente de técnica legislativa, debe reconocerse que la adopción de la legislación codificada civil y penal vino a suplir la vigencia de los ordenamientos en materia judicial, al aplicarse los del Distrito Federal y los de otras entidades, con excepción del recurso de casación y también de la ley de menores de aquellas fechas. Respecto del objeto del recurso de casación, consistió en anular el procedimiento o la sentencia de fondo por violaciones legales imputadas al juez, absorbido en cierto sentido por el actual juicio de amparo.

El texto del antiguo artículo 89 constitucional ha sido cambiado y actualmente se refiere al tema de los nombramientos preferentes de magistrados y jueces locales.