

CAPÍTULO 4.

EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE SINALOA

Al final de la época precolombina, en que arribaron los conquistadores españoles capitaneados por Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán al noroeste de México, los pueblos indígenas que habitaban los diversos señoríos, llamados repúblicas, naciones o provincias por los peninsulares, contaban desde tiempo atrás, como ya se refirió en un inicio, con instituciones políticas, militares y religiosas aunque fuera en sus formas más primitivas. Las primeras encabezadas por los gobernadores o señores de las cabeceras de esas provincias, como Culiacán, y en los señores de las poblaciones aliadas o sujetas dentro de sus jurisdicciones; las segundas en sus ejércitos de los que eran los propios señores sus máximas autoridades; y las religiosas, en sus templos y sacerdocio. Los tahues y totorames que entre otros pueblos naturales habitaban el territorio en las zonas centro y sur, tenían la organización político-social más desarrollada, pues se regían por una especie de nobleza, en la que sus señoríos de Culiacán y Chametla eran hereditarios.

Los llamados “estamentos” sinaloenses, como vocablo más preciso y general, son el antecedente remoto de las instituciones que luego van a alcanzar un estado superior de formalización y desarrollo.

En efecto, ¿no son en estricto sentido formas de convivencia, el reconocer líderes que dictaban normas, la existencia de la familia, la división del trabajo, las contiendas bélicas para afianzar relaciones hegemónicas, extensión de fronteras y las visiones esotéricas del mundo y el enfrentamiento a las fuerzas de la naturaleza? ¿Acaso no son éstas auténticas expresiones organizativas? ¿No constituyen verdaderos estamentos, o sea, formas de cohabitar de aquellos grupos humanos en un territorio determinado y sujetos a normas de convivencia?

Como ocurriera en el resto de México y Mesoamérica, las instituciones de los naturales fueron desconocidas por los españoles, que las sustituyeron paulatinamente formando sus propias instituciones. Las autoridades políticas indígenas fueron reemplazadas por las de los conquistadores que representaban descentralizadamente al Rey de España; las instituciones militares por el

ejército español, y las religiosas, por la Iglesia cristiana representada por los religiosos que acompañaron a los conquistadores y en general por las órdenes que operaron en la zona, particularmente franciscanos y jesuitas.

En apartados precedentes se ha mencionado la implantación en Sinaloa, de instituciones españolas, algunas como reproducción de modelos europeos, otras surgidas de criterios eclécticos, valga decir “formaciones administrativas mestizas”, e incluso la práctica de esquemas con visiones diferentes, que lograron cohabitar paralelamente. Los españoles efectivamente importaron a la Nueva España, las instituciones oficiales que operaban en la península e implantaron otras nuevas.

Las primeras instituciones públicas novohispanas en el noroeste y concretamente en el ahora territorio sinaloense, fueron las villas y ayuntamientos o regimientos formados en lugares estratégicos por los europeos e integrados por las autoridades civiles como los alcaldes menores y los regidores integrantes del cabildo y otras. Como extensión o descentralización del ejército español y de la Iglesia, respectivamente, en cada villa se establecía un destacamento militar y un templo. Al mismo tiempo, con el reparto de tierras y pueblos indígenas entre los conquistadores, se instituyeron las encomiendas y repartimientos, las Colonias militares, fuertes y presidios. Como parte considerada de la Nueva España y del Reino de Nueva Galicia, el territorio sinaloense tuvo inicialmente como nuevas y máximas autoridades peninsulares al Rey de España, al Real Consejo de Indias y a la Casa de Contratación de Sevilla, y como novohispanas a la Real Audiencia de México y al Gobernador de Nueva Galicia Nuño de Guzmán. Al ser desplazado el Real Consejo de Indias por la dinámica Secretaría del Despacho de Indias, el ahora territorio de Sinaloa dependió como región novohispana de esa nueva autoridad formada. Asimismo, dependió del Consejo de Hacienda, del Tribunal de Cuentas, Cajas Reales, la Dirección General de Alcabalas y demás dependencias hacendarias reales formadas para la Nueva España y estuvo por ende sometido a su sistema tributario y de fiscalización, y a la competencia de los Oficiales Reales.

Posteriormente, como nuevas instituciones para el territorio novohispano y por ende para el ahora sinaloense, se formaron, la del Virreinato encabezado por la figura del Virrey, y para compartir la jurisdicción de la Real Audiencia de México, en una región que comprendía a la de Sinaloa, se registró la formación institucional de la Real Audiencia de Guadalajara. También como nuevas

instituciones y figuras novohispanas que lo serían en territorio sinaloense se formarían la Mesta, la Casa de Moneda con asiento en Culiacán, el servicio de correos, las prisiones con sus alcaides y carceleros, los gobiernos provinciales, corregimientos y alcaldías mayores.

A finales del siglo XVI, en las villas, fuertes y presidios, los jesuitas formarían las Misiones y Reducciones, como nuevas instituciones sujetas como la propia Iglesia a la Corona, para la concentración, control y adoctrinamiento de los pueblos de naturales, y posteriormente el Colegio de la Compañía de Jesús de Sinaloa, como primera institución de enseñanza de que se tiene noticia. Con la expulsión posterior de la orden jesuita por la Corona, dichas instituciones resultaron suplantadas.

Durante la reforma borbónica, como parte de la reforma administrativa y en un proceso paralelo de formación institucional y desarrollo de la Administración Pública Colonial, se formaron en el siglo XVIII, las nuevas instituciones de las Intendencias, como la de Arizpe a que perteneció Sinaloa; la Capitanía o Comandancia General de las Provincias Internas, que compartía la jurisdicción del Virrey y dependía directamente de la Corona, para el control de las provincias del septentrión que incluía al territorio sinaloense; la Secretaría del Despacho Universal de Asuntos de Indias con autoridad principalmente hacendaria en toda la Nueva España, y las figuras del Superintendente General y el respectivo intendente regional con competencia en el ahora territorio del Estado.

A lo largo de la época Colonial, las diversas disposiciones o leyes de la Corona, sumadas en la Recopilación de Leyes de Indias, tuvieron vigencia en la región sinaloense como parte integrante de la Nueva España. Lo mismo ocurrió con la Constitución de Cádiz. Por ende, la sustitución temporal que ésta generó sobre las instituciones de la monarquía absoluta y la formación de las nuevas instituciones de la monarquía constitucional que consagraba tuvieron vigencia formal en Sinaloa, al igual que el desconocimiento o abrogación de ese máximo código político de parte de Fernando VII en 1814, el desconocimiento de las instituciones en él establecidas y la reincorporación en su lugar de la monarquía absoluta. Lo mismo debe decirse de los diversos cambios impresos en las instituciones que significaron procesos de desarrollo en la Administración Pública de la Nueva España.

Al iniciarse el movimiento de Independencia, los sinaloenses como parte de la insurgencia nacional buscaron desconocer a las instituciones de la Nueva España y compartieron la aspiración de emancipar a México de la Corona y dotarlo de sus propias instituciones, así como los documentos, instituciones y actos emitidos paralelamente por los insurgentes como el Congreso de Anáhuac, la Constitución de Apatzingán, la Declaración de Independencia y demás.

Con la entrada triunfal del ejército trigarante comandado por Agustín de Iturbide a la capital novohispana en 1821, en Sinaloa como en el resto del país, las instituciones novohispanas e insurgentes fueron desconocidas y suplantadas en la práctica.

En la aspiración de Iturbide de establecer el llamado Imperio Mexicano, con aplicación para todo el país, se formó la nueva institución de la Junta Soberana Provisional Gubernativa del Imperio Universal, que para ejercer el Ejecutivo nacional estableció la institución de la Regencia compuesta por tres personas y presidida por una de ellas, el Emperador, quien nombraba como autoridad descentralizada a los jefes políticos como gobernantes de las provincias, entre ellas la de Sinaloa. Después de integrarse el Primer Congreso Constituyente y de abdicar Iturbide, se formó el Segundo Congreso Constituyente y un nuevo Ejecutivo como instituciones transitorias que abrogaron para todo el país, las instituciones imperiales.

Con el régimen instituido por la Constitución del 24, nacían los Estados de la República, dotados de sus propios Poderes locales Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de gobiernos autónomos en cuanto a su régimen interior. Las provincias de Sinaloa y Sonora constituyeron en dicho documento al nuevo Estado Interno de Occidente, que sujeto al pacto federal, formaría sus propias instituciones, conforme a un incipiente principio de división de Poderes, pues cada uno de ellos tendría injerencia en el desempeño de los demás.

Con la expulsión de los jesuitas en el último tercio del siglo XVIII, se registraron una serie de cambios. En lo que atañe a la educación, al darse la salida de esta orden y crearse el obispado de Sonora, se establecieron escuelas de primeras letras en Álamos, Culiacán, El Rosario y Sinaloa, aunque aún en beneficio de una pequeña parte de la población.

En La Villa de Culiacán funcionó una escuela de primeras letras, a instancias del obispo Fray Francisco Reusset de Jesús y Rosa, entre los años de 1800 y 1804. El Congreso Constituyente del Estado de Occidente, presentó un proyecto educativo, con un procedimiento especial para los pueblos indígenas, lo que se materializó en el “decreto No. 22, expedido en El Fuerte, el 9 de marzo de 1825.”

La salida abrupta de la Compañía de Jesús desquició las actividades productivas de la provincia sinaloense. El suceso hundió en la incertidumbre a los pobladores y no sólo a los de los territorios jesuitas, sino a todos los inmersos en el amplio sistema de misiones que vertebraban toda una estructura económica, producto de una situación floreciente, pues sus estancias contaban con ganado y almacenes de granos para satisfacer las necesidades comunitarias y prever reservas suficientes para la época de sequías, así como para desarrollar el comercio fuera de las comarcas misionales.

Los habitantes de las misiones, ya sin el amparo de la potestad que sobre ellos ejercían los misioneros, tuvieron que transformar su *modus vivendi*: al perder su derecho a la tierra, se convierten en peones. Emergen los nuevos ricos, logrando así viejas ambiciones acotadas hasta entonces por la acción misional.

En un par de años la población aumentó de manera importante. Las poblaciones de la provincia de Sinaloa habían cobrado importancia por la reorientación de la economía, por ejemplo, Rosario llegó a ser una de las localidades más prósperas de la vertiente del pacífico, después de Guadalajara. Lo mismo ocurrió con Culiacán, el Fuerte e incluso con Sinaloa (antigua villa de San Felipe y Santiago), con todo y que fue la más afectada con la salida de los jesuitas, al tener en esta región su centro más importante.

En este panorama se gestan los nuevos grupos de poder y con ello se desarrollan mecanismos para continuar transformando las instituciones de acuerdo a los nuevos requerimientos. Esta transformación se impulsa en dos vertientes: por un lado, la creación de grupos para consolidarse dentro del sistema aún Colonial y, por otro, el inicio de un proyecto emancipador. En esa transición se da la disputa entre quienes pugnan por preservar el *status quo*, contra los que impulsan el cambio, ambos, con claros intereses hegemónicos.

Nakayama, quien representa una fuente local necesaria para adentrarse en el estudio de la entidad, afirma que el tiempo comprendió de 1780-1810 es una de las etapas más oscuras de la historia sinaloense, toda vez que no se encuentra información sobre lo que haya ocurrido durante ella, a no ser los cambios de gobernadores de la Intendencia o de los prelados que ocuparon el obispado de Sonora.²²⁸

En 1982, apareció la “historia regional del noroeste mexicano, en el periodo comprendido entre 1810 y 1877”,²²⁹ de Voss Stuart F., que precisamente trata sobre la actuación de los grupos oligárquicos locales en sus aspectos político, económico y social. En esa etapa de Sinaloa, ausente de testimonios, de apenas tres décadas, los sucesos más importantes fueron el impactante cambio de las estructuras económicas tras la expulsión de los jesuitas, con las consecuencias ya señaladas y el surgimiento de grupos emergentes, que fueron protagónicos en la transferencia de las temporalidades de misiones para su explotación por particulares.

La formación de grupos oligárquicos que luego incidieron en la conformación de las instituciones políticas primigenias de Sinaloa independiente, surge en los últimos decenios del siglo XVIII, fecha coincidente con la expulsión de los jesuitas. Nakayama (1982)²³⁰ refiere, que es posible encontrar importantes acervos documentales que nos permitan reconstruir con una gran proximidad a la realidad, la historia del norte sinaloense, por la existencia de “cronistas nacionales”. Pero eso no ocurrió respecto del sur del estado, donde los encomenderos “no se preocuparon por legar noticias”.

Una vez expulsados los jesuitas de sus asentamientos en Sinaloa, se interrumpieron las referencias escritas sobre el acontecer sinaloense. La coyuntura de la Independencia acentuó el carácter marginal de la región del noroeste mexicano, al desvincularlo del centro de México, pronunciando la actuación de “los grupos oligárquicos locales, que lucharon por imponer sus propios proyectos de hegemonía regional, situación que caracterizó los primeros 50 años de vida independiente”.²³¹

²²⁸ Nakayama Arce, Antonio, *Sinaloa, un bosquejo de su historia*, Sinaloa, UAS, 2006, p. 211.

²²⁹ Voss, Stuart, *On the periphery of nineteenth-century of Mexico, Sonora and Sinaloa, 1810-1877*, Tucson, Arizona, the University of Arizona press, 1982..

²³⁰ Nakayama Arce, Antonio, *Sinaloa un bosquejo de su historia*, *op. cit.*, p. 179.

²³¹ *Idem.*

Ese lento proceso de integración de Sinaloa, como provincia integrante del Estado Interno de Occidente y luego como Estado independiente, en la vida nacional, que concluye en la etapa posterior a la restauración de la República, da una idea clara de cómo se forjaron, siguiendo patrones de conducta locales, y sin ceñirse del todo a pautas nacionales, las instituciones políticas y sociales que integraron a aquel viejo Estado de Occidente y posteriormente el Estado de Sinaloa.

Sinaloa y Sonora, conformaban la provincia del antiguo Estado Interno de Occidente, que se rigió, por la Constitución local de 1825, vigente hasta el año de 1831. Al desaparecer el Estado Interno de Occidente, se convirtieron formalmente en los estados autónomos de Sonora y Sinaloa. A partir de esa fecha se han dado sus propias constituciones. Enseguida se muestra un estudio de la conformación y el cambio institucional del marco constitucional y de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, que refleja, el surgimiento, desaparición, desarrollo, conversión y rediseño de las instituciones público-administrativas de esa entidad del noroeste del país, antecedida por el Estado Interno de Occidente.

La evolución y transformaciones normativas y administrativas, tienen su referente en las distintas Constituciones locales de 1831, 1852, 1861, 1870, 1880, 1894, 1917 y la vigente de 1922; en su Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950; en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de 1973 y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981, así como los reglamentos de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981 y 1999, para observar los cambios reflejados en los periodos de vigencia de esos cuerpos normativos, desde su establecimiento como Estado autónomo hasta la actualidad.

Cuadro N° 13
Constituciones de Sinaloa como Estado Autónomo

No.	FECHA DE PROMULGACIÓN			NOMBRE DEL GOBERNADOR QUE LA PROMULGÓ	CONGRESO CONSTITUYENTE	LUGAR DE REUNIÓN	AÑOS DE VIGENCIA
	DIA	MES	AÑO		PRESIDENTE		
1	15	DICIEMBRE	1831	FERNANDO ESCUDERO	PEDRO SÁNCHEZ	CULIACÁN	21
2	31	ENERO	1852	FRANCISCO DE LA VEGA	ANTONIO OCHOA	CULIACÁN	9
3	3	ABRIL	1861	FORTINO LEÓN	EUSTAQUIO BUELNA	MAZATLÁN	9
4	11	ENERO	1870	DOMINGO RUBI	EUSTAQUIO BUELNA	MAZATLÁN	10
5	2	NOVIEMBRE	1880	CLEOFAS SALMON	S. CARRASCO PÉREZ	CULIACÁN	14
6	22	SEPTIEMBRE	1894	FRANCISCO CAÑEDO	ALBERTO ARELLANO Y MILLÁN	CULIACÁN	23
7	25	AGOSTO	1917	RAMÓN. F. ITURBE	EMILIANO Z. LÓPEZ	CULIACÁN	5
8	22	JUNIO	1922	JOSÉ AGUILAR	FRANCISCO DE P. ALVAREZ	CULIACÁN	86

Fuente: Elaboración propia

4.1 Antecedentes en el Estado Interno de Occidente

En el Congreso Constituyente, instalado el 5 de noviembre de 1823, el Dip. Ramos Arizpe, Presidente de la Comisión de Constitución, presentó el proyecto constitucional en el que se establecían los estados de la federación, en cuyo punto tres aparecía el Estado Interno de Occidente, compuesto por las provincias de Sonora, Sinaloa y de las Californias.

No obstante, el Acta Constitutiva de la Federación expedida en 1824,²³² en su art. 7, expuso las entidades de que se componía la nación, mencionando “el Estado Interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa”, suprimiendo las Californias que figuraban en el proyecto inicial, lo que fue ratificado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 4 de octubre del mismo año.

Por disposición de la misma Acta Constitutiva, la legislatura del naciente Estado se compondría de seis diputados por Sinaloa y cinco por Sonora, electos los primeros, en las personas de Antonio Fernández Rojo, Antonio de Iriarte, Carlos Espinosa de los Monteros, presbítero Francisco de Orrantía, Luis Martínez de Vea y Manuel Álvarez de la Bandera, y los de Sonora en las personas de Fernando Domínguez Escobosa, José Francisco Velasco, José de Jesús Almada, Manuel Escalante y Tomás de Escalante.

Dicho Congreso Constituyente se instaló en la designada capital de la villa de El Fuerte, el 12 de septiembre de 1824 y eligió Gobernador Interino a Juan Miguel Riesgo, quien designó al Vicegobernador y a las autoridades civiles y militares. Concluyó sus sesiones el 31 de octubre de 1825, en que sancionó La Constitución del Estado.

De acuerdo con su Constitución, el Gobierno del Estado de Occidente, siguiendo el modelo establecido en la Constitución General de 1824, como parte del pacto federal, adoptó el sistema republicano, representativo, popular y federado, estableciéndose que “no puede haber en él empleos ni privilegios hereditarios”. Estableció terminantemente que el poder general del Estado “jamás podrá reunirse en una sola persona o corporación” y que para su ejercicio debería dividirse en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, acorde al principio de división de Poderes. Así, la Administración Pública estatal debía

²³² Secretaría de Gobernación, “Introducción”, *op. cit.*, pp. XLIV-XLV.

ser encabezada de manera exclusiva por el Ejecutivo del Estado y habría de conformarse con sus propias instituciones.

4.1.1 Las Instituciones del Estado Interno de Occidente en la Constitución de 1825

La promulgación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Occidente, del 2 de noviembre de 1825, “correspondió al Gobernador encargado Nicolás María Gaxiola”.²³³

“Esta Carta Magna de Occidente, que según la opinión de personas peritas en la materia ha sido tal vez la mejor que ha regido en los estados de Sonora y Sinaloa, tuvo conceptos y normas superiores a los de la Constitución Federal de 1824, y fue el resultado del intento de trazar una forma republicana de gobierno. En la primera Constitución de Sinaloa se incorporaron algunos de sus preceptos; igual se hizo en las de Sonora de 1831 y 1848, y cuando se erigió el territorio de Arizona también se incluyeron algunos en las leyes que lo rigieron”.²³⁴

En esta primera Constitución se plantea la visión de una Administración Pública, entendida como auténtico servicio público a la sociedad, al estatuir el art. 22 una clara evaluación social del quehacer administrativo, facultando a todo ciudadano a “reclamar la observancia de esta Constitución y denunciar directamente al Congreso las infracciones que se cometan por los tribunales y funcionarios del Estado”

En ella se plasma con claridad la obligatoriedad del titular del Poder Ejecutivo, de informar al pueblo, por escrito, a través de la asamblea legislativa, la situación de la Administración Pública. La trascendencia de esta norma, no sólo corresponde a una tradición republicana, que con raíces en la Constitución General, es aplicable a Sinaloa como integrante del pacto federal, sino también a la vocación regional perfilada desde entonces por transparentar el quehacer de la Administración Pública e informar a los habitantes sobre el ejercicio gubernamental.

Cabe señalar que la Constitución nacional de 1824, no estableció la obligatoriedad para el titular del poder Ejecutivo Federal, de rendir al Congreso

²³³ Véase Olea R, Héctor, Sinaloa a través de sus Constituciones, *op. cit.*, p. 37.

²³⁴ Nakayama Arce, Antonio, Sinaloa un bosquejo de su historia, *op. cit.*, p. 219.

General, el informe sobre el estado de la Administración Pública a su cargo. Fue hasta la Constitución Federal de 1857, cuando el constituyente asignó esta responsabilidad al Presidente.²³⁵

En la Constitución de 1825 del Estado Interno de Occidente, se observan limitaciones al titular del Ejecutivo, en el nombramiento de importantes funcionarios de entidades orgánicas a su cargo. Es así, como la fracción V del citado artículo 138, si bien facultaba al Gobernador a nombrar, entre otros funcionarios a los “jefes de policía, asesores de departamento y demás empleados civiles que no sean de nombramiento popular” debía mediar la propuesta del Consejo de Gobierno.²³⁶

En el artículo 148 de la sección undécima, la Constitución de 1825 normó la existencia del organismo denominado “Consejo de Gobierno”, al disponer que “el Gobernador del Estado tendrá un cuerpo consultivo para todos los casos de gravedad, que demanden ilustración y consejo”. De integración plural, lo conformaban, el Vicegobernador que lo presidía, el fiscal de la corte de justicia, el tesorero general y dos individuos nombrados popularmente, uno de los cuales podía pertenecer al clero secular. Se considera su antecedente el Consejo de Gobierno que se crea en el ámbito federal por la Constitución de 1824.²³⁷

Destaca el carácter autónomo del consejo y el principio de imparcialidad que el constituyente le otorgó en la toma de sus decisiones, al establecer que el Gobernador podía acudir a sus sesiones, pero sólo con voz (art. 151) y al Secretario de Gobierno, que concurría a los actos del consejo “para sólo Instruir de los negocios del Estado que necesiten tener a la vista aquel” (art. 150).

Cabe hacer notar que la Primera Legislatura del Congreso del Estado Interno de Occidente tuvo un desempeño principal. En su carácter de constituyentes, elaboraron una Constitución que asignó facultades de manera equilibrada.

²³⁵ El artículo 63 de la Constitución Federal de 1857 establecía que “a la apertura del Congreso asistirá el Presidente de la Unión y pronunciará un discurso en el que manifieste el Estado que guarda el país.

²³⁶ Las fracciones XIV y XV obligaban al Ejecutivo a oír al consejo para otras importantes decisiones, como la proposición de nuevas leyes o reformas a las existentes.

²³⁷ Secretaría de Gobernación, “Introducción”, *op. cit.*, p. 47.

Este primer Congreso de Sinaloa se comportó como un contrapeso que permitió el atemperamiento con los otros Poderes e hizo valer su voz, voto y peso institucional en sus determinaciones.

Como atribuciones del Congreso, cabe señalar en primer término, la de decretar las leyes concernientes a la administración y gobierno interior del Estado, en todos sus ramos.

En cuanto a las atribuciones del Congreso, en relación con la organización funcional del Ejecutivo, el constituyente de 1825 planteó algunas vertientes de control y evaluación, para la buena marcha de la administración, como las de declarar cuando ha lugar a la formación de causa por delitos comunes o de oficio, al Gobernador y demás funcionarios; fijar los gastos anuales de la administración; examinar y aprobar o reprobar su ejercicio; autorizar los reglamentos que forme el gobierno para el despacho de la administración a su cargo, e incluso, el cesar, suprimir y dotar competentemente los empleos del Estado.

El Congreso tenía una fuerte injerencia en el Ejecutivo, contaba como formas de control y evaluación, además de las ya señaladas, las relativas a la regulación y control de los procesos electorales, así como la de imponer contribuciones y “aprobar el repartimiento que se haga de ellas entre los partidos del Estado” (se refiere a los municipios). Igualmente, las preceptuadas en el capítulo relativo a las atribuciones del Ejecutivo (art. 138) en las que se le señalaba que “los reglamentos que forme para el mejor gobierno de los ramos de la Administración Pública deberá pasarlos al Congreso para su examen y aprobación”.

El Poder Judicial se ejercía por los Tribunales de la Corte de Justicia, los jueces de Primera Instancia y los Alcaldes de los pueblos.

Si bien la Constitución de entonces, dispuso que “ni el Congreso ni el Gobierno pueden en ningún caso ejercer funciones judiciales”, los alcaldes “de los pueblos de menor vecindad a las 3,000 almas” eran conciliadores de todos los asuntos civiles y de injurias, y otros que ocurran en sus distritos; dependían de los ayuntamientos, que se elegían para el gobierno interno municipal y que se desempeñaban “bajo la inspección de los jefes de departamento”, nombrados por el Gobernador del Estado, o sea, por el titular del Poder Ejecutivo. También es de mencionarse la facultad constitucional del Gobernador, para nombrar a

los Jueces de primera instancia, a propuesta del Consejo de Gobierno y aun a los Ministros de la Corte y el Fiscal.

Existía otra figura que establecía un puente claro entre el Poder Judicial y el Ejecutivo: el “Asesor Letrado”, que el Gobernador nombraba, con la doble finalidad de que los jueces tuvieran una instancia de consultoría, en sus dudas respecto al desempeño de sus funciones y de que los propios Asesores Letrados pudieran conocer de las causas civiles y criminales “que se formen contra los jueces de primera instancia de su respectivo departamento”.

El constituyente local de 1825, estableció las normas que garantizaban el derecho de los ciudadanos a conocer de las actividades de las diferentes instituciones políticas y jurídicas del Estado y de la evaluación del desempeño de los funcionarios que las encabezaban. En ese tenor, respecto del Poder Judicial se preveía, en el art. 284, que “cada dos meses la corte de justicia dará al público una noticia exacta de todas las causas despachadas, con extracto de sus sentencias, número de las que han recibido en dicho tiempo de las que quedan pendiente”.

La precaria situación económica por la que entonces pasaban los Poderes del Estado debido a la evasión de impuestos y su baja recaudación, el aislamiento de la entidad respecto del centro del país y sus desfavorables condiciones climáticas, impedían la llegada de personas letradas o debidamente preparadas a la entidad, para integrar la Corte de Justicia y sobre todo para fungir como jueces en los puntos de importancia, por lo que se acudía a la designación de los alcaldes constitucionales, en su mayoría faltos de conocimientos en la materia, para el desempeño de esas funciones judiciales.

La memoria estadística del Estado de Occidente, ofrece un claro diagnóstico en su apartado de justicia, sobre la situación que en él prevalecía en la época; por ello, vale la pena traer a colación la siguiente referencia:

“No obstante esta organización del Poder Judicial, la justicia no aparece bien administrada en el Estado, a causa, sin duda, de no haberse reducido completamente a práctica el sistema de administración de justicia que previene la Constitución. Es necesario confesar que con motivo de los pocos medios de educación que hay en el Estado, los alcaldes constitucionales son por lo común ignorantísimos, y a veces muy inclinados a los actos de despotismo de la antigua jurisprudencia, no omitiendo muchas veces hasta

el uso de grillos y de barras. Y como los letrados son muy raros en estos pueblos, es menester que las causas corran sus trámites con todos los vicios inseparables de la ignorancia, o que se eroguen gastos extraordinarios y se sufran demoras perjudiciales, remitiendo los expedientes en consulta a dilatadas distancias”.²³⁸

La formación de un Estado de la República es naturalmente iniciación institucional local. Es renovación de cambio institucional, de interacciones, creación, desintegración y regeneración.

De manera paralela a la creación local e institucional, se advierte un importante impulso político y administrativo del centro del país, a raíz del surgimiento del Estado mexicano y la concepción de sus principios normativos fundamentales.

A partir de la primera Constitución formal federal mexicana, se despliega una construcción notable del armazón constitucional en el país. Desde entonces se aprecia una estructuración con definiciones importantes respecto de los alcances asignados en las distintas funciones estatales. Se observa también en la estructuración de las actividades y tareas a realizar un sentido de organización definido.

Las principales instituciones políticas creadas por la Constitución del Estado de Occidente de 1825, fueron las siguientes:

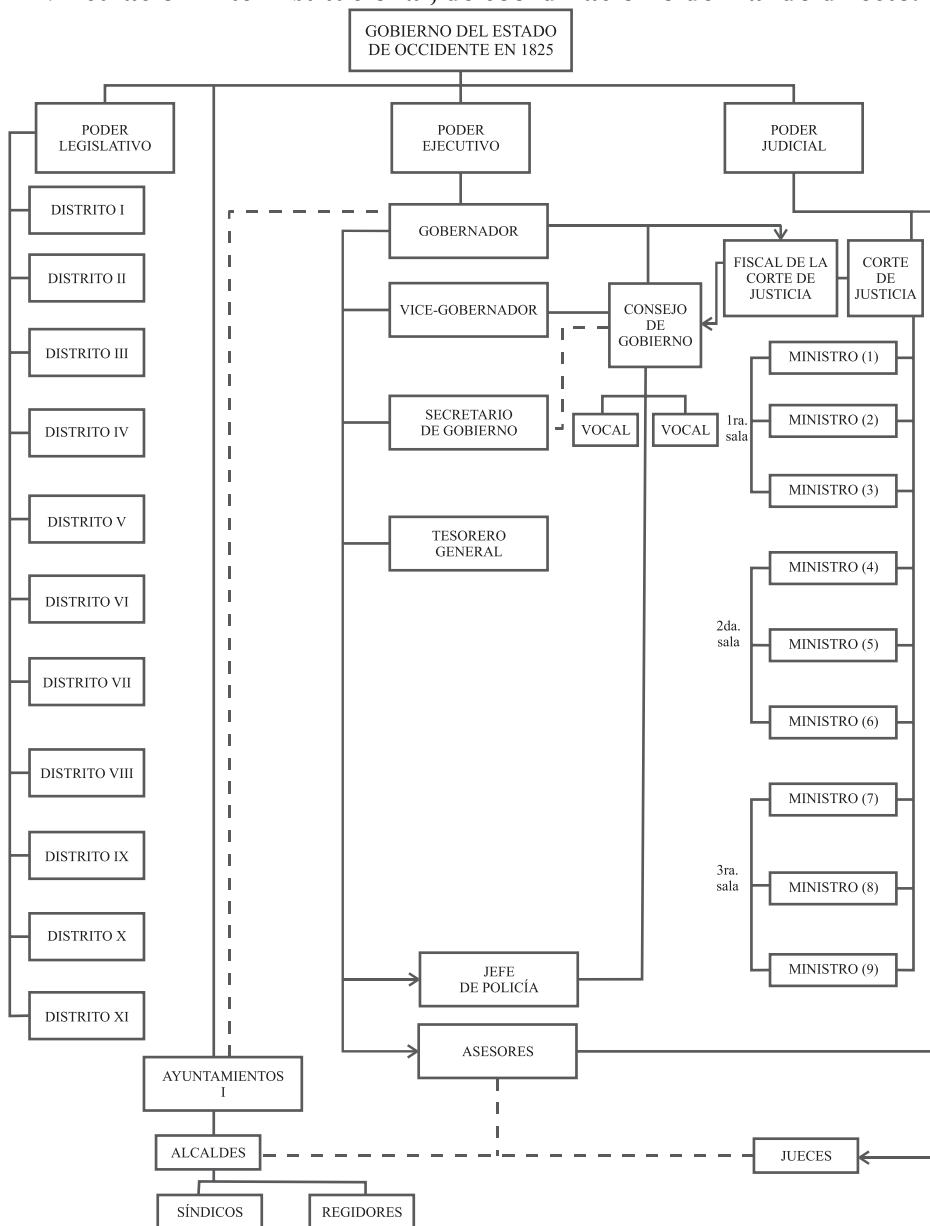
- El Gobierno Estatal, con características de republicano, representativo, popular y federado.
- El Poder Ejecutivo, encabezado por el Gobernador del Estado, electo cada cuatro años.
- Las Juntas Electorales, que eran secundarias y de departamento, según operaran en las cabeceras de partido o en las de departamento, respectivamente.
- Los Departamentos, como primera división del Estado, que fueron los de Arizpe (Oposura y Altar); el de Horcasitas (Ostímuri y Pitic); el de El Fuerte (Alamos y Sinaloa); el de Culiacán (Culiacán y Cosalá) y el de San Sebastián (Rosario y San Ignacio de Piaxtla)
- La figura del Vicegobernador, quien de manera permanente presidía el Consejo de Gobierno y las Juntas Electorales, conducía a la policía en el

²³⁸ Riesgo Juan, Valdés Antonio, Memoria estadística del Estado de Occidente, Guadalajara, Imprenta de C.G. Alatorre, 1828. http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/sinaloa/html/sec_72.html.

departamento de la capital y desempeñaba las funciones de Gobernador en los casos de muerte, remoción, enfermedad grave u “otro defecto de necesidad”.

- El Consejo de Gobierno, cuerpo colegiado como instancia de consulta del Gobernador, en los casos que requería consejo e ilustración para la toma de algunas decisiones.
- Las Jefaturas de Policía de los Departamentos, en los que se depositaba el gobierno político y económico. Eran auténticas instancias desconcentradas del gobierno estatal que cuidaban y velaban por la legalidad y la buena administración de los fondos municipales de su departamento, debiendo prever la educación y conducir los procesos electorales en su jurisdicción; entre otras facultades.
- Los Asesores de Departamento Letrados, para auxiliar a los jueces en el ejercicio de sus funciones y para conocer de las causas civiles y criminales, particulares o comunes, que ocurrían contra los propios Jueces de Primera Instancia, en su respectivo departamento.
- La Hacienda Pública del Estado, para captar las contribuciones de los ciudadanos y realizar los gastos, en ambos casos, con la aprobación del Congreso. Este ramo de la Administración Pública, desde antes de La Constitución de 1825, contaba con un reglamento que autorizó la ley fundamental, previendo su modificación por el Congreso, según “lo demanda el mejor arreglo de beneficio de las rentas”. Este reglamento se expidió en el Fuerte, ocho meses antes de la Constitución.
- La Instrucción Pública, compuesta de escuelas de primeras letras, a establecerse en todos los pueblos del Estado, con funciones de enseñanza de la lectura y escritura y de las ciencias físicas, exactas, morales y políticas, así como de instrucción sobre los derechos y obligaciones del hombre en sociedad. La Constitución asignó al Congreso, la atribución para formar un plan general para normar y uniformar la instrucción pública en el Estado, garantizando la participación de particulares.
- La milicia del Estado, destinada a garantizar el orden interior y la defensa exterior.
- La imprenta hasta entonces desconocida en Sinaloa y Sonora, que inició actividades con la impresión de trabajos oficiales en El Fuerte, en 1826. Trasladados los Poderes a Álamos, se publicaron en 1829, como primeros periódicos oficiales “Celajes de la Aurora en Occidente” y “Opinión Pública de Occidente”, sucesivamente. Dicha imprenta oficial quedó en poder del naciente Estado de Sinaloa, al desaparecer el de Occidente.

Gráfico N.º 6
Poderes del Estado en el periodo constitucional de 1825 a 1831;
vinculación Interinstitucional, de coordinación o de mando directo.



Fuente: Elaboración propia.

En el Estado Interno de Occidente, la actividad política estaba influenciada por los notables. El Ejecutivo estatal era muy inestable y mantuvo continuas pugnas con la legislatura local.

Otro elemento de discordia era la presencia del Comandante General del Estado, nombrado por el Gobierno Federal, pero inmerso en la dinámica de la política local, en la que, según las circunstancias, podía ser un apoyo para el Gobernador o un obstáculo. Así, en 1825, estando el Gobernador Simón Elías González, en pláticas con los jefes yaquis en busca de una solución al conflicto, se presentó el Comandante General José Figueroa y en contra de la orden del Gobernador, emprendió la campaña contra esos indígenas, desatando una rebelión.

A consecuencia de la revuelta, la capital del Estado se trasladó interinamente a Cosalá, donde Francisco Iriarte tomó posesión de la gubernatura en noviembre de 1826. Al tratar el punto sobre la ciudad que sería asiento de los Poderes estatales, se manifestó la profunda división entre los diputados de la Primera Legislatura, pues en tanto unos pedían la vuelta a El Fuerte, otros proponían la ciudad de Culiacán como sede.

La legislatura quedó inactiva varios meses, debido a que tres de los diputados la abandonaron, dejándola sin el *quórum* necesario para sesionar y tomar decisiones. En septiembre de 1827, la legislatura entró en conflicto con el Gobernador Iriarte y se refugió en el Real de El Rosario, para evitar las presiones del Ejecutivo. Decretó luego, que Álamos, de la entonces provincia de Sonora, sería la capital del Estado y allí se estableció con la protección militar del comandante, coronel Mariano Paredes de Arrillaga, quien depuso a Iriarte de la gubernatura. La Primera Legislatura concedió a El Rosario, el título de “ciudad asilo de El Rosario”, por haber recibido temporalmente como sede a los legisladores.

El conflicto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, hizo crisis en junio de 1829, estando ya en funciones la Segunda Legislatura Constitucional (1828-1830), cuando las milicias de Culiacán, en apoyo del depuesto Gobernador, se enfrentaron a los militares fieles a la legislatura, en el Palmito, lugar cercano a Culiacán, ahora Colonia de esta capital. Los legisladores prometieron reinstalar a Iriarte en su puesto, a cambio de que los sublevados depusieran las armas, como en efecto sucedió.

En lo general, esta etapa de la historia de las provincias del noroeste fue muy conflictiva en el aspecto político, pues las disensiones que surgieron en el seno de la legislatura, enfrentaron al Congreso contra el Ejecutivo. Los principales puntos en disputa fueron tres: quién debía ocupar la gubernatura, dónde debía estar la capital del Estado y si debían convertirse las provincias de Sinaloa y Sonora en estados independientes.

En el trasfondo de estas pugnas podemos ver las luchas entre los grupos de notables por impulsar sus intereses económicos y obstaculizarse unos a otros. El grupo que llegaba a la gubernatura podía controlar los puestos de la administración estatal e influir sobre el Poder Judicial, lo que le daba una ventaja apreciable sobre sus rivales.

Si la capital del Estado se ubicaba en la zona de influencia de ciertos notables, mayores eran sus posibilidades de adelantar en sus negocios. El desplazamiento de la capital del Estado de El Fuerte a Cosalá, luego a Culiacán y por último a Álamos, Sonora, expresa también la intensa lucha entre las facciones. El tercer punto de diferendo, la división del Estado, fue el que mayores consecuencias tuvo en el proceso histórico del noroeste.

En esa etapa, la situación de las clases sociales siguió como en los tiempos de la Colonia. El poder político antes en manos de los conquistadores o peninsulares, sólo pasó a los españoles novohispanos o criollos, que al disputarse el control económico y sobre todo de los Poderes públicos, confrontados en logias, utilizaban a la clase media como instrumento para sus maquinaciones políticas, en tanto que la clase humilde continuaba ignorada y en la pobreza. Quienes laboraban como sirvientes, vivían una situación deprimente, sujetos a las determinaciones de sus amos y recibiendo sueldos ínfimos. Los indígenas subsistían semidesnudos, empleados como jornaleros mineros y agrícolas, perdidos en el alcoholismo y la ignorancia. Los legisladores del Estado Interno de Occidente, intentaron mejorar las condiciones de vida de los indígenas, expidiendo una ley vanguardista para dotarlos de tierra, que se anticipaba a la reforma agraria federal, pero que quedó sin aplicación al desaparecer esa efímera entidad.

La revisión de los acontecimientos políticos que se dieron en escasos años en el Estado Interno de Occidente coincidió con los primeros años de la vida de México como país. La lucha de las fracciones políticas y de los grupos económicos locales y los intentos separatistas de Sonora y Sinaloa,

respectivamente, agudizaron las tensiones al grado de generar un clima de inestabilidad e ingobernabilidad. Se aprecian los acomodos y reacomodos por el control político de la nueva entidad federativa, y el marcado interés por influir en los cargos de la Administración Pública y extender su influencia hacia los otros Poderes.

Al observar la amplia lista de doce gobernadores del Estado Interno de Occidente y el que incluso algunos de ellos ostentaron por segunda ocasión esa alta función, en un periodo de alrededor de seis años, comprendido de septiembre de 1824, al mes de marzo de 1831, muestra la inestabilidad que imperaba; ninguno concluyó el periodo constitucional, que en esa época era de cuatro años. El gobernador con mayor duración fue Francisco Iriarte y tan sólo ejerció sus funciones durante 12 meses continuos, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro N° 14
Gobernadores del Estado Interno de Occidente (1824-1831)

Gobernador	Periodo de ejercicio
Juan Miguel de Riesgo	septiembre - octubre de 1824
Francisco Iriarte	octubre de 1824 - abril de 1825
Simón Elías González	abril - octubre de 1825
Nicolás María Gaxiola	octubre de 1825 - febrero de 1826
Simón Elías González	febrero - agosto de 1826
Nicolás María Gaxiola	agosto - noviembre de 1826
Francisco Iriarte	noviembre de 1826 - noviembre de 1827
José María Gaxiola	noviembre de 1827 - agosto de 1828
José María Almada	agosto - septiembre de 1828
José María Gaxiola	septiembre de 1828 - agosto de 1829
José María Almada	agosto - octubre de 1829

Francisco Iriarte	octubre de 1829 - abril de 1830
Francisco Escobosa	abril de 1830 - mayo de 1830
Leonardo Escalante	mayo de 1830 - marzo de 1831

Fuente: Elaboración propia.

Los recurrentes cambios que se dieron en los Poderes públicos, particularmente en el Ejecutivo y el traslado de la capital del Estado como asiento de los Poderes, desembocaron en la separación definitiva con Sonora y la formación del Estado Libre y Soberano de Sinaloa en 1831.

4.1.2 Desaparición del Estado Interno de Occidente y Nacimiento del Estado de Sinaloa

Desde que los notables empezaron a participar en la política regional, al consumarse la Independencia de México, en septiembre de 1821, consideraron la conveniencia de dividir el extenso territorio de la antigua Intendencia de Arizpe, de modo que las provincias de Sinaloa y Sonora tuvieran gobiernos independientes. El proyecto se hizo realidad en noviembre de 1823, cuando el Primer Congreso Constituyente nacional decretó la creación de las dos provincias con sus respectivas Diputaciones Provinciales. Sin embargo, la separación de las provincias duró muy poco, porque en enero de 1824, por disposición del Segundo Congreso Constituyente, emitida en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, las provincias fueron reunificadas bajo un mismo gobierno, el del Estado Interno de Occidente.

Establecido el Estado Interno de Occidente e instalada su Primera Legislatura Constitucional en 1824, en la villa de El Fuerte, los diputados ya debatían en 1826, sobre la división del Estado y los medios para lograrla.

La rebelión de Juan Banderas impidió la continuación del debate y motivó que la legislatura aprobara el traslado de los Poderes a Cosalá, donde se instalara el 28 de agosto de 1826. La posterior propuesta de cambio de sede a Culiacán, generó conflicto entre los diputados, tres de los cuales abandonaron la asamblea dejándola sin *quórum*, quedando inactiva por varios meses, expidiéndose en la reanudación de sus sesiones una ley en la que se establecía a Álamos como capital del Estado. Dicha ley fue vetada por el Vicegobernador Francisco de Iriarte, apoyado por el pueblo que se amotinó. El Congreso, apoyado con

las armas por el coronel Mariano Paredes Arrillaga, huyó a San Sebastián, trasladando los Poderes a Álamos y deponiendo a Iriarte, quien promovió la división del Estado, ante la oposición de la legislatura.

El año siguiente, algunos diputados solicitaron de nueva cuenta la división del Estado Interno de Occidente, en dos entidades autónomas. El mismo año, la legislatura acordó solicitar la opinión de los ayuntamientos, que en su mayor parte se manifestaron en favor de la separación. Los argumentos que adujeron los ayuntamientos y los diputados locales, para justificar la división, se resumían fundamentalmente en la incompatibilidad de los intereses de ambas provincias.

Se decía que eran diferentes los climas, los genios y las costumbres de sus habitantes, los productos de la tierra y las actividades económicas; tan diferentes, que lo que beneficiaba a una provincia era perjudicial para la otra y viceversa, y que por tanto, no era posible que se rigieran por las mismas leyes. Por ejemplo, en Sonora, se precisaba de milicias numerosas y bien armadas para defender al pueblo de los indígenas rebeldes como los apaches, problema que no existía en Sinaloa, por lo que resultaba injusto obligar a los sinaloenses a pagar los gastos militares de Sonora.

Quienes abogaban por mantener la unión de ambas provincias en un mismo Estado, recordaban que desde hacía un siglo, desde 1733, se habían regido por un mismo gobierno, que sus productos eran complementarios y que lo que faltaba a una lo suplía la otra, y que, por lo tanto, era conveniente que siguieran juntas, dentro de una misma entidad federativa.

Detrás de esta polémica se mantenía la lucha de los notables por sus intereses económicos. En términos generales, la división del Estado convenía a todos estos grupos porque disminuirían las tensiones de la competencia entre ellos, aumentarían las posibilidades de controlar los Poderes locales y de llevar la capital a su propio territorio. En Álamos, el poderoso grupo de los Almada y Salido, prefería mantener unidos los territorios, en virtud de que esa ciudad era la capital del Estado Interno de Occidente y, de desaparecer éste, dicha ciudad perdería su calidad de sede de los Poderes estatales.

Incluso estas inconformidades motivaron la intervención del Senado, quien puso a discusión y aprobó un dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales (Acta de la Sesión de la Cámara de Senadores del 27 de

septiembre de 1827) donde se ordenaba la vigencia de! art. 5 del decreto del Congreso General del 4 de febrero de 1824, que establecía: “será capital para efectos de que se reúnan las primeras legislaturas, la villa de El Fuerte, en el Estado de Occidente” precisando igualmente que una vez que se hubieran reunido las legislaturas constituyentes de las provincias “designarán ellas mismas los puntos que deben ser capitales en sus respectivos estados”.

El Congreso Constituyente, en efecto, se reunió en El Fuerte, pero no precisó en el texto fundamental la capital del Estado, señalándose en el art. 137, que el Gobernador residirá en el lugar que resida el Congreso y en el art. 89, de manera ambigua, previno que el Congreso se reuniría todos los años en la capital del Estado, en el edificio o sala destinada al efecto. De esta manera, la capital, en estos años, deambuló además por Cosalá, Concordia, Rosario y Álamos. Fue precisamente en Álamos (hoy de Sonora), donde se reunió el Segundo Congreso Constituyente, el 18 de enero de 1828.

La Segunda Legislatura (1828-1830), dedicó casi todos sus esfuerzos al conflicto que sostuvo con el Gobernador Iriarte, quien era por cierto uno de los más activos partidarios de la división de Sinaloa y Sonora, razón por la cual la legislatura no apoyó en un primer momento el proyecto separatista.

Después de contiendas legales con el depuesto Francisco de Iriarte, ante sublevaciones y el reclamo popular de la división del Estado y la reinstalación de Iriarte, la legislatura expidió el decreto número 143, del 10 de septiembre de 1829, por el que disponía el regreso de aquel al cargo y manifestaba que no se opondría a la división de la entidad.

Los notables presionaron por medio de los ayuntamientos a la legislatura para definir su posición. La manifestación de los ayuntamientos del Estado, en favor de la separación fue muy clara, pues sólo optaron por la unión los de Álamos, Navojoa y Santa Cruz del Mayo, todos en la zona de influencia de los alamenses. En abril de 1830, pidieron por unanimidad la separación, hecho entendido como el resultado de una negociación entre los grupos, para delimitar sus esferas de poder, ya que la experiencia había mostrado que eran incapaces de concertar sus intereses comerciales divergentes.

Cuando la Tercera Legislatura entró en funciones, en marzo de 1830, el clamor de los ayuntamientos por la división del Estado era casi unánime, por lo que

los diputados pidieron al Congreso Nacional que aprobara la separación de las provincias para formar los estados autónomos de Sinaloa y Sonora. Aunque el Congreso General coincidía con la solicitud de los diputados locales, estaba imposibilitado para decretar la separación, por disposición de la Constitución Federal de 1824, que prohibía toda reforma o modificación a su texto, en los seis años siguientes a su entrada en vigor, plazo que se cumpliría el 4 de octubre de 1830.

En efecto, el art. 166 de la Carta Magna determinó que las legislaturas de los estados podrían hacer observaciones, según les pareciera conveniente, sobre determinados artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva, pero que el Congreso General no las tomaría en consideración hasta el año de 1830, en que se agotaba el plazo prohibitivo.

Sobre el particular debe agregarse, que la propia Constitución local previó la limitante a realizar “reformas o variación bajo ningún aspecto”, hasta pasados dos años, o sea, hasta el 3 de noviembre de 1827, en que podrían proceder las mismas, de acuerdo con lo establecido en la sección décimo novena, art. 315.

En atención a la iniciativa enviada por la Tercera Legislatura del Estado Interno de Occidente al Congreso Nacional, en la que solicitaba a éste la aprobación de la separación de las provincias del Estado Interno de Occidente y su conversión en dos entidades autónomas, las de Sonora y Sinaloa; próximo a cumplirse el plazo de seis años ordenado por la Constitución Federal de 1824, para introducirle cambios o reformas, el 22 de julio de 1830 para ser precisos, a través de la Cámara de Diputados aprobó la ley respectiva y el 7 de septiembre, mediante la de senadores, publicándose hasta el 18 de octubre del propio año, para respetar aquel plazo constitucional.

La ley de separación estableció que el Estado de Sinaloa estaría formado por los distritos de San Sebastián, Culiacán y El Fuerte, y el Estado de Sonora, por los de Arizpe y Horcasitas. Señaló también, el procedimiento para convocar a los respectivos congresos constituyentes y el orden que debía observarse mientras se elaboraban las constituciones de los nuevos estados.

Los notables más afectados por la división del Estado Interno de Occidente eran los de Álamos, porque según la ley, la línea divisoria de ambos estados sería el río Mayo, por ser el límite entre los distritos de El Fuerte y Horcasitas.

El campo de influencia de los notables alamenses se extendía en gran parte del distrito de Horcasitas; su comercio se movía preferentemente por el puerto de Guaymas y empleaban a los yaquis como mano de obra. Con la división ordenada quedarían privados de estas ventajas y tendrían que enfrentar al poderoso grupo de notables de Culiacán, cuya fuerza iba en aumento.

Para afrontar la situación, los alamenses, como vecinos y miembros del Ayuntamiento de Álamos, pidieron al Congreso del aún Estado Interno de Occidente, que segregara su partido del distrito de El Fuerte y lo anexara al de Horcasitas, para que cuando se promulgara la ley de separación quedara Álamos como parte del Estado de Sonora. Los diputados partidarios de la petición de los alamenses lograron la mayoría en la legislatura y el 30 de septiembre de 1830, se emitió el decreto 169, por el cual se segregaba el partido de Álamos, del distrito de El Fuerte, y se anexaba al de Horcasitas. 13 días después, se promulgó la ley de separación y el partido de Álamos se perdió para Sinaloa y quedó integrado al Estado de Sonora.

La Primera Legislatura del Estado de Sinaloa, pidió al Congreso General, la anulación del decreto 169 del Congreso Local del Estado Interno de Occidente, argumentando que la división de los territorios era facultad del Congreso Constituyente Nacional y no de una legislatura estatal. Alegaba también, el empleo de medios “poco decorosos” para la aprobación del decreto. Consta en las actas del Congreso Federal, que el punto se sometió a debate el 13 de enero de 1832 y que hubo argumentos en favor y en contra. Sin embargo, la iniciativa no fue votada y el decreto 169 siguió vigente. Así se cumplió la voluntad de los poderosos Almada y Salido.

El estudio histórico jurídico de esa época, a través de diversos decretos y acuerdos institucionales emitidos por el Congreso, muestra un serio conflicto surgido entre el Ejecutivo y el Legislativo, a propósito de buscar aposentar de manera más definitiva la capital del Estado, al igual que pugnas entre los que eran partidarios de la separación del Estado Interno de Occidente y los que pugnaban por su permanencia. En ese sentido, Francisco Iriarte, promotor de la separación, libró una fuerte lucha con el Congreso Local. En más de una ocasión la legislatura local lo destituyó del cargo, reinstalándolo el Congreso Federal. Finalmente triunfó su propuesta, con la separación del Estado Interno de Occidente, razón por la cual se le considera el principal creador del Estado de Sinaloa.

Debe destacarse la visión y objetividad del constituyente federal de la época, que en la conformación de las instituciones políticas locales advirtió la pertinencia de conceder facultades a La Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver ese tipo de controversias entre los Poderes de los estados.

El 18 de octubre de 1830, fueron sancionados y publicados por bando, la “Ley Federal para la división del Estado de Occidente” y el “decreto que declara dividido el Estado Interno de Occidente”.

El Congreso Local, como consecuencia, expidió en Álamos el decreto 180, el 19 de enero de 1831, en cuyo texto ya no aparece el Estado Interno de Occidente, sino en su lugar, el Gobierno Supremo de los Estados de Sonora y Sinaloa, y en el cual se contiene la relación de los actos preparativos para la división del viejo Estado.

En Culiacán, el 13 de marzo de 1831, “se levantó el acta de instalación del Primer Congreso Constituyente del Estado de Sinaloa y nombró Gobernador Interino a Agustín Martínez de Castro, con lo cual se consumó la separación política de los estados de Sinaloa y Sonora”,²³⁹ según consta en el archivo de Eustaquio Buelna, referido por Héctor R. Olea.

El Congreso se integró por los diputados propietarios Antonio Fernández Rojo, Antonio de Iriarte, Antonio Murúa, Francisco Orrantía, José Esquerro, Manuel Álvarez de la Bandera, Manuel de Urrea, Paulino Peinbert, Pedro Guerrero, Pedro Sánchez y Rafael de la Vega.

El 12 de diciembre de 1831, el Congreso local expidió la primera Constitución del Estado de Sinaloa, promulgada el día 15 siguiente por el Vicegobernador Fernando Escudero. Previo a la Constitución local, el Congreso votó el primer reglamento de justicia y expidió, las leyes orgánicas electoral y de hacienda, otra ley sobre sirvientes y un decreto por el que se ordenaba el cambio de los nombres de los 11 distritos del Estado, por nombres de héroes nacionales y se incluía la reserva respecto al posible recobro del partido de Álamos.

Así nació Sinaloa a la vida autónoma, en medio de conflictos, de una intensa lucha política, en la que se pugnó por la vigencia del principio de legalidad,

²³⁹ Olea, Héctor, Sinaloa a través de sus constituciones, *op.cit.*, p. 109.

garantizado en el caso por la Federación. El interés por la prevalencia de ese alto principio que caracteriza el estado de derecho, matizó la integración e inicio de las instituciones en Sinaloa.

La naciente entidad sinaloense se integró con los partidos de Badiraguato, Choix, Culiacán, Concordia, Cosalá, El Fuerte, El Rosario, Mocorito, San Ignacio, Sinaloa y Villa de la Unión.

Culiacán, la antigua villa de San Miguel, convertida después en la villa de Culiacán, en provincia a fines del siglo XVI y principios del XVII, y posteriormente en partido, se constituyó finalmente en ciudad cabecera del municipio del mismo nombre y en capital y sede de los Poderes del Estado de Sinaloa.

Por decreto, el Congreso Constituyente local declaró primer Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, a su precursor Francisco Iriarte y Conde, el 14 de marzo de 1831. Francisco Iriarte, jugó un papel de gran relevancia, tanto en la creación del Estado de Sinaloa, como en la defensa de la Constitución vigente desde 1825, en el Estado Interno de Occidente, defendiendo particularmente su atribución constitucional de hacer observaciones, apoyado en su Consejo de Gobierno, a las leyes emitidas por el Congreso, dándose el caso que éste dictó decretos y leyes y procedió a su inmediata ejecución, sin oír previamente al Ejecutivo, incumpliendo con lo ordenado por la Constitución. El cosalteco de nacimiento y próspero minero de la región, antes de Gobernador de Sinaloa, se desempeñó como jefe político de la entonces provincia de Sinaloa hasta la instalación del Gobierno del Estado Interno de Occidente del que fue Vicegobernador, cargo para el que fue electo constitucionalmente para un nuevo periodo.

Álvarez de la Bandera, al igual que los Iriarte, era identificado como militante de la logia escocesa y como rival político de los de la Vega, considerados militantes de la logia yorkina, facciones que se disputaban el poder político.

Al ser llamado de la Bandera, la facción política de los de la Vega, que no contaban con la mayoría en la Asamblea Legislativa, lograron por medios subversivos, engañando a las fuerzas federales, que se tomara preso al Vicegobernador y se nombrara un triunvirato para el gobierno provisional de la entidad, en las personas de José Palao, Tomás de la Herrán y Agustín

Martínez de Castro. De la Bandera logró huir hacia el sur de la entidad donde se reunió con los miembros de la legislatura.²⁴⁰

El triunvirato convocó a elecciones para diputados y la asamblea resultante, compuesta en su mayoría por partidarios de los De la Vega, decretó la legalidad de lo dispuesto por el gobierno provisional y nombró como Gobernador a José Antonio Jordanes, quien renunció al cargo, designándose en su lugar a José Blas de Guevara, minero de Concordia quien no aceptó la designación, recayendo el nombramiento finalmente en Manuel de la Vega y Rábago.

Debido a la enfermedad que lo aquejaba, Iriarte y Conde se vio imposibilitado para tomar posesión del cargo de Gobernador de Sinaloa y obligado a trasladarse para su atención médica a la ciudad de México, donde falleciera el 17 de septiembre de 1832.

Ese mismo año, se realizaron las elecciones de las primeras autoridades constitucionales del Estado. Antonio de Iriarte, familiar del anterior, resultó electo Gobernador, pero renunció al cargo antes de tomar posesión. El Congreso Local llamó entonces al Vicegobernador Manuel Álvarez de la Bandera o Manuel Banderas, para ocupar la gubernatura.

Siete años después del nacimiento del Estado mexicano, en 1824, Sinaloa inicia su vida propia institucional, sus cambios institucionales, buena parte de ellos, registrados en sus constituciones locales, leyes orgánicas y reglamentos.

4.2 El Cambio Institucional en las Constituciones del Estado de Sinaloa, Leyes Orgánicas y Disposiciones Reglamentarias.

Igual como ha ocurrido en el ámbito federal, del que Sinaloa forma parte como Estado federado, la organización y funcionamiento de sus Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con sus instituciones internas, entre ellas las de la Administración Pública local, se regulan primariamente en la Constitución Política estatal y en forma secundaria en las leyes orgánicas y reglamentos emanados de la misma Constitución, constituyendo esos ordenamientos el soporte jurídico en que se sustenta y refleja la producción transformadora, todo cambio institucional.

²⁴⁰ Nakyama Arce, Antonio, Sinaloa, un bosquejo de su historia, *op. cit.*, p. 223.

Téngase presente que Sinaloa ha tenido una actividad intensa en la renovación de sus instituciones, que se traduce en una permanente transformación. Ha promulgado ocho constituciones en su historia y construido una red normativa que se extiende a todas las áreas de la actividad pública, considerando que buena parte de los esquemas establecidos provienen del influjo federal.

Por ello, para conocer el origen de sus instituciones, particularmente de la Administración Pública, así como los procesos de cambio registrados en las distintas épocas desde el nacimiento de Sinaloa como Estado autónomo, es indispensable analizar cada una de las Constituciones y los principales ordenamientos que de ella emanan.

4.2.1 Constitución Política del Estado de 1831

Siguiendo el modelo de la Constitución Federal de 1824, la primera Constitución Política del Estado de Sinaloa, organizó el poder público en el Ejecutivo encabezado por el Gobernador del Estado como titular exclusivo de la Administración Pública; el Legislativo depositado en el Congreso del Estado, y el Judicial en la Alta Corte de Justicia y los tribunales inferiores o juzgados.

Los constituyentes sinaloenses de 1831, utilizaron una técnica jurídica de las más novedosas de la época, plasmando disposiciones fundamentales de carácter general. En casi una tercera parte de los artículos que conformaron la primera Constitución del Estado de Sinaloa como entidad autónoma, derivada del Estado Interno de Occidente (319), establecen las bases generales, el catálogo de derechos y obligaciones del ciudadano, así como la organización del gobierno y las instituciones políticas que se instituyen en el nuevo gobierno. En ese proceso, el constituyente se remite a leyes particulares, orgánicas o reglamentarias, que regirían las funciones y procedimientos del quehacer gubernamental, particularmente de las instituciones.

En esa Constitución local, el constituyente estableció una administración congresional, en la que el Poder Legislativo prevalecía sobre los otros Poderes en perjuicio de la separación funcional y equilibrio que debe existir entre ellos, regulando la organización y funcionamientos de las administraciones pública y judicial, al asignarse entre otras atribuciones, las siguientes:

- Reglamentar todos los ramos de la administración interior del Estado (art. 49), correspondiéndole al Gobernador sólo la facultad de iniciar leyes, y
- Expedir la ley que demarcara “Las funciones de la Alta Corte de Justicia, el número de ministros de que debe componerse, el de jueces inferiores y sus respectivas atribuciones”. (art. 96).

Las modificaciones que introdujo esta Constitución fueron las siguientes: Fortaleció el principio de división y equilibrio de Poderes con las siguientes disposiciones:

- Al suprimir la facultad que tuviera el Poder Ejecutivo en la Constitución de 1825, del desaparecido Estado Interno de Occidente, de nombrar a instancias del Poder Judicial, para designar al Fiscal y los Ministros de la Corte.
- Al cesar la atribución judicial que tenía el Gobierno del Estado, de conocer sobre las causas civiles y criminales contra los jueces, a través de los Asesores Letrados; determinando la Constitución en el artículo 97 que ni “la Asamblea Legislativa ni el gobierno pueden en ningún caso ejercer la autoridad Judicial”.
- Al suspender a los jefes de policía y a los Asesores Letrados de los Departamentos, dependientes del Gobernador, con atribuciones judiciales sobre los Ayuntamientos y el Poder Judicial, respectivamente.
- Al suprimir las facultades judiciales de los Alcaldes; y
- Al ceñir al Poder Judicial a la aplicación de las leyes, prohibiéndole “mezclarse en el ejercicio de la potestad legislatora, interpretar las leyes o suspender su ejecución, ni usurpar funciones administrativas”.
- Al simplificar el sistema de elecciones, estableciendo la institución denominada “Colegios Electorales”, que debían instalarse en cada distrito y cuyo resultado era calificado por la Asamblea Legislativa, a través de una “Comisión de su Seno”, que revisaba las actas de elección y daba cuenta del resultado dentro del tercer día. Dichos colegios, aún subordinados al Poder Legislativo, serían el antecedente local indirecto del actual Organismo Estatal Electoral autónomo, compuesto del Consejo Estatal Electoral, los Consejos Municipales y Distritales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla, encargado de organizar y vigilar las elecciones constitucionales del Gobernador del Estado, Diputados del Congreso, Presidente Municipal y Regidores de los Ayuntamientos.

En este periodo constitucional se reincorporaron algunas figuras e instituciones de la Administración Pública del desaparecido Estado Interno de Occidente, como fueron las siguientes:

- El Vicegobernador;
- La Secretaría de Gobierno;
- La Tesorería General;
- El Consejo de Gobierno, con ciertas bases para tener su control. Ya no lo presidió el Vicegobernador, ni el Tesorero General formaba parte de él, pues el Congreso designó al Consejero y le fijó atribuciones específicas, sobre los temas en que podía proveer consejo al Gobernador, facultándolo para dictaminar sobre la alta o cese de diversos funcionarios de la Administración Pública.
- La institución de la Instrucción Pública, antecedente de la actual Secretaría de Educación Pública y Cultura del Estado (SEPyC), destinada a la enseñanza y su tarea como función fundamentalmente del Estado, conforme a una reglamentación de la Asamblea Legislativa. Los primeros antecedentes Coloniales de la instrucción pública, se encuentran en las escuelas y en el Colegio de la Villa de San Felipe y Santiago, fundadas por los misioneros jesuitas, bajo la dirección del padre Gonzalo de Tapia, en el año de 1592. En 1851, el Gobernador José María Gaxiola, creó y reglamentó la Junta Directora de Enseñanza Pública, como primer organismo oficial en el Estado promotor de la enseñanza, que no funcionó por la falta de tranquilidad y estabilidad económica;
- La institución de la hacienda pública, regulada por Ley particular o reglamentaria, decretada por el propio Congreso, el 6 de febrero de 1832.

Como nuevas figuras e instituciones públicas se formaron las siguientes:

- La Milicia Cívica, conforme a las bases dictadas por la unión, como fuerza pública del Estado.
- La Imprenta Oficial heredada del desaparecido Estado Interno de Occidente por el Gobierno de Sinaloa, que hizo aparecer en Culiacán el primer órgano de información semanal llamado “Los Gracos. En 1842 apareció el primer órgano oficial informativo la “Gaceta del Gobierno

de Sinaloa”, a la postre convertida en el “Periódico Oficial del Estado de Sinaloa”.

- La Casa de Moneda, que en el año 1846 se estableció en Culiacán, lo que impulsó el desarrollo económico y comercial de la entidad y terminó con el contrabando de plata en pasta de los minerales y poblados de la región, y con la necesidad de enviar los metales a Durango para su acuñación, con el consecuente riesgo de sufrir asaltos en el trayecto.

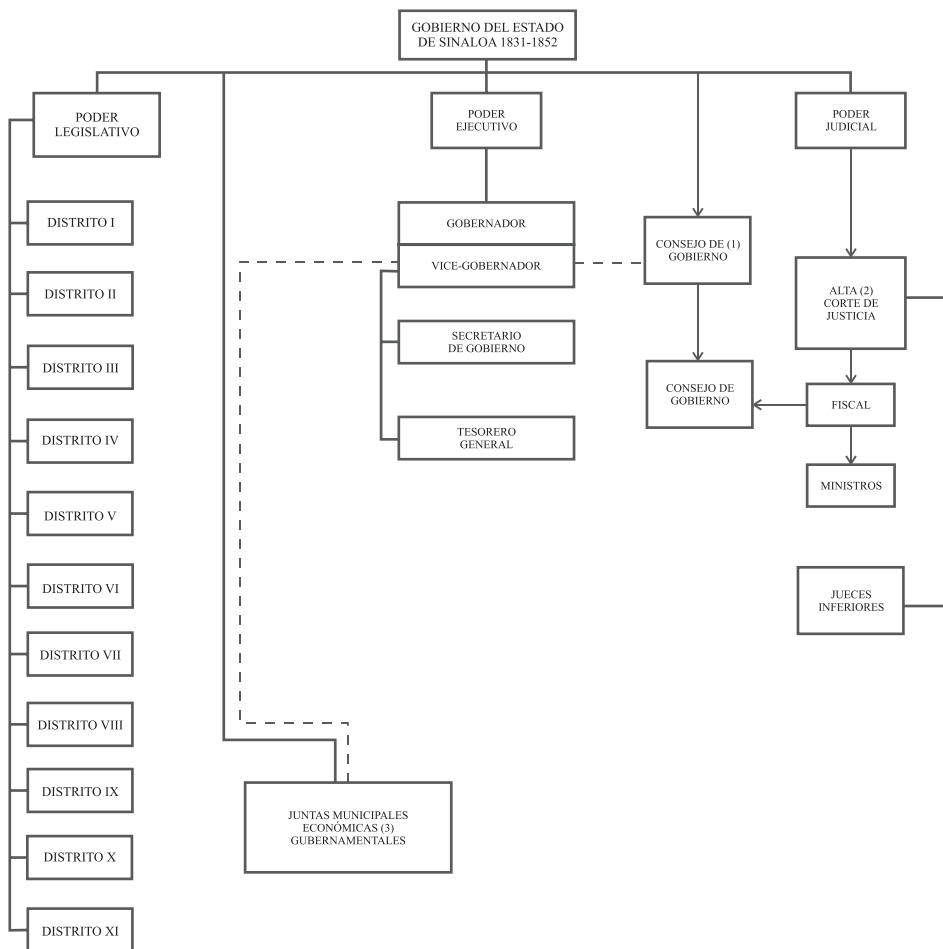
Adicionalmente, en la ley fundamental misma, se refirieron los principales instrumentos jurídicos ordinarios y reglamentarios, con los que se dio un fuerte impulso a la regulación de la organización y funcionamiento de las instituciones del Estado, entre ellas las de Administración Pública, destacando los siguientes ordenamientos:

- a).- Ley de Inversión de los Caudales Públicos.
- b).- Ley Orgánica de Hacienda del Estado de Sinaloa, expedida el día 6 de febrero de 1832.
- c).- Ley Reglamentaria para la Enseñanza, basada en el proyecto presentado por una Comisión Especial, nombrada por el Congreso Constituyente del Estado de Occidente, en El Fuerte, por decreto No. 22, del 9 de marzo de 1825. Las ideas del gobierno centralista nacional generaron repercusiones en detrimento del federalismo, del régimen interior del Estado y por tanto de las instituciones locales, que creadas recientemente con la erección del Estado en 1831, buscaban fortalecerse en pro del desarrollo del Gobierno y sociedad sinaloense.

En 1835, durante la vigencia de la Constitución local de 1831, con el mandamiento de las “Siete Leyes Constitucionales” que impusieron a nivel nacional aquel régimen central, se degradó a los estados a la categoría de Departamentos, a cargo de los Gobernadores, auxiliados por las nuevas instituciones llamadas Juntas Departamentales con amplias facultades de administración.

Al restablecerse posteriormente la vigencia de la Constitución Federal de 1824, con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, Sinaloa procedió a adecuar su régimen interior en una nueva Constitución Política local, la de 1852.

Gráfico N.º. 7
Poderes Estatales en la primera Constitución del Estado de Sinaloa,
1831 -1852.



Fuente: Elaboración propia.

4.2.2 Constitución del Estado de Sinaloa de 1852

Fue el gobernador federalista, José María Gaxiola, quien se preocupó en 1851, por la situación legal del Estado y de la integridad geográfica de su territorio, en el marco del restablecimiento de la Constitución Federal de 1824.

El Gobernador Gaxiola presentó al H. Congreso del Estado, un proyecto de Constitución, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Sinaloa *El Sinaloense*, el 1 de abril de 1851, considerando que la Constitución local anterior, en el desuso de 20 años, “había perdido por lo mismo energía y veneración”, y pidió los trámites reglamentarios para su discusión y aprobación por una asamblea constituyente.²⁴¹

Correspondió al Gobernador Francisco de la Vega, el 11 de enero de 1852, sancionar esta segunda Constitución de Sinaloa como entidad autónoma.

En la exposición de motivos suscrita por los Diputados, Presidente Antonio Ochoa y Secretarios José Tellaeche y Francisco L. Portillo, manifestaron lo siguiente:

Quando los pueblos autorizaron a sus representantes para dar o reformar el Código Fundamental de sus Instituciones, confían a su patriotismo sino, lealtad e ilustración, su ser político y social y su futura suerte en la oscuridad del porvenir. Es ilimitado el honor de misión tan delicada, tan grave e importante, pero es así mismo inmensa la responsabilidad que trae consigo.²⁴²

Quedaba claro al constituyente sinaloense de la época, por un lado la dinámica de la ley y su necesaria adecuación a los nuevos tiempos, pero particularmente las vicisitudes de un país y una entidad con continuos cambios institucionales que construían un proyecto de nación. Así, señaló:

El transcurso de los tiempos y la revolución de los sucesos hacen necesarias las reformas de las leyes en todos países y edades, pero principalmente en los pueblos nuevos, cuyas instituciones políticas no están basadas en las lecciones de la experiencia, ni en los hábitos y costumbres de los asociados.²⁴³

Sinaloa y los demás estados de la Federación, se identifican en este paso de su emancipación, por lo que sus respectivas constituciones adolecieron de los defectos inherentes a su origen teórico y a las expectativas de sus ciudadanos,

²⁴¹ Olea, Héctor, Sinaloa a través de sus constituciones, *op.cit.*, p. 146

²⁴² *Ibidem.*, p. 149

²⁴³ *Idem.*

en su origen como Estado. Las reformas que registran la Constitución Federal y las de Sinaloa, confirman esta verdad.

Por ello, el Constituyente de 1852 precisó:

Los legisladores de 1831 (se refiere a la primera Constitución Sinaloense, como Estado ya autónomo) consignaron en la carta fundamental los principios liberales que predominaban en el mundo civilizado por fortuna del género humano y aunque combatidos tenaz y constantemente por algunas clases de nuestra sociedad han permanecido ilesos en las convicciones de la nación y en las instituciones que nos rigen.²⁴⁴

Agregó el constituyente que, atendiendo una necesidad muy sentida de la población, la Constitución aprobada había procurado, fundamentalmente: facilitar el goce de los derechos políticos, sin exponerlos al desprecio o a la vulgaridad y a especificar con mayor precisión y justicia los casos en que se pierden o suspenden, suprimiendo a la vez deberes que más que políticos son morales y cuya general y exacta observancia sería la ilusión más halagüeña de felicidad y ventura social.²⁴⁵

En esta segunda Constitución, se aprecia una reorganización del Estado, la necesidad de una mayor regulación de la Administración Pública y desde luego, definiciones más claras sobre la conveniencia de alcanzar una auténtica distribución de competencias entre los Poderes locales. Así, el constituyente explicó al pueblo:

Se ha reducido el número de distritos, por los actuales conflictos del erario y por la carencia de ciudadanos que sirvan a los destinos públicos, la residencia para la opción de ciertos empleos de importancia. Se ha alejado la posibilidad de acefalismo en el Estado de que tenemos un ejemplo bien reciente, asegurando la permanencia del gobierno en la capital y facilitando la reunión del cuerpo Legislativo.

Ha considerado como un deber imperioso expeditar los medios en el Ejecutivo, convenientemente limitados, para que eviten y repriman los trastornos públicos, cuyos males son incalculables, que promuevan la prosperidad de las rentas y afiancen la pureza de su manejo y que se

²⁴⁴ *Ibidem.*, p. 150

²⁴⁵ *Idem.*

haga sentir la acción legal del gobierno para una uniformidad en la Administración Pública, dejando a las localidades el ejercicio del poder municipal que les corresponde.²⁴⁶

En materia judicial, expuso:

Se ha procurado la justicia y legalidad de las faltas judiciales, exigiendo en los Magistrados del Tribunal Supremo, cualidades que garanticen el saber y prudencia, necesarias en puestos tan importantes.²⁴⁷

En la parte final, la exposición del constituyente de 1852, manifiesta que:

Deseando el Congreso conciliar la ventaja reconocida de la estabilidad en las instituciones fundamentales en la no menos interesante de la adopción de mejoras útiles y positivas en un siglo de progreso y de luces y cuando la sucesión rápida de las ideas y de los conocimientos humanos nos vienen como un torrente irresistible de las naciones cultas y adelantadas, con quienes estamos en continua comunicación, han disminuido prudentemente las restricciones para las reformas constitucionales y sólo ha dejado igual estabilidad a las levas que se le pidan sobre elecciones y división territorial, por el evidente perjuicio que resultaría de su repetida variación.²⁴⁸

Finaliza advirtiéndolo:

Por ser más consecuente con la naturaleza del sistema popular representativo, estableció -la Constitución- que ningún destino público sea vitalicio.²⁴⁹

Esta etapa constitucional de Sinaloa fue testigo de tres acontecimientos importantes, a saber: Los últimos momentos del santanismo, que generó el movimiento que intentó segregar a Mazatlán de Sinaloa, erigiéndolo en territorio de la Federación, mediante un acto ilegal; la etapa de la reforma y la promulgación de La Constitución de 1857, mediante una destacada participación de Ignacio Ramírez “el nigromante”, quien fue electo Diputado por Sinaloa al Congreso Constituyente, desempeñándose como defensor de disposiciones y principios del constitucionalismo sinaloense, que se

²⁴⁶ *Idem.*

²⁴⁷ *Idem.*

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 151.

²⁴⁹ *Idem.*

anticipaba a la reforma con el impedimento a adquirir bienes por las manos muertas, refiriéndose al clero, así como con la expropiación de sus bienes, para que fueran parte de la nación, y precisando el destino que debía darse a dichos bienes; y los movimientos de protesta por grupos y corporaciones religiosas, en contra de las Leyes de Reforma y la propia Constitución de 1857, que finalizaron una vez que Miguel Ramírez, hermano del nigromante, en calidad de encargado interino del gobierno, promovió y alcanzó consenso en abril de 1857, para que se sancionara, publicara y jurara la Carta Magna, y así se aplicara definitivamente.

Durante la vigencia de esta Constitución, la Administración Pública mantuvo su estructura, incorporándose nuevas atribuciones y limitantes al Ejecutivo principalmente. El Gobernador del Estado siguió apoyado por el Vicegobernador, el Secretario de Gobierno, el Tesorero General y el Consejo de Gobierno, cuyo Consejero titular ahora sería nombrado por el Ejecutivo y ya no por el Congreso, lo que favorecía el principio de división de Poderes y fortalecía la Administración Pública ampliando las atribuciones del Ejecutivo para nombrar al responsable de esa institución que debía servirle de apoyo en su desempeño. Es importante puntualizar cada una de las innovaciones que introdujo el marco constitucional de 1852, con marcada repercusión en el ámbito de la Administración Pública, que son las que enseguida se enumeran:

- Se precisaron los compromisos del Estado, de respetar la Constitución General, el Acta Constitutiva de la Federación y la propia Constitución local, reconociendo las reformas que en 1847, se hicieron a la Carta Magna de 1824, que fue restablecida al concluir la etapa centralista, reintegrando y fortaleciendo el sistema federal que otorgaba mayor autonomía y poder de decisión a las administraciones de los Estados, favoreciendo su desarrollo.
- Se prohibieron en definitiva las vinculaciones de sangre y los empleos hereditarios y vitalicios, con el fin de frenar intereses de familias que alegaban falsos abolengos, ejerciendo nepotismo al controlar empleos y cargos públicos.
- Se excluyó a los eclesiásticos como autoridad pública, haciendo sólo referencia a las del Estado y la Federación.
- Se prohibió al Gobernador, que se ausente de la capital del Estado (Culiacán), más de doce leguas y 8 días, sin el permiso de la Asamblea Legislativa o la Diputación Permanente, en su caso, para evitar

controversias entre los Poderes del Estado que trataban permanentemente de fijar diversas residencias a la capital del Estado. Dicha medida que limitaba el ausentismo del Ejecutivo, favorecía una mayor atención de la Administración Pública a su cargo.

- Se establece la facultad de la Asamblea Legislativa para que, paralelamente a la elección de Gobernador y Vicegobernador, eligiera a tres ciudadanos, que en el orden de su nombramiento, pudieran ejercer el Ejecutivo, a falta del titular, previéndose que a falta incluso de esos tres, nombrara un Gobernador Provisional, para evitar el vacío de poder en la titularidad de la Administración Pública. Esta reforma se consideró necesaria, por la epidemia de la cólera morbus que invadió Sinaloa en 1851, provocando el fallecimiento del Gobernador José María Gaxiola y el ausentismo del Vicegobernador Pomposo Verdugo, al grado de que la acefalia del cargo tuvo que ser cubierta con la elección que hicieron las Juntas Municipales, pues la enfermedad incluso disolvió el Congreso, por el pánico causado.
- Se facultó al Presidente del Supremo Tribunal de Justicia para que asumiera el Poder Ejecutivo, si en la fecha en que debía iniciarse el cargo, el 10 de enero de cada cuatrienio, no se había elegido Gobernador o ninguno de los nombrados “se hallare expedito para posesionarse”, con lo cual se llenaba el vacío de poder, que pudiera generarse ante el retiro del Gobernador saliente por cumplir su periodo, aunque ello en perjuicio del principio de división de Poderes.
- Por primera ocasión se otorgaron facultades reglamentarias al Gobernador del Estado, para proveer a la exacta aplicación de las leyes.
- Se impone al Ejecutivo la obligación de visitar, aunque fuera una sola vez en su cuatrienio, a los pueblos del Estado, “vertiendo en ellos el tiempo puramente indispensable y dando previo aviso a la Asamblea Legislativa o la Diputación Permanente en su receso”. Con dicha obligación, el titular de la Administración Pública contaría con información directa para mantenerla a tono con las necesidades y aspiraciones de la población, implementando los cambios o políticas públicas correspondientes.
- Se confiere al Ejecutivo, la facultad de habilitar nuevos términos para las elecciones populares, a falta de La Diputación Permanente. Con esta disposición se le autoriza a intervenir en las elecciones, al grado de alcanzar un mayor control, acotado éste casi totalmente, en las últimas reformas, de 1992 en adelante.

- Se impedía al Ejecutivo tomar el mando de las armas, para restablecer el orden en caso de conmoción, sin contar con el permiso previo de la Asamblea legislativa o la Diputación Permanente en su receso. Con ello, el constituyente buscó frenar el control absoluto de los Gobernadores, que en ocasiones ejercían el mando civil y militar, hasta conformar caudillajes, tan propios de la etapa centralista.
- En lo que atañe al Consejo de Gobierno, se transfirió al Gobernador, la facultad de nombrar al Consejero de Gobierno, que tenía la Asamblea Legislativa en la Constitución local de 1831, manteniendo la disposición de que sería el Fiscal, quien supliría las faltas del consejero.
- Con respecto a la institución de la hacienda pública, a pesar de haberse definido claramente la separación de la Iglesia y del Estado, desde la Constitución de 1825 y ratificado en la de 1831, la Constitución de 1852 ordenó la expedición de un “arancel a que deben arreglarse los señores párrocos de las curatos de la diócesis del Estado para el cobro de los derechos y obvenciones”; lo que se hizo con arreglo a una real cédula que databa de noviembre de 1806.
- Se crea como corporación “la especial de policía que establezca la ley”,²⁵⁰ quizá el antecedente de la policía judicial, después ministerial del Estado, para fortalecer la función de seguridad pública y de la milicia, lo que adicionalmente resultaba en el fortalecimiento estructural y funcional de la Administración Pública.
- Con respecto a la institución del municipio, se vuelve a la dualidad de gobierno político y gobierno económico de los pueblos, pues el Gobernador retoma la facultad de designar “jefes políticos”, que conforman un sistema de gobierno desconcentrado, facultados para ejercer control sobre las juntas municipales, nombradas para el régimen económico, y reguladas por una ley particular; ello en detrimento de la autonomía de las administraciones municipales y del federalismo.

En lo que atañe a ese último punto, con sentido crítico, Nakayama refiere, respecto de la evolución municipal, que desde la época Colonial, los ayuntamientos que los gobernaban, pudieron normar la vida de los pueblos, “por ser la expresión del gobierno propio de los mismos”. Por esta razón, considera el historiador, que los constituyentes de occidente dieron gran importancia a esta institución, “pero cuando se expidió la primera carta constitutiva de Sinaloa -se adolece- tal parece que los constituyentes pasaron

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 270.

sobre ascuas al estampar los lineamientos de esa importante fase de la vida de la ciudadanía, así que es de pensar que las juntas municipales no hayan tenido mucha influencia en la marcha de la entidad”.²⁵¹

En ese mismo periodo constitucional, en el ámbito judicial, se instituyeron los Jueces de Primera Instancia de Caminos, nombrados por el Gobernador del Estado, para conocer sólo de los delitos de robo y asalto en despoblado, cuyas “cualidades y modo de proceder” se fijarían en una ley especial, en menoscabo del principio de división de Poderes y de la atención exclusiva de la Administración Pública por el titular el Ejecutivo, que en el caso era distraído hacia tareas que correspondían por su naturaleza al Poder Judicial, mermado por ende en su ámbito competencial.

Durante el periodo del 3 de enero de 1856 a la fecha de entrar en vigor la nueva Constitución General de 1857, rigió el Estatuto Orgánico del Estado de Sinaloa, expedido por el Gobernador Pomposo Verdugo, con las facultades que le concedió el Plan de Ayutla, el cual concluyó la etapa centralista. El referido estatuto se constituyó en una especie de pre-Constitución, que suplía a la Constitución local de 1852, mientras el Congreso General expedía aquella ley fundamental del país y Sinaloa la propia en congruencia.

Después de promulgarse la Constitución Federal de 1857, los conservadores la desconocieron unilateralmente, poniendo en vigor la “Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Territorios”, instrumento de corte centralista promulgado por el General Miguel Miramón el 15 de junio de 1859, que impuso una administración centralista que degradó a los Estados a la categoría de Departamentos, paralela a la administración federal o liberal del Presidente Benito Juárez.

Terminada la guerra de los tres años entre liberales y conservadores, en el ámbito local fue declarado Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, el Coronel Plácido Vega y Vicegobernador el Coronel Fortino León, el 26 de enero de 1861. Correspondió a este último, el 3 de abril del mismo año, jurar, promulgar y publicar en Mazatlán la esperada tercera Constitución Política del Estado de Sinaloa.

²⁵¹ Nakayama Arce, Antonio, Sinaloa un bosquejo de su historia, *op.cit.*, p. 137

4.2.3 Constitución Política del Estado de 1861

Al promulgarse esta Constitución fungía como Presidente del Congreso Constituyente, el mocoitense Eustaquio Buelna, quien fuera además, Diputado Local, Gobernador del Estado, Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” y juarista destacado.

Existe una extensa bibliografía histórica que legó Buelna, fuente obligada de investigadores. Sus apuntes de naturaleza jurídica y sobre acontecimientos políticos, históricos y sociales, contribuyen a la comprensión de las instituciones durante los siglos XIX y XX.

Esta tercera Constitución del Sinaloa autónomo y todo el régimen jurídico estatal, se vieron trastocados durante la etapa de la invasión francesa y la imposición de la monarquía de Maximiliano de Habsburgo. No obstante, también se vivió el auge jurídico de diversas disposiciones dictadas por el “Gobierno de la Peregrinación” de Benito Juárez, que contrarrestaba los mandamientos del imperio de Maximiliano. Fue un decenio en que la vida constitucional fue bastante agitada, con la emisión de disposiciones paralelas. Por un lado las autoridades imperiales imprimieron y distribuyeron una recopilación de leyes, dando bastante publicidad al establecimiento de La Corte Marcial en Mazatlán, en tanto las autoridades republicanas, por su parte, encomendaron la publicación de “un repertorio con todo el material jurídico del Estado.”

Durante el decenio de 1860, el gran auge de la actividad jurídica propició la fundación y distribución de periódicos oficiales y particulares, que daban cuenta de los acontecimientos de la intervención, su desarrollo y del triunfo y restauración de la República.

Algunas de estas publicaciones fueron la “Opinión de Sinaloa”, aparecida en 1859 y que se publicó hasta 1864; el “Boletín de noticias del Estado”, que surgió durante el gobierno del General Antonio Rosales, en 1864; “El Correo de Mazatlán”, de corte imperialista, de la misma época, y el periódico “El 5 de mayo”. De éstos y de otros más, se tiene un amplio registro en la obra “Periódicos y Periodistas de Sinaloa”, investigación, de Héctor R. Olea (1995).²⁵²

²⁵² Olea, Héctor R, *La imprenta y el periodismo en Sinaloa 1826-1950*, Sinaloa, UAS, Difocur, 1995, p. 185.

El periódico oficial adopta el actual nombre de “El Estado de Sinaloa”, al triunfo de la República y aparece por primera vez en Mazatlán, en 1867. En él se publicaron todos los debates del Congreso Constituyente a que nos referimos en este apartado, cuyas reformas constitucionales resultantes tuvieron la finalidad de poner a tono nuestra Constitución local con la Carta Magna de 1857.

La Constitución que nos ocupa se redactó bajo los principios reformistas de la Constitución Federal de 1857, que incorporó derechos muy importantes, como la elección popular directa de los funcionarios públicos, que significó un avance democrático, al permitirse la participación libre y directa de los ciudadanos en la elección de sus autoridades, particularmente del Gobernador del Estado, titular de la Administración Pública, con lo que ésta se fortalecería, al encabezarla con el Ejecutivo escogido mayoritariamente por la propia ciudadanía. Por ello se expidió la Ley Orgánica Electoral del Estado de Sinaloa, por el mismo Congreso Constituyente del 17 de Abril de 1861.

Los contenidos más sobresalientes de esta Constitución sinaloense, además del logro electoral y democrático apuntado, con trascendencia en la Administración Pública, fueron las siguientes:

- La consagración de los derechos del hombre, como “el objeto principal de las instituciones sociales”, acorde a los cuales los actos y resoluciones de las autoridades administrativas deberían ser respetuosos, lo que obligaba a la Administración Pública local a mejorar su desempeño en bien de los integrantes de la sociedad.
- La obligación de inscribirse en el registro civil. Esta disposición derivó, de la creación en el ámbito nacional de la Ley del Registro y el Estado Civil y sobre el uso de Cementerios, expedidas por Ignacio Comonfort y Benito Juárez. Con estas instituciones y tareas hasta entonces confiadas a la Iglesia, adoptadas en adelante por la Administración Pública de Sinaloa, se amplió estructuralmente y se diversificó su ámbito de competencia.
- La dotación por el Congreso al Ejecutivo, de las facultades extraordinarias en los ramos de hacienda y guerra, en caso de invasión extranjera o la perturbación del orden público, lo que fortaleció el marco de atribuciones del Ejecutivo y por ende de su administración.

- Se conserva la disposición que prevé la forma de cubrir interinatos, en el ejercicio del Poder Ejecutivo, por parte del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, en perjuicio del principio de división de Poderes.
- En el apartado del Poder Ejecutivo, se reafirma la facultad reglamentaria concedida al Gobernador en la Constitución local anterior, de nombrar un prefecto como figura administrativa para cada distrito y a los Ayuntamientos para designar directores políticos donde no se consideraba necesario una prefectura. Estas instituciones, tuvieron su antecedente en los “jefes de policía” creados por el constituyente de 1825.
- En cuanto a las rentas del control de los Ayuntamientos, en pro de su autonomía y transparencia se determinó que “ni el Gobernador ni sus agentes, bajo ningún pretexto podrán disponer de ellas”.²⁵³
- En el ramo de la hacienda pública, se precisa por primera ocasión que “las oficinas no harán gasto alguno que no conste en el presupuesto o no esté autorizado por el Congreso, estableciéndose responsabilidad, tanto al funcionario que la ordene como al que la obedezca”.²⁵⁴
- Se crea el sistema de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, con la mayoría de las características que aún prevalecen.

En general, la Administración Pública local en este periodo constitucional, continuó integrada con las principales instituciones consideradas en el periodo anterior, pero fue fortalecida con la elección popular de su titular el Gobernador del Estado por la ciudadanía y el establecimiento de una nueva ley electoral; la tácita exigencia de un mayor respeto a los derechos individuales; la regulación y creación del Registro Civil; las medidas de transparencia en el manejo de los recursos financieros, y con el Régimen de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos indicadas con antelación, que impulsarían el mejoramiento de su desempeño, tendientes a evitar conductas irregulares de los servidores del Estado.

Los adelantos alcanzados fueron importantes, pero aun con ellos se consideró que se requerían otras adecuaciones constitucionales locales, para que el andamiaje jurídico del Estado quedara a tono con los contenidos de la Constitución Federal de 1857. Por ello, el Constituyente, reunido en el Cuarto Congreso en Mazatlán, presidido por segunda ocasión por el Lic. Eustaquio

²⁵³ *Ibidem* p 194.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 196.

Buelna, procedió a expedir formalmente la Constitución Política local de 1870.

4.2.4 Constitución Política del Estado de 1870

Esta Constitución se promulgó durante el gobierno del General Domingo Rubí. En el siguiente comparativo se encuentran las innovaciones que incorporara con trascendencia al ámbito de la Administración Pública:

- Se reitera la regla de excepción para investir al Ejecutivo, por parte del Legislativo, de “facultades extraordinarias en los ramos de hacienda y guerra en los casos de la invasión extranjera o perturbación del orden público”.²⁵⁵ Dada la redacción del artículo 16, que precisa que el Legislativo no podrá encomendarse a un solo individuo, salvo el caso señalado, se entiende que al Ejecutivo se le conceden atribuciones para legislar, limitado a los casos de excepción señalados. No obstante que el constituyente plantea casos de excepción como el señalado con antelación, buscó la debida armonización entre los Poderes, lo que es un signo de esos tiempos de erradicar viejas prácticas de supremacía de algún poder sobre el otro.
- Se establece como requisito para ser Gobernador, el que el candidato, a quien antes se exigía no tuviera empleo en el gobierno general, renunciara al puesto y le fuera admitida la renuncia un mes antes de la elección. Lo anterior con el propósito de evitar la utilización de los cargos públicos en el proceso electoral en perjuicio de otros candidatos.
- Con respecto a las atribuciones del Gobernador, se le reasigna la facultad, no sólo de promulgar, sino la de sancionar previamente las leyes de Estado, lo que amplió sus ámbito de facultades y la órbita de acción de la Administración Pública a su cargo.
- Se le faculta para que “con solicitud que a las autoridades violadoras de las garantías individuales, infractoras de la Constitución y las leyes, se exija la responsabilidad, dictando al efecto las providencias correspondientes”,²⁵⁶ lo que igualmente amplió el ámbito competencial del Ejecutivo y de la Administración Pública, a favor de la protección de las garantías de los gobernados.
- Las prefecturas, antes nombradas por el gobernador en turno, deberían “ser electas popularmente cada dos años y la elección sería calificada

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 188.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 194.

por el Ayuntamiento de la cabecera adoptándose pues el procedimiento de la autocalificación bajo el principio de la autogeneración del poder en este nivel de gobierno; se fija en esta disposición los requisitos para ser Prefecto, igualándose a los de Diputados al Congreso del Estado”.²⁵⁷

- La misma suerte que los nombramientos de los prefectos, siguieron las designaciones de los Directores Políticos, que en lugar de ser instancias dependientes del Gobernador, como en el origen de esta institución, a partir de esta reforma, deberían elegirse popularmente, uno en cada municipalidad en que se dividía cada distrito, bajo la base de contar con más de tres mil habitantes. A pesar de la autonomía de funciones y de surgir de procesos de elección popular, el art. 54 hacía persistir formalmente el mecanismo de control por el Ejecutivo, al ordenar que, entre otras atribuciones, los Prefectos deberían “hacer cumplir las órdenes que les comunique el Ejecutivo”.²⁵⁸ Con esta y la anterior disposición se otorgó mayor autonomía a los municipios, al suprimir aquella facultad que tuviera el Ejecutivo de nombrar a los Prefectos y Directores Políticos, vinculados a los Ayuntamientos. Ello, adicionalmente, redundó en ceñir al Gobernador a la atención de la Administración Pública Estatal de manera exclusiva, sin distraerse en tareas que no eran de su natural competencia.
- Se autorizó una mayor injerencia del Congreso del Estado, al ordenarse que el Tesorero y el Contador General de la Hacienda Pública, serían nombrados por esa asamblea, a propuesta en terna del Ejecutivo y que los demás empleados los propondría el Tesorero, para que fueran nombrados por el Gobernador del Estado. Lo primero en detrimento del principio de división de Poderes, al permitir una mayor intervención del Legislativo en la Administración Pública.
- Se incorpora una importantísima reforma, en el propósito de cuidar al manejo de los caudales públicos y de informar sobre los ejercicios del año correspondiente, al prever en el art. 78:

“ningún empleado que tenga a su cargo caudales públicos del Estado o municipales, podrá continuar en el ejercicio de sus funciones y goce de su sueldo u honorarios si en el tiempo fijado en esta Constitución o en las leyes, no ha rendido todas sus cuentas relativas al año anterior”.²⁵⁹

²⁵⁷ *Ley Orgánica Electoral No. 63*, 3 de mayo de 1870, Congreso del Estado de Sinaloa.

²⁵⁸ Olea, Héctor R, Sinaloa a través de sus instituciones, *op.cit.*, p. 194.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 197.

En el ámbito judicial, se estableció la elección popular de los Ministros y el Fiscal del Supremo Tribunal de Justicia, precisándose que el Presidente del Tribunal, sería electo con esta calidad, con los mismos requisitos que el Gobernador, para el caso de que fuera llamado a ejercer el Poder Ejecutivo, por falta absoluta de su titular; se amplió la competencia del Supremo Tribunal de Justicia, para declarar si ha lugar a la formación de causa contra los Prefectos, Directores, Jueces de Primera Instancia y Ayuntamientos, por delitos oficiales y para conocer de ellas conforme a las leyes, con lo que se amplió la órbita de responsabilidad de los servidores públicos que se apartaran de los objetivos de su gestión trastocando el estado de derecho en el que debe estar inmersa la Administración Pública y su actuación en el aparato gubernamental.

En el título II, “De los Derechos del Hombre”, se establece que “queda abolida en el Estado la pena de muerte”.²⁶⁰ Lo anterior como respuesta a los horrores y víctimas de las Cortes marciales establecidas en Mazatlán, durante la intervención francesa.

Durante este periodo Constitucional, se instituyó en Mazatlán, Sinaloa, la primera institución de educación profesional llamada Liceo Rosales en 1874, que cambió su sede a Culiacán y su nombre por el de Colegio Rosales, impartiendo carreras profesionales como las de Ingeniero Agrimensor, Topógrafo e Hidrógrafo, Abogado, Contador (tenedor de libros), Químico y Profesor de Educación Física. En 1918, se transforma en la Universidad de Occidente, que en 1922 se convirtió en el Colegio Civil Rosales y éste, en 1937, en la Universidad Socialista del Noroeste, pasando a Universidad de Sinaloa en 1941 y finalmente a Universidad Autónoma de Sinaloa en 1965, con una más amplia oferta educativa, desde bachillerato a posgrado.

En la Constitución que nos ocupa se reiteró la conformación preexistente y principal de la Administración Pública, imprimiéndole ciertos avances al mejorar el procedimiento de elección del Ejecutivo; al conferírsele nuevas atribuciones que ampliaron la esfera potestativa de la administración a su cargo; al desvincularlo del nombramiento de los Prefectos y Directores Políticos vinculados a los Ayuntamientos, separando de ellos a la Administración Pública en pro de una mayor atención hacia ella y de una mayor autonomía y federalización de los municipios; al disponer la reorganización de la hacienda pública; al incluir toda una regulación respecto del Régimen de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos para optimizar el

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 186.

funcionamiento de esa relevante área; al declarar acción popular para la denuncia de todos los delitos surgidos del desempeño de un cargo público, permitiendo la participación de la ciudadanía para fiscalizar y transparentar el servicio público de la propia administración; al incorporar localmente el capítulo de los derechos del hombre, enfatizando la obligación de respeto que debían observar las autoridades del Estado, entre ellas las ejecutivas; y al incorporar la nueva y trascendente institución profesional educativa Liceo Rosales que se transformaría en otras, impulsando el desarrollo de la sociedad y del Estado, preparando a las nuevas generaciones de sinaloenses para las actividades útiles y productivas.

Estando vigente esta Constitución local, en el ámbito nacional falleció el Presidente Benito Juárez en 1872, siendo sucedido por Lerdo de Tejada, a quien sucediera Manuel González hasta llegar Porfirio Díaz al Ejecutivo Federal en un primer periodo cuatrianual de 1877 al año de 1880, en que precisamente se promulgaría en Sinaloa una nueva Constitución Política local influida por el porfirismo.

4.2.5 Constitución Política del Estado de 1880

La Constitución local de 1880, no reflejó cambios en cuanto a la división del poder público estatal en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ni respecto de la conformación estructural de la Administración Pública, pero introdujo los siguientes cambios en su funcionamiento, algunos de ellos en pro del desarrollo y otros en franco retroceso y con cierta inclinación hacia el centralismo estatal:

- En las facultades del Congreso, en la aprobación y ejercicio del presupuesto del Estado, se dispuso que “los presupuestos podrán reformarse en todo tiempo”,²⁶¹ lo que permitió a los Poderes atender con mayor facilidad y prontitud contingencias financieras y contribuyó a generar una nueva dinámica en la administración y las políticas públicas.
- Se facultó a la Diputación Permanente, para que recibiera en los periodos de receso del Congreso, la protesta de ley a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como al Tesorero y Contador de Hacienda, con lo que se evitaba el vacío de poder particularmente en la titularidad de

²⁶¹ *Ibidem*, p. 233.

la Administración Pública en los periodos de receso del Congreso del Estado.

- Se suprimió la facultad del Presidente del Supremo Tribunal de Justicia de suplir interinamente al Gobernador, previéndose que si la falta de éste ocurriese, la cubriría una persona nombrada por el Congreso; nombramiento que no podía recaer en algún Diputado. Lo que derivó en beneficio de la división de Poderes, facilitando que el Gobernador Interino emergiera de la propia Administración Pública o de la ciudadanía.
- Las municipalidades con cierta autonomía en el pasado, fueron seriamente acotadas en este periodo constitucional por el Ejecutivo, en detrimento del federalismo. En el ámbito de la estructura de gobierno político y económico de los pueblos, se retoman anteriores estructuras y se eliminan las elecciones de importantes figuras de las municipalidades, resurgiendo el modelo de instituciones centralistas nombradas por el Gobernador, lo que significó un retroceso, pues esta facultad ya había sido asumida por el Congreso para nombrarlas y luego se habían sometido a procesos comiciales. De esa manera, los Prefectos nuevamente fueron nombrados por el Gobernador, uno por cada distrito.
- Las municipalidades en que se dividían anteriormente los distritos, se fraccionaron en Directorías, con el mismo criterio de más de tres mil habitantes cada una, donde ejercía sus funciones el Director Político, nombrado y removido libremente por el titular del Ejecutivo, en detrimento también de su autonomía y del federalismo.
- A pesar de que en cada cabecera de distrito había un Ayuntamiento de elección popular (art. 56), la propia ley fundamental concedía al Ejecutivo atribuciones para nombrar al Ayuntamiento, en casos de no haberse llevado a cabo la elección “por alguna circunstancia” o bien que los electos no tomaran posesión de su cargo. En esta facultad del Ejecutivo, que cesaba al momento de realizarse la elección o cuando las personas electas tomaban posesión, resalta su injerencia, a pesar de que en estricto sentido republicano, correspondía hacerse en decisión colegiada del Congreso, por su amplia representación política. Esta injerencia del Ejecutivo se robustece, si se considera que el art. 58 constitucional disponía que, en el ejercicio de la acción legislativa por parte de los Ayuntamientos, los Prefectos podían hacer observaciones de acuerdos y disposiciones, teniendo incluso “el deber de oponerse a su cumplimiento cuando contraríen leyes federales o del Estado o

considere que puedan trastocar el orden público, según se determine en la Ley de Municipales”.

- En el caso de la integración del Poder Judicial, se advierte una injerencia del Ejecutivo, con la facultad que el art. 72 constitucional otorgaba a los Prefectos para presentar propuestas en terna al Supremo Tribunal de Justicia para el nombramiento de los Alcaldes.
- Respecto de la abolición de la pena de muerte en el Estado, se acordó un caso de excepción, en la fracción XVIII del art. 30: “suspendiendo por tiempo fijo y mediante la aplicación de una ley particular el efecto de abolición a los parricidas, plagiarios, homicidas con alevosía, ventaja o premeditación y a salteadores”. En el prontuario del Congreso del Estado, donde se refiere la tarea legislativa de Sinaloa, se encuentra como antecedente un acuerdo del 20 de septiembre de 1887, en el que autorizó al Gobernador Cañedo, a ofrecer una recompensa de 10 mil pesos a los que aprehendieran y entregaran vivo o muerto al guerrillero Heraclio Bernal.

Al final de la vigencia de esta Constitución local, iniciaría su segundo periodo presidencial Porfirio Díaz, en tanto que en Sinaloa su adepto, el General Francisco Cañedo ejercía su segunda gestión como Gobernador del Estado, en que fue promulgada la nueva Constitución estatal de 1894.

4.2.6 Constitución Política del Estado de 1894

El Sexto Congreso Constituyente del Estado de Sinaloa expidió esa nueva Constitución el 22 de septiembre de 1894, que fue reformada posteriormente.

Las reformas que esta sexta Constitución recibió hasta mediados de 1907, con repercusión en el ámbito de la Administración Pública, son las siguientes:

- Se introdujo en el sistema de reformas constitucionales, el requisito de que se aprobaran por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, siguiendo el modelo observado por la Constitución Federal de 1857, adecuado localmente. Antes sólo se exigía que “se apruebe en el Congreso siguiente aquel en que se inició.”²⁶²
- Se aprobó una reforma electoral que previó la facultad del Congreso de calificar, además de la elección de sus propios miembros, la de

²⁶² *Ibidem*, p. 249.

Gobernador y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, que se elegían popularmente.

- Se introduce por primera ocasión un formato para que durante la presentación del informe del Gobernador ante el Congreso, en la apertura del periodo ordinario de sesiones, se incluyera la participación del Presidente del Congreso, para que contestara en términos generales.
- Se suprime la figura de Vicegobernador, existente desde la Constitución del Estado de Occidente (1825).
- Se autorizó al Gobernador del Estado para nombrar a los jueces que tenían jurisdicción en los distritos, que en etapas constitucionales anteriores habían sido electos popularmente, lo que resultó en perjuicio del principio de división y equilibrio de Poderes.
- Se incorporan al Ejecutivo la institución del Ministerio Público derivada de la figura de Fiscal de la estructura del Poder Judicial, con lo que se evitó que dicho poder fuera acusador y juzgador a la vez y se amplió la estructura y órbita de acción de la Administración Pública.
- En el nombramiento de los Alcaldes como instancias juzgadoras por el Poder Judicial, en el más bajo nivel de la estructura judicial vertical, se estableció que fuera a propuesta en terna del Ejecutivo, en perjuicio del principio de división de Poderes.

La Administración Pública estatal en este periodo constitucional, avanzó particularmente en el sentido de establecer el nuevo formato del informe del Ejecutivo permitiendo la contestación oficial del Congreso en representación de la población y en la incorporación dentro de su estructura de la institución del Ministerio Público, que amplió adicionalmente el radio de acción administrativo; pero retrocedió al facultarse al Gobernador para nombrar a los Jueces y proponer en terna a los Alcaldes en comento con atribuciones en la esfera judicial, en detrimento del principio de división de Poderes.

En cuanto a la anulación del Vicegobernador, puede considerarse igualmente otro avance, al ser una figura innecesaria ante la existencia de la Secretaría de Gobierno en la estructura administrativa e incluso contraproducente en cierto punto por el riesgo de disputar el poder al Ejecutivo estatal, como ocurriera en el ámbito nacional con la figura proporcionalmente equivalente del Vicepresidente de la República, que obstaculizara los esfuerzos del Ejecutivo federal en el periodo de Guadalupe Victoria y que por esa inconveniencia fuera también anulada primeramente en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y definitivamente en la Constitución Federal de 1917.

Gobernaba en Sinaloa el mocoritense Felipe Riveros, quien en 1913, en acatamiento del decreto No. 10, expedido en Hermosillo, por Venustiano Carranza, emite en el Estado, billetes de 1, 5, 10 y 20 pesos.

El 22 de enero de 1915, el Gobernador, Ing. Manuel Rodríguez Gutiérrez publica el decreto No. 10, para establecer el salario mínimo de los jornaleros sinaloenses. Igualmente se publican en estas fechas, reformas a la ley de diciembre de 1874, en el sentido de disolver los vínculos del matrimonio por mutuo consentimiento o por causas necesarias. En Sinaloa se establece la Comisión Nacional Agraria, en acatamiento a la ley de esta materia del 6 de enero de 1915, que declara nulas todas las enajenaciones indebidas de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, desde 1 de diciembre de 1876 (hay que recordar que este año marca el inicio del porfiriato) y se dispone la dotación de ejidos.

Correspondió al mismo Gobernador Rodríguez, con asistencia del Ministro Ignacio Bonilla, efectuar el primer reparto agrario en Sinaloa, al poner en posesión de sus tierras a los indígenas del pueblo de Tepuche, en Culiacán, el 20 de julio de 1915 (periódico oficial “El Estado de Sinaloa”, 25 de mayo de 1915).

En 1910 estalló la Revolución encabezada por Francisco I. Madero contra el régimen porfirista, concluyendo con la expedición por el Constituyente de Querétaro de la Constitución Federal de 1917, sustituyendo la Carta Magna de 1857. En congruencia, los estados debían adecuar en lo conducente sus constituciones.

Adicionalmente a ello, a principios de aquel mismo año 1917, el General Ramón F. Iturbe, nacido en Mazatlán en 1889, resultó electo Gobernador del Estado a la edad de 28 años, con el apoyo del partido liberal progresista. El General Fernando Espinoza de los Monteros impugnó el resultado, arguyendo que Iturbe no cumplía con el requisito de la edad de 30 años establecido en la Constitución aún vigente de 1894, situación que motivó que la mayoría de los diputados desconocieran la vigencia de dicha Constitución, considerando que el cuartelazo de febrero de 1913, con el derrocamiento de Madero por Victoriano Huerta, había interrumpido el orden constitucional.

Este fallido levantamiento del General Espinoza de los Monteros, apresuró a la XXVII Legislatura Constitucional y Constituyente, y por virtud del decreto

expedido por el Gobernador Iturbe, se aprobó una nueva Constitución el 25 de agosto de 1917.

4.2.7 Constitución Política del Estado de 1917

El gobierno de Iturbe introdujo importantes reformas. Estableció por primera vez en Sinaloa, la Junta Central de Conciliación y Arbitraje (1918); la Comisión Codificadora de Estudios Administrativos, cuya principal encomienda fue realizar la adaptación de los Códigos del Estado a la nueva Constitución General de la República de 5 de febrero de 1917; el Departamento de Justicia, expidiéndose las leyes de Defensoría de Oficio y del Ministerio Público, y se sancionó y publicó el decreto No. 47, de creación de la Universidad de Occidente en agosto de 1918.

Enseguida se presenta la síntesis de innovaciones de esta Constitución, que estuvo en vigor hasta el 22 de junio de 1922:

En el capítulo III, relativo al “El Poder Ejecutivo”, se incorporan a la Administración Pública los siguientes cambios:

- La reducción de la edad a 25 años, como requisito para ser Gobernador.
- El principio de no reelección.
- Los Departamentos Gubernativos, antecedentes de las actuales Secretarías de Estado de la Administración Pública, cuyos titulares eran nombrados y removidos libremente por el Gobernador, disponiendo que una ley los precisaría y los asuntos que estarían a su cargo. Dicha ley, promulgada inmediatamente después de la Constitución señaló que serían los Departamentos de Gobernación, Hacienda, Justicia y Educación. La participación y firma de los Jefes de Departamento daban validez a “todos los reglamentos, decretos y órdenes del Gobernador; en relación con las atribuciones de cada departamento en particular”.
- Se creó el Cuerpo de Defensores de Oficio, cuya misión era procurar por los reos en los asuntos penales que les fueran encomendados, determinándose que una ley organizaría esa institución.
- Se organizó la hacienda pública, precisando que sólo competía al Congreso, legislar en materia de contribuciones y que no podía abandonar, renunciar, suspender, o delegar esa facultad, considerándose que las contribuciones que se impusieran o cobraran sólo podían destinarse a la atención del servicio público.

- Se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, regida por una ley especial.
- Dependientes del Tesorero General, se instituyeron los Recaudadores de Renta en las cabeceras de los municipios y los Colectores de Renta, dependientes de los anteriores, ubicados en sindicaturas y comisarías, a quienes se fijó responsabilidad pecuniaria, obligándolos, además, a otorgar fianza para garantizar el manejo competente de los caudales que tenían bajo su encargo.
- En un capítulo final de “Prevenciones Generales”, destaca la obligación de los funcionarios públicos de otorgar la protesta de ley, antes de tomar posesión del cargo, con la formalidad correspondiente.
- Fue introducido el principio de la revocación del nombramiento de algún funcionario que hubiese hecho el Gobernador, el Supremo Tribunal de Justicia o los Ayuntamientos, mediante solicitud por escrito del 51% de los habitantes de un pueblo, acompañando las justificaciones de este acto. Se estipuló en una ley reglamentaria especial que si la autoridad que tramitaba la petición no hacía la reconsideración a satisfacción de los solicitantes, se podía acudir al Congreso quien, oyendo a las partes, debía “resolver en justicia”.
- En el apartado de artículos transitorios se determinó que el Gobernador seguiría actuando con un Secretario de Gobierno, en tanto se expedía la ley que crearía los Departamentos Gubernativos.
- Se suprime la facultad del Gobernador de nombrar a los jueces, para ser nombrados por el Supremo Tribunal de Justicia, fortaleciendo el principio de división de Poderes.

Como bien se aprecia, en este periodo constitucional, la Administración Pública recibió un gran impulso, ampliándose su estructura y su órbita de acción, además de mejorar su desempeño, al formar por primera vez los Departamentos Gubernativos antecedentes de las posteriores Secretarías de Estado, definiendo como áreas de su competencia las de Gobernación, Hacienda, Justicia y Educación, siguiendo el sistema Colonial de las cuatro causas; al crear una serie importante de dependencias como la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, la Comisión Codificadora de Estudios Administrativos, la Defensoría de Oficio, los Recaudadores y los Recolectores de Rentas, la Contaduría Mayor de Hacienda y la Universidad de Occidente; al organizar la hacienda pública; al expedirse ordenamientos reguladores de instituciones, y al sumar los principios de No Reelección para evitar las administraciones dictatoriales y el de Revocación de Nombramiento o Mandato a solicitud de la ciudadanía, para separar del cargo a servidores que

no cumpliesen con su cometido, a la par de fortalecer el principio de división de Poderes, desvinculando al Ejecutivo de tareas pertenecientes a los otros Poderes, ciñéndolo a la Administración Pública en pro de su optimización y desarrollo.

En el título II, denominado “De los Sinaloenses”, el artículo 4 define entre otras obligaciones, la educación primaria elemental en las escuelas públicas y privadas, en clara referencia al art. 31 de la Constitución Federal.

El día 22 del mes de junio de 1922, durante la administración gubernamental de José Aguilar y siendo titular del Departamento de Gobernación Manuel Barrantes, en virtud del plebiscito que fue convocado por decreto No. 83, de 20 de octubre de 1921, se promulga la octava Constitución local, que abrogó la del 25 de agosto de 1917.

4.2.8 Constitución Política del Estado de 1922 (vigente)

La actual Constitución²⁶³ ha sido la de mayor vigencia, con 89 años. De las anteriores constituciones, la de mayor duración en vigor fue la de 1894, con 21 años, hasta 1852. El resto de las constituciones prevalecieron desde cinco hasta 14 años.

La Constitución ha tenido alrededor de 160 enmiendas en casi nueve décadas. De éstas, la enorme mayoría corresponden a reformas y adiciones, y el resto a derogaciones, incluyendo dos artículos transitorios.

La mayor parte de las enmiendas corresponden al periodo de 1980 al año 2000, donde se han aprobado más de 100 modificaciones; o sea, aproximadamente en el 22% del tiempo transcurrido de su vigencia se han realizado el 68% de los cambios.

Al iniciar su vigencia la presente Constitución estableció una Administración Pública conformada de manera similar a la del pasado periodo constitucional, por Departamentos Gubernativos de apoyo al Poder Ejecutivo, que con el tiempo se transformarían en las Secretarías de Estado, cuyo número y estructura interna con nuevas instituciones o dependencias y atribuciones crecerían de manera importante hasta la fecha, ampliando de manera significativa la órbita de acción administrativa del Estado, de manera paralela a la Administración

²⁶³ Véase *Constitución Política del Estado de Sinaloa*..

Pública Federal, de la que ha heredado diversos modelos, como se señaló anteriormente.

Como las precedentes, distribuyó el poder público en el Ejecutivo a cargo del Gobernador del Estado, titular exclusivo de la Administración Pública, el Legislativo en el Congreso del Estado y el Judicial en los tribunales locales. Actualmente, el Gobernador es electo popularmente para un periodo de seis años; el Congreso del Estado se integra por un total de 40 diputados electos de la misma manera pero para una gestión de tres años, y al Poder Judicial lo conforman el Supremo Tribunal de Justicia, las Salas de Circuito, los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados Menores.

En el capítulo III “De las Elecciones”, regula, además de la elección popular de Gobernador del Estado, Diputados del Congreso del Estado y Presidentes Municipales, Síndicos Procuradores y Regidores de los Ayuntamientos; a los partidos políticos como entidades de interés público, así como al Organismo Estatal Electoral autónomo encabezado por el Consejo Estatal Electoral, encargado de organizar las elecciones, y al Tribunal Estatal Electoral, como órgano jurisdiccional en la materia.

En el capítulo VI, contempla la “Justicia de Menores”, “como función a cargo del Estado que se regirá por el principio de protección integral, a fin de garantizar los derechos del menor consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales, la Constitución Política del Estado de Sinaloa y las leyes que de estos ordenamientos emanen.

En el capítulo VII “Del Acceso a la Información Pública”, consagra el derecho local de acceso a la información pública a toda persona, en los términos de la ley respectiva, estableciendo que en materia política, sólo podrán ejercerlo los ciudadanos mexicanos.

Bajo la coordinación del Congreso del Estado contempla la Auditoría Superior del Estado que sustituyera a la Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico para la revisión y fiscalización de las cuentas públicas del Gobierno del Estado y de los Municipios y de los informes financieros de los organismos descentralizados o de participación estatal o municipal.

En el ámbito de la Administración Pública señala los requisitos para ocupar el cargo de Gobernador del Estado, facultándolo, entre otros aspectos, para el

nombramiento y remoción de los servidores públicos de su dependencia, que no estén determinados de otro modo en la Constitución y demás leyes, así como concederles licencias y admitirles sus renunciaciones; así como para enviar al Congreso el quince de noviembre de cada año, un informe por escrito sobre la situación que guarda la Administración Pública.

Una vez recibido el informe, dentro de los 15 días siguientes, el Congreso celebra una reunión de trabajo, en los términos de su ley orgánica, con el titular del Ejecutivo y los miembros de su gabinete, para la valoración y análisis del informe rendido. La Administración Pública local se divide en estatal y paraestatal, remitiéndose en cuanto a su integración y funcionamiento que se analizarán adelante, a la ley orgánica que expedida por el Congreso del Estado, su reglamento y demás decretos, reglamentos y acuerdos expedidos por el Ejecutivo del Estado.

En el capítulo V instituye la jurisdicción administrativa para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad, y, en su caso, la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa emitidos por autoridades del Estado o de los municipios.

Con la expedición de la Constitución local de 1922, vigente hasta la fecha, se abrogó la anterior. Aunque materialmente los Poderes del Estado y sus instituciones continuaron su existencia, formalmente se destitucionalizaron con la abrogación del viejo mandamiento, para ser reinstitucionalizadas también formalmente en la nueva Constitución que la suplió, con nuevas modificaciones o reformas o adiciones, registradas, respectivamente, que variaron su integración o funcionamiento, que formaron nuevas instituciones o desinstitucionalizaron algunas definitivamente, tanto en su expedición como durante su vigencia, hasta imprimir con sus disposiciones constitucionales, leyes reglamentarias u orgánicas de ella emanadas y de los reglamentos autorizados al Ejecutivo, la conformación institucional actual del Estado de Sinaloa, particularmente en su Administración Pública.

Dentro de las modificaciones introducidas, se autorizó a los ciudadanos a participar en los procesos de referéndum y plebiscito, así como la prerrogativa de iniciar leyes ante el Congreso del Estado, superando en este sentido a la Constitución Federal; el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público con derecho a recibir financiamiento del Estado;

la formación como nueva institución de un organismo público autónomo para la organización de las elecciones locales, compuesto por el Consejo Estatal Electoral, los Consejos Distritales y Municipales Electorales, integrados por consejeros ciudadanos, representantes del Poder Legislativo y los partidos políticos, y las mesas directivas de casilla; la formación de la nueva institución jurisdiccional electoral del Tribunal Estatal Electoral para dirimir los conflictos en esa materia.

En lo que lleva de vigencia esta Constitución, se han emitido diversas leyes orgánicas o reglamentos para regular la organización y funcionamiento de las instituciones de la Administración Pública, en cuyo estudio apreciaremos de manera más detallada el cambio institucional registrado hasta la fecha. El primero de esos ordenamientos sería la Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950.

4.2.8.1 Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950

La organización y funcionamiento del poder Ejecutivo del Estado, es decir, de las dependencias que integran la Administración Pública de Sinaloa, hasta la mitad del siglo XX, se regulaba sólo en la Constitución local, con observancia de la Carta Magna.

Tanto en la Constitución del Estado Libre de Occidente que conformaban como provincias Sonora y Sinaloa, como en las Constituciones que ha tenido Sinaloa como Estado independiente, se han normado los tres Poderes del Estado y sus instituciones, pues su conformación sencilla no exigía de normas reglamentarias, es decir, de leyes orgánicas y reglamentos, que abordaran con más detalle las disposiciones constitucionales.

Fue la XL Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, la que, acorde a la evolución y nuevas necesidades de la Administración Pública Estatal, expide en el decreto No. 63, signado con fecha 27 de diciembre de 1950, publicado en el Periódico Oficial del Estado, No. 6, del 13 de enero de 1951, siendo Gobernador Enrique Pérez Arce, la primera “Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa”.²⁶⁴

²⁶⁴ *Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950*, Periódico Oficial del Estado, núm. 6 del 13 de enero de 1951.

En esta ley se deposita el Poder Ejecutivo en el Gobernador Constitucional del Estado, como Jefe Supremo de la Administración Pública, con las facultades prerrogativas, representación y obligaciones que determinan la Constitución General de la República y del Estado y las leyes que de ambas emanan.

Como áreas de apoyo del Ejecutivo en que se divide la Administración Pública se establecen seis Departamentos: Gobernación; Hacienda Pública; Educación y Bellas Artes; Promoción Económica y Social; Comunicaciones y Obras Públicas; y, de Agricultura y Ganadería.

Además, como dependencias del Ejecutivo estatal estableció la Institución del Ministerio Público y el Cuerpo de Defensores de Oficio.

Con esa nueva organización se reinstitucionalizó el Departamento de Gobernación de la administración de Iturbe; se modificó la denominación del Departamento de Hacienda en Hacienda Pública; se transformó el Departamento de Educación en el de Educación y Bellas Artes; desapareció el Departamento de Justicia, y se formaron como nuevos Departamentos los de Promoción Económica y Social, Comunicaciones y Obras Públicas, y de Agricultura y Ganadería, incorporando esas importantes áreas a la Administración Pública, ampliándose su estructura y órbita de acción. Con ello, como ocurriera en la Administración Pública Federal en su momento, la administración sinaloense superó el sistema Colonial de las cuatro causas o ramos, diversificándose hacia nuevos ramos trascendentes para el desarrollo del Estado, con lo que buscaba adecuarse a las nuevas necesidades.

Al Departamento de Gobernación confió el despacho de los negocios de la política interior del Estado y atender las funciones electorales correspondientes al Ejecutivo de conformidad con las leyes federal y local sobre la materia (art. 3)

El Departamento de Hacienda Pública atendería todos los negocios relacionados con la política fiscal y percibir, administrar y distribuir las rentas del Estado (art. 4)

El Departamento de Educación y Bellas Artes tendría a su cargo la dirección y fomento de la educación pre-escolar, primaria, secundaria, normal, especial, profesional y superior (art. 5).

Al Departamento de Promoción Económica y Social competía la promoción del desarrollo económico de Sinaloa, interviniendo en la producción, distribución y consumo y en la racional explotación de los recursos naturales (art. 6).

En lo que respecta al Departamento de Obras Públicas tocaban los asuntos relacionados con las comunicaciones y con las obras públicas (art. 7).

Al Departamento de Agricultura y Ganadería le correspondía proteger, organizar y fomentar la producción agrícola, forestal y ganadera de Sinaloa (art. 8).

Cada Dependencia (art. 19) formulaba las iniciativas de ley y proyectos de reglamentos que correspondían a la materia de su competencia y los sometía a la aprobación del Gobernador, turnándolos previamente al Departamento de Gobernación para los efectos (publicación en el Periódico Oficial del Estado) de la fracción XIII del art. 3 de la Ley.

El Gobernador fijaba en detalle la competencia de cada una de las Dependencias del Ejecutivo, expidiendo al efecto el reglamento o reglamentos correspondientes (art. 20).

El cuerpo normativo que nos ocupa, en su art. 25 estableció que al frente de cada uno de los Departamentos Gubernativos habría un Jefe y un Secretario que contarían con el número de Jefes de Sección o de oficinas y de empleados auxiliares que se fijarían en el presupuesto de conformidad con el reglamento o reglamentos interiores, y que en el de Gobernación habría además como inmediato inferior al Secretario un oficial primero.

Los Secretarios de los Departamentos suplían con el carácter de encargados del Despacho, las faltas temporales y vacantes de los Jefes de Departamento (art. 27).

El Jefe del Departamento de Gobernación (art. 28) estaba facultado para hacerse cargo del Ejecutivo del Estado, con el carácter de Encargado del Despacho, en los casos previstos en la Constitución, cubriendo los requisitos previstos en el artículo 11 de la misma Ley Orgánica, para ser Jefe de cualquiera de los Departamentos Gubernativos, de conformidad con el artículo 56, fracción III de la citada Constitución (residencia mínima en el Estado).

La ley facultaba al Gobernador para nombrar y remover libremente a los Jefes y Secretarios de los Departamentos, incluso a los empleados inferiores, a propuesta de los Jefes, así como para sancionarlos con apercibimiento, multas o arrestos no mayores de 15 días, por infracciones a la misma ley.

Disponía que para la validez de los decretos, reglamentos, órdenes y acuerdos del Gobernador, deberían firmarse por el Jefe del Departamento encargado del ramo a que el asunto correspondiera o por quien hiciera las veces conforme a la ley. Cuando el asunto comprendía dos o más ramos firmarían todos los Jefes a cuyos Departamentos el asunto correspondiera. Todas las disposiciones del Gobernador que por tener carácter general debían ser publicadas en el Periódico Oficial del Estado, deberían ir firmadas por el Jefe del Departamento de Gobernación.

El Congreso del Estado podía citar a los Jefes de los Departamentos Gubernamentales, para que informaran cuando se discutiera una ley o decreto, o se estudiara un negocio relativo a su ramo (art. 16).

Para sustituir esta ley, la XLVI Legislatura del H. Congreso de Sinaloa, emitió el decreto No. 79, de fecha 18 de septiembre de 1969. Sin embargo, dicho decreto no se publicó y por tanto no interrumpió la vigencia de aquella, que continuó en aplicación hasta el año de 1974, en que entrara en vigor la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, del 31 de julio del año anterior.

4.2.8.2 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973

Por decreto Número 143, de fecha 31 de julio de 1973, de la XLVII Legislatura del Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, número 136, de fecha 11 de noviembre de 1974, siendo Gobernador del Estado, el Lic. Alfredo Valdez Montoya, entró en vigor esta nueva ley orgánica que abrogó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa del 27 de diciembre de 1950.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, de 1973,²⁶⁵ dividida en capítulos, sustituyó el sistema de Departamentos Gubernativos

²⁶⁵ Véase Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973, Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, núm. 136 de fecha 11 de noviembre de 1974.

de la Administración Pública prevista en la ley orgánica anterior, por el de Secretarías, estableciendo las siguientes: Secretaría General de Gobierno; Secretaría de Finanzas; y, Secretaría de Desarrollo Económico.

A la Secretaría de Finanzas se asignó la política fiscal del Gobierno del Estado en el orden administrativo y el manejo de la hacienda pública. Por su parte la Secretaría de Desarrollo Económico, que abordó esa función del viejo Departamento de Promoción Económica y Social, debía elaborar, promover, planificar y ejecutar programas para orientar y propiciar el desarrollo económico en los planos regionales y sectoriales, en concordancia con la política nacional del desarrollo. Constituyó por tanto una nueva institución con la cual la Administración Pública local, además de promover el desarrollo económico de la entidad, buscaba acomodarse a los adelantos alcanzados por la administración federal en la importante tarea de planeación administrativa.

La Secretaría General de Gobierno se componía de las siguientes direcciones: de Educación Pública; de Asuntos Jurídicos; General de Tránsito y Transportes; Dirección Administrativa; Dirección de Gobernación; Dirección del Trabajo y Previsión Social; y, Dirección de Prevención y Acción Social.

Como “Dependencias y Funcionarios directos del Ejecutivo”, que dependían en forma inmediata del Gobernador del Estado, se establecieron los siguientes: el Procurador General de Justicia; la Dirección de Difusión y Relaciones Públicas; el Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; la Secretaría Particular del Ejecutivo; el Secretario y Segundo Vocal de la Comisión Agraria Mixta; y, el Cuerpo de Defensores de Oficio.

Los Secretarios, Sub-Secretarios, Directores, Jefes de Departamento, Funcionarios Directos del Ejecutivo y empleados de confianza serían designados y removidos libremente por el Gobernador del Estado, de acuerdo con el artículo 65 fracción II de la Constitución Política Local.

En esta ley orgánica, como se advierte, la administración fue objeto de una modificación amplia y trascendental, al sustituir los Departamentos Gubernativos por el nuevo sistema de Secretarías de Estado acorde a la Administración Pública Federal, asignando a la Secretaría de Desarrollo Económico, la tarea de promover y ejecutar de manera planificada los programas de desarrollo regionales y sectoriales conforme a la política

nacional de desarrollo para alcanzar en forma más organizada e integral el progreso en el Estado; al transformarse la institución del Ministerio Público en Procuraduría General de Justicia y la Junta Central de Conciliación y Arbitraje en la Presidencia de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; al sumarse como nuevas dependencias directas del Ejecutivo, la Dirección de Difusión y Relaciones Públicas, la Secretaría Particular del Gobernador y el Secretario y Segundo Vocal de la Comisión Agraria Mixta, y formarse como dependencias administrativas sujetas a la Secretaría General de Gobierno, las Direcciones de Educación Pública y la de Gobernación, que absorbían esas áreas de los desaparecidos Departamentos de Educación y Bellas Artes sin esta última, y de Gobernación, respectivamente, así como cinco direcciones más que comprendían como nuevas áreas las de, asuntos jurídicos, tránsito y transportes, administrativa, trabajo y previsión social, y prevención y acción social, con todo lo cual se amplió la estructura y órbita de acción de la administración estatal.

La transformación de la Administración Pública en este ordenamiento reglamentario, que impulsó su crecimiento estructural y ámbito de acción en algunas áreas, dejó sin regular lamentablemente las áreas de Comunicaciones y Obras Públicas y de Agricultura y Ganadería, que tuvieron a cargo los antiguos Departamentos Gubernativos, siendo prioritarias para el desarrollo del Estado, particularmente las últimas por la vocación agrícola y ganadera de Sinaloa.

Años después, sería abrogada por la nueva ley orgánica de 1981, con la que el Congreso del Estado le imprimió un nuevo cambio buscando acomodar la Administración Pública a las nuevas necesidades.

4.2.8.3 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981

Por decreto Número 6, del H. Congreso del Estado, de fecha 4 de enero de 1981, publicado en el Periódico Oficial No. 2, del 5 del mismo mes y año, inició su aplicación la “Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa”. De su texto cabe resaltar lo siguiente.²⁶⁶

²⁶⁶ Véase *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981*, Periódico Oficial núm. 2, del 5 de enero de 1981.

En su título primero, capítulo único “De la Administración Pública”, art. 2º, reiteró al Gobernador Constitucional del Estado como depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo y titular de la Administración Pública, confiriéndole, entre otras, las siguientes facultades:

- Integrar el Gabinete Colegiado con los titulares de las Secretarías y sectores de gabinete con las Secretarías, entidades administrativas y organismos descentralizados o desconcentrados que estimara necesarios, así como para convocar a reuniones a titulares de Secretarías o de organismos descentralizados o desconcentrados que incluyan o no la totalidad de los que estén en funciones, para oír su opinión colegiada en asuntos de importancia, así como para evaluar la política del Gobierno del Estado en materia que sea de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública (art. 6).
- Expedir el reglamento que estableciera las dependencias de la Administración Pública Estatal, su régimen jurídico, orgánico, económico y operativo (al que debemos remitirnos para conocer su conformación), así como el reglamento Interior de cada una de ellas, que debería mantenerse actualizado (art.14).
- Designar y remover libremente a los Secretarios y los titulares de las dependencias así como los Sub-Secretarios (art.15).

Acomodándose a los avances alcanzados por la Administración Pública Federal y al crecimiento estructural del Estado de Sinaloa, dicha ley orgánica estableció la división de la Administración Pública local en estatal y paraestatal.

En cuanto a la Administración Pública Estatal dispuso que se integraría con las Secretarías y Entidades Administrativas cuyas denominaciones, estructuras y atribuciones se establecerían en los reglamentos y demás disposiciones que expediera el Gobernador Constitucional del Estado en ejercicio de sus facultades constitucionales (art. 3).

Respecto de Administración Pública Paraestatal, determinó en los artículos 3 y 28, que se formaría con los fondos, fideicomisos, organismos descentralizados y demás organismos o instituciones que con tal carácter y personalidad jurídica y patrimonio propio crearan el H. Congreso del Estado o el Gobernador Constitucional del Estado, cualquiera que fuera la forma o estructura legal que adoptaran, “con excepción de aquellos que quedaran excluidos por disposición de otros ordenamientos legales”.²⁶⁷

²⁶⁷ Véase Periódico Oficial “*El Estado de Sinaloa*,” núm. 15, de fecha 28 de diciembre de 2007.

En relación a las dependencias estatuyó que sus titulares expedirían los manuales necesarios para su organización, funcionamiento interior y servicios al público, cuyo contenido debería ajustarse a la ciencia de la administración, a la técnica administrativa y a la práctica legal establecida, los cuales deberían mantenerse permanentemente actualizados y ser publicados en el órgano oficial del Gobierno del Estado (art. 19).

En lo que atañe al Procurador General de Justicia, dispuso en el artículo 5, que además de sus facultades constitucionales, se convertía en el Consejero Jurídico del Gobernador Constitucional del Estado “en los términos que determine la ley”.²⁶⁸

En síntesis, las aportaciones más relevantes de la Ley Orgánica de la Administración Pública fueron, su división en estatal y paraestatal; la creación del Gabinete Colegiado; la atribución del Ejecutivo de reglamentar orgánicamente la Administración Pública e internamente sus dependencias, y la facultad de los titulares de las propias dependencias para expedir los manuales de organización, con lo cual se impulsó su ordenación jurídica, organización y desempeño.

En base a la novedosa facultad reglamentaria que le fue otorgada por la referida ley orgánica, por decreto el Ejecutivo expidió el mismo año de 1981, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en el cual observaremos su nueva conformación.

4.2.8.3.1 Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981

El Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981²⁶⁹ fue creado por decreto del Ejecutivo Estatal, del 5 de enero de 1981. En su título Primero “De la Administración Pública Estatal”, capítulo único “del despacho del Poder Ejecutivo”, señala en su art. 1, entre otros aspectos, que la Administración Pública Estatal estará integrada por las secretarías y por las entidades administrativas que establezcan el propio reglamento y las

²⁶⁸ Véase *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981*, Periódico Oficial núm. 2, del 5 de enero de 1981.

²⁶⁹ Véase *Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981*, Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, núm. 5 bis, del día 12 de enero de 1981.

demás disposiciones que expida en ejercicio de sus facultades, el Gobernador Constitucional que es su titular.

En el numeral 2 dispone en su párrafo primero que “Las secretarías y las entidades administrativas a las que genéricamente se designará como dependencias, tendrán la integración, estructura, oficinas, atribuciones y obligaciones que establezcan la Constitución Política, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa y demás leyes, el presente reglamento, sus respectivos reglamentos interiores y las demás disposiciones relativas”.

En el título segundo “De las Secretarías”, capítulos I “De la Denominación y Atribuciones” y las “Disposiciones Comunes a las Secretarías”, arts. del 7 al 22, define a las secretarías del Poder Ejecutivo, en el orden siguiente: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería; Secretaría de Educación Pública y Cultura; Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales; Secretaría de Obras Públicas; y Secretaría de Administración.

Contempló igualmente al Gabinete Colegiado de los sectores y de la reunión de titulares; y la formación de las nuevas entidades administrativas, las siguientes: la Secretaría de Coordinación, Gestión y Representación, de igual rango que las otras secretarías; la Coordinación Forestal y Minera; la Oficina de Información y Relaciones Públicas; las tres entidades de Promoción Económica zona sur, zona centro y zona norte; y la Unidad Política Electoral.

Como entidades dependientes directamente del Gobernador, consideró, la Secretaría Particular del Ejecutivo; el Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; el Secretario y Segundo Vocal de la Comisión Agraria Mixta; el Cuerpo de Defensores de Oficio; y la Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional (DIFOCUR).

De esa manera, en la nueva Administración Pública regulada en este reglamento, la Secretaría General de Gobierno de la anterior Administración Pública se transformó en Secretaría de Gobierno, desapareciendo las pasadas Secretarías de Finanzas y de Desarrollo Económico, formándose, como nuevas dependencias, las Secretarías de Hacienda Pública y Tesorería, de Educación Pública y Cultura, de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales, de Obras Públicas, y de Administración, y como novedosas entidades administrativas

las citadas con antelación. Con dichas incorporaciones, la Administración Pública reflejó un importante desarrollo estructural y funcional al sumar esas instituciones y áreas de atención.

4.2.8.3.2 Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa de 1999

Por decreto del entonces Gobernador del Estado, Juan S. Millán Lizárraga, del 12 de octubre de 1999, se expidió el “Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa”,²⁷⁰ vigente hasta la fecha y en la cual dispone entre otras cosas, lo siguiente:

Al Gobernador del Estado le corresponde la atención, conocimiento, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo y el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, como titular de la Administración Pública Estatal, la que estará integrada por las secretarías y entidades administrativas que se establecen en el presente reglamento y en las demás disposiciones que expida en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales (art. 7).

En el título tercero “De las Secretarías”, capítulo I “De la Denominación y Atribuciones”, dispuso (art. 15) que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo del Estado contará con las siguientes secretarías: General de Gobierno; de Administración y Finanzas; de Planeación y Desarrollo; de Educación Pública y Cultura; de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Seguridad Pública; de Desarrollo Económico; de Salud; y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el título quinto “De las Entidades Administrativas que dependen directamente del Ejecutivo”, capítulo primero “De la Denominación y Atribuciones”, art. 44, establece que “El Ejecutivo del Estado contará con las siguientes entidades administrativas: Secretaría Particular; Coordinación General de Asesores; Coordinación General de Comunicación Social; Coordinación General de Desarrollo Tecnológico; Coordinación General de Acceso a la Información Pública; Representación del Gobierno del Estado de

²⁷⁰ Véase *Reglamento de la Administración Pública Estatal de Sinaloa de 1999*, Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, núm. 124, segunda sección, de 15 de octubre de 1999.

Sinaloa en el Distrito Federal; Unidad para el Fomento a la Vivienda; y, las demás que establezcan las leyes, decretos y las que cree el Ejecutivo Estatal.

Reiteró el que las secretarías y las entidades administrativas serían mencionadas indistintamente con su propio nombre o con la denominación genérica de dependencias y la integración, estructura y atribuciones que establezcan la Constitución, la ley, el propio reglamento, sus respectivos reglamentos interiores y demás disposiciones relativas (art. 8).

Estableció que deberían elaborar y mantener actualizados sus reglamentos interiores, manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, mismos que se publicarán en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa” (art. 9); que sus reglamentos interiores determinarán las unidades administrativas que las integran, con sus funciones y atribuciones; sus titulares ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Gobernador del Estado (art. 10); cada dependencia debe formular, respecto a los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas y administrativas de observancia general, debiendo presentar a la Secretaría General de Gobierno aquellos proyectos que deban firmarse por el Ejecutivo del Estado, para su opinión y trámite (art. 13), y someter los asuntos de su competencia al acuerdo del Gobernador del Estado; aprobar los manuales de organización, de funcionamiento y de servicios al público, sus reformas y mantenerlos actualizados, y nombrar a los directores generales, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, previo acuerdo del Gobernador del Estado (art. 30).

De esa manera, al emitirse el presente reglamento orgánico, transformó las anteriores Secretarías, de Gobierno en Secretaría General de Gobierno, de Administración en Secretaría de Administración y Finanzas, y la de Obras Públicas en Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, reincorporando el área de comunicaciones; desinstitucionalizó a la Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería cuya labor fue absorbida por aquella de Administración y Finanzas, y la Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales instituidas en el reglamento anterior; formó las nuevas Secretarías de Planeación y Desarrollo, de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Seguridad Pública, de Desarrollo Económico, de Salud y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo; y colocó a la Procuraduría General de Justicia del Estado al nivel de las Secretarías de Estado.

Por otro lado, desincorporó las entidades administrativas denominadas Secretaría de Coordinación, Gestión y Representación; Coordinación Forestal y Minera; Oficina de Información y Relaciones Públicas; las tres entidades de Promoción Económica zona sur, zona centro y zona norte; y la Unidad Política Electoral, e incorporó expresamente como entidades dependientes directamente del Ejecutivo, la Coordinación General de Asesores del Gobernador del Estado; la Coordinación General de Comunicación Social; la Coordinación General de Desarrollo Tecnológico; la Coordinación General de Acceso a la Información Pública; la Representación del Gobierno del Estado de Sinaloa en el Distrito Federal, y la Unidad para el Fomento a la Vivienda.

En los años siguientes, el precitado reglamento orgánico ha sido adecuado para, transformar la anterior Secretaría de Planeación y Desarrollo en Secretaría de Desarrollo Social y Sustentable, y la Coordinación General de Asesores en la Coordinación de Asesoría y Políticas Públicas; instituir la nueva Secretaría de Turismo y la Unidad de Apoyo Técnico a Proyectos; y desincorporar la Representación del Gobierno del Estado de Sinaloa en el Distrito Federal y la Unidad para el Fomento a la Vivienda.

Por diversas reformas a la Constitución del Estado, la emisión de nuevas leyes y modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa y al Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa vigentes a la fecha, se han formado nuevas dependencias o entidades, transformado algunas de las existentes.

Con esa serie de cambios, la Administración Pública Estatal creció estructuralmente y amplió su órbita de acción incorporando importantes áreas para impulsar el desarrollo administrativo, económico y social del Estado, a la vez de excluir otras consideradas no prioritarias, buscando ajustarse a las nuevas necesidades estatales y sociales y ponerse a tono con la evolución de la Administración Pública Federal, hasta alcanzar su conformación actual.

4.3 Conformación Institucional Actual de la Administración Pública en Sinaloa

Por disposición del art. 66 de la Constitución Política del Estado, la Administración Pública del Estado de Sinaloa, actualmente se integra de la siguiente manera:

“La Estatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso del Estado, su reglamento y demás reglamentos, decretos y acuerdos que expida el Gobernador del Estado para la constitución y funcionamiento de las entidades que la integren”.

“La Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso que establecerá las bases generales de creación de las entidades que la integren, la intervención del Gobernador del Estado en su operación y las relaciones entre el Ejecutivo y las entidades Paraestatales y conforme a las disposiciones reglamentarias generales y a las especiales para cada entidad que en su ejecución expida el Gobernador Constitucional del Estado”.

En ambos aspectos, estatal y paraestatal, de la Administración Pública, son aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981 y del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa de 1999, que continúan en vigor, con algunas reformas o modificaciones introducidas con posterioridad, sustancialmente para incorporar nuevas secretarías, entidades administrativas, instituciones, organismos o empresas de participación estatal.

4.3.1 Administración Pública Estatal

El Gobernador Constitucional del Estado, es el depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo, el titular y autoridad máxima de la Administración Pública, por determinación del art. 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

En su art. 3 la precitada ley orgánica dispone que la Administración Pública Estatal se integrará con las secretarías y entidades administrativas cuyas denominaciones, estructuras y atribuciones se establecerán en los reglamentos y demás disposiciones que expida el Gobernador Constitucional del Estado en ejercicio de sus facultades constitucionales y dentro de los límites de las que la propia ley le otorga.

En ese sentido, la Administración Pública Estatal se integra en primer lugar, por el despacho del Ejecutivo que la encabeza y al que compete la atención, conocimiento, planeación y despacho de los asuntos del orden administrativo y el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución y la ley.

Apoyando al Gobernador, en la atención, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, figuran 12 dependencias que son las Secretarías y la Procuraduría General de Justicia del Estado, 10 entidades administrativas dependientes del Ejecutivo, así como 8 organismos desconcentrados dependientes de las Secretarías.

Dependencias:

Secretaría General de Gobierno; Secretaría de Administración y Finanzas; Secretaría de Desarrollo Social y Sustentable; Secretaría de Educación Pública y Cultura; Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Salud; Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; Secretaría de Turismo; Procuraduría General de Justicia del Estado.

Entidades administrativas dependientes del Ejecutivo:

La Secretaría Particular; la Coordinación General de Asesoría y Políticas Públicas; la Coordinación General de Comunicación Social; la Coordinación General de Desarrollo Tecnológico; la Coordinación General de Acceso a la Información Pública; la Unidad de Apoyo Técnico a Proyectos; la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado; y el Cuerpo de Defensores de Oficio.

Organismos desconcentrados:

El Archivo Histórico General del Estado; el Instituto Catastral del Estado de Sinaloa; el Instituto Sinaloense de Desarrollo Social; la Comisión para la Atención de las Comunidades Indígenas; el Instituto Estatal de Ciencias Penales y Seguridad Pública; la Administración de la Beneficencia Pública del Estado de Sinaloa; la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Sinaloa

4.3.2 Administración Pública Paraestatal

Por disposición del art. 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, dentro de la Administración Pública Paraestatal, serán considerados los organismos descentralizados, las instituciones creadas por disposición del Congreso del Estado o en su caso, por el Gobernador del

Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

El art. 29 de la propia ley determina que dentro de la Administración Pública Paraestatal, se consideran empresas de participación estatal mayoritaria las que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- Que el Gobierno del Estado, los Ayuntamientos, organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal, o fideicomisos del Estado, considerados conjunta o separadamente aporten o sean propietarios del 51% o más del capital social.
- Que en la Constitución del capital figuren acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno del Estado; o
- Que al Gobierno del Estado competa nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, Junta Directiva u Órgano de Gobierno, designar al Presidente, al Director, al Gerente, o vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Órgano de Gobierno equivalente.

Por disposición del art. 30 de la propia ley orgánica, se consideran como empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del artículo anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Para los efectos de la ley, serán empresas de participación minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 51% y hasta el 25% de aquél (art. 31).

Organismos Descentralizados:

El Instituto Sinaloense de la Mujer; la Junta de Asistencia Privada del Estado de Sinaloa; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa; el Instituto de Vivienda del Estado de Sinaloa;

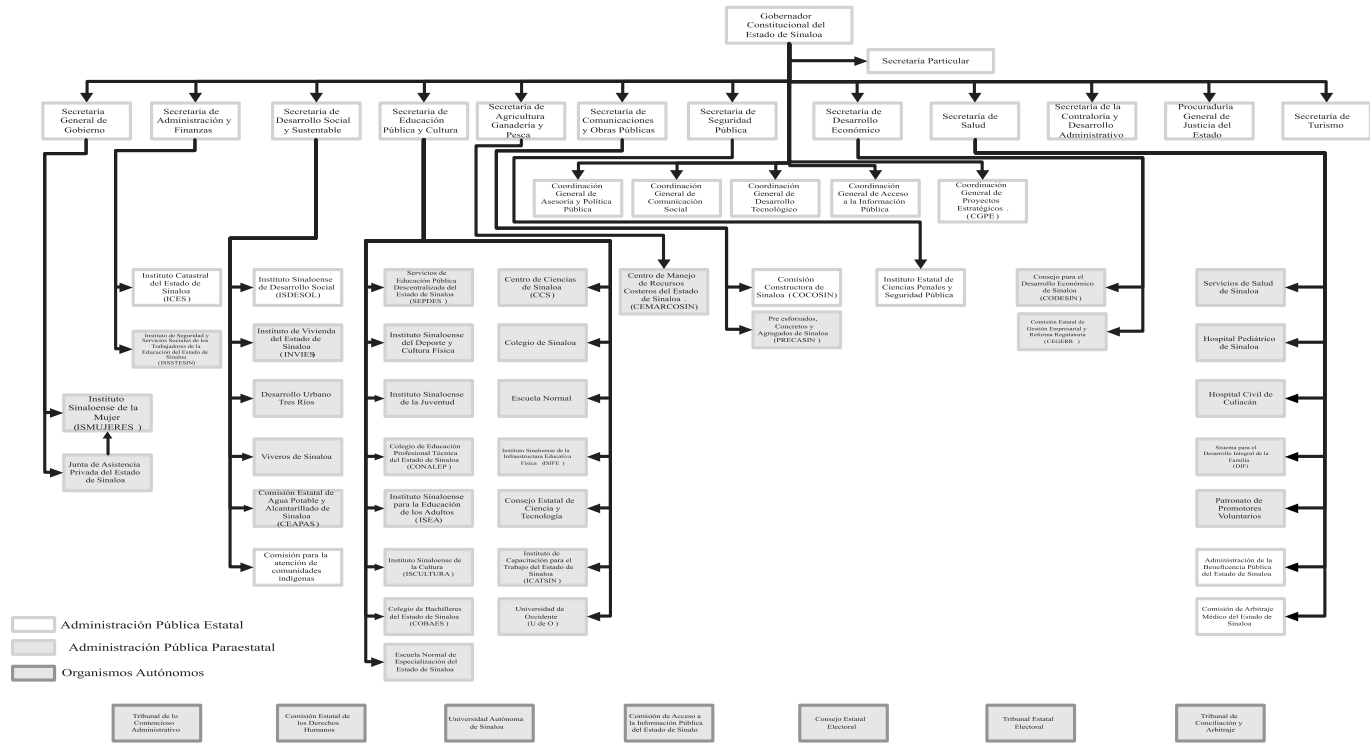
Desarrollo Urbano Tres Ríos; Viveros de Sinaloa; la Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sinaloa; los Servicios de Educación Pública Descentralizada del Estado de Sinaloa; el Centro de Ciencias de Sinaloa; el Instituto Sinaloense del Deporte; el Colegio de Sinaloa; el Instituto Sinaloense de la Juventud; la Escuela Normal; el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Sinaloa; el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Sinaloa; el Comité Administrador de Programas de Construcción de Escuelas del Estado de Sinaloa; el Instituto Sinaloense para la Educación de los Adultos; el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología; Instituto Sinaloense de la Cultura; la Universidad de Occidente; el Colegio de Bachilleres del Estado de Sinaloa; la Escuela Normal de Especialización del Estado de Sinaloa; el Instituto Sinaloense de Acuacultura; Concretos y Agregados de Sinaloa; el Consejo para el Desarrollo Económico del Estado de Sinaloa; la Comisión Estatal de Gestión Empresarial y Reforma Regulatoria; los Servicios de Salud de Sinaloa; el Hospital Pediátrico de Sinaloa; el Hospital Civil de Culiacán; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; y el Patronato de Promotores Voluntarios.

Organismos Autónomos:

Tribunal de lo Contencioso Administrativo; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa; Universidad Autónoma de Sinaloa; Comisión de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa; Consejo Estatal Electoral; Tribunal Estatal Electoral; Tribunal de Conciliación y Arbitraje.

Gráfico N° 8

Organigrama de la Administración Pública de Sinaloa (diciembre 2010)



Alger Uriarte Zazueta

Fuente: Elaboración propia.

4.4 Costumbres y Prácticas Administrativas heredadas

El cambio institucional, es un proceso incremental. Las instituciones no cambian de manera absoluta; las incorporadas en un momento dado no son totalmente nuevas, sino que, los cambios van reconociendo antecedentes, la memoria histórica, conservando algunos rasgos, prácticas o costumbres de fórmulas anteriores. Los neoinstitucionalistas (ver cuadro N° 4) sostienen que las instituciones entran a un proceso de aprendizaje, identifican circunstancias y luego se adaptan. Las instituciones cambian gradualmente, donde es esencial el origen de las normas y las tradiciones políticas.

A mediados del siglo XIX, ya Tocqueville expuso que, para saber sobre qué cimientos se asentaba el nuevo gobierno de Francia, la República, era necesario revisar situaciones del pasado. Para él, el antiguo régimen tuvo como base la monarquía marcada por una administración centralizada.

Hay que tener presente que el predominio del poder real, la centralización administrativa, el ascenso de la burguesía y la decadencia de la aristocracia, generaron a lo largo del siglo XVIII un proceso irreversible que desembocaría en la transformación revolucionaria de 1789.

Algunas tendencias iniciadas bajo el antiguo régimen y los elementos de continuidad histórica, especialmente el fortalecimiento del Estado, influyeron en el periodo posterior. Por ello, Tocqueville escribe en su obra “el antiguo régimen y la revolución” lo siguiente: para comprender bien la revolución era preciso olvidar por un momento la Francia de esos días (1850) e ir a interrogar en su tumba a la Francia que ya no existe.²⁷¹

Hay un convencimiento de que en la sociedad anterior a la mutación revolucionaria de 1789, se establecieron las líneas directrices de lo que habría ser el nuevo mundo.

Ciertamente una convulsiva época de cambios; entre ellos, el advenimiento del liberalismo, en el que los gobernantes continuaron desarrollando una conducción que tiene su origen en el siglo anterior.

Me atrevo a afirmar, porque dispongo de pruebas, que numerosos procedimientos empleados por el gobierno revolucionario trajeron sus

²⁷¹ Tocqueville, Alexis De, *El antiguo régimen y la revolución*, México, FCE, 199, p. 75.

precedentes y ejemplos de las medidas adoptadas durante los últimos dos siglos de la monarquía. El antiguo régimen proporcionó a la revolución muchas de las formas; ésta no hizo sino agregar la atrocidad de su genio.²⁷²

Tocqueville puso en tela de juicio, el que una ruptura con el pasado hiciera posible construir un orden social sobre bases nuevas. Por el contrario, considera que todo cambio significativo debe entenderse como el resultado de un largo proceso histórico, en el que hay una continuidad relativa entre gobiernos y regímenes. Ubica al proceso de centralización administrativa como el hilo conductor que revela la conexión entre el antiguo régimen y la revolución, siendo adoptada, además, por la restauración y el imperio.

Omar Guerrero, citando una obra de ese entonces intitulada “de la centralización”, del abogado Cormenin (1840), transcribe:

Toda Francia estaba fundada en la centralización, pues en ese país había la misma jerarquía, la misma subordinación, las mismas oficinas y las mismas garantías. Por toda Francia se extienden los registros del estado civil y hay las mismas circunscripciones territoriales, las mismas administraciones, los mismos tribunales y las mismas leyes. Todos los ramos y dependencias del servicio público se ajustan unos con otros, de modo que el gobierno está impulsado por una centralización que mueve millares de brazos a un solo tiempo y compás.²⁷³

Las costumbres administrativas tienen una explicación en el esquema jurídico y administrativo del antiguo régimen. Tocqueville, asignó un apartado en la obra referida. Su conocimiento del derecho y de la Administración Pública, le permitieron asociar las costumbres administrativas con los contenidos y aplicación del conjunto de disposiciones normativas a las que llamó leyes secundarias. Se advierte entonces una relación estrecha de los habitantes de las comunidades, con los usos sociales y las prácticas administrativas, con las rutinas, con los procesos administrativos y los asuntos diversos que vinculan a los individuos con la autoridad, con los funcionarios.

²⁷² *Ibidem*, p. 303.

²⁷³ Guerrero, Omar, “Estudio Introductorio”, en Charles-Jean Bonnin, *Principios de Administración Pública*, México, FCE, 2004, p. 148.

Las actividades administrativas se convierten en instituciones duraderas y permanentes que cubren la existencia vital de los funcionarios y los ciudadanos, que se complementan.

Las leyes administrativas son más que simples normas de derecho; son el comportamiento adquirido, asimilado y a diario reproducido por administradores y administrados. Cuando ocurre una modificación de las leyes primarias relativas a la forma de gobierno, sin tocarse las secundarias, es idea de Tocqueville que la sociedad no se altere mayormente. Caso contrario ocurre cuando las últimas son trastocadas: entonces si hay una convulsión social porque tal modificación incide en los intereses vitales de la nación al afectar a cada uno de los individuos, y cuando esto ocurre en un país centralizado como Francia, la alteración trae consecuencias convulsivas para el gobierno que la genera. Esto ocurrió en 1787 con la reforma o la revolución administrativa como la llama Tocqueville, lo que provocó según su opinión, la revolución política, mejor conocida como Revolución Francesa.²⁷⁴

Lo propio ocurrió en el mundo novohispano y su Administración Pública, que recibieron influencias diversas, tanto del gobierno español del que formaba parte, como de las mutaciones ocurridas en Europa, que se acumulaban a las tenidas durante las centurias de dominación. A ellas se sumaron las impuestas con el cambio dinástico y la llegada de los borbones a partir del siglo XVIII, que marcaron desde entonces, una huella importante que influiría en las administraciones posteriores.

En el orden de ideas apuntadas, las instituciones de la Administración Pública Colonial no fueron fórmulas totalmente nuevas, sino, en parte, modelos derivados de las instituciones peninsulares acomodados a las nuevas realidades de los nacientes dominios de ultramar e influidos por los cambios registrados en el ámbito internacional, como los ya mencionados de Francia, que repercutieron en la proyección del gobierno absolutista español hacia la monarquía constitucional moderada; en la incipiente creación de distintos órganos estatales para hacerse cargo de sus diversas tareas como germen del principio de división de Poderes propuesto por Montesquieu; en la regulación constitucional de la organización y funcionamiento del Estado y concretamente de la Administración Pública; en la consagración de los

²⁷⁴ Guerrero, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Harla, 1985, pp. 56-57.

derechos fundamentales, primeramente en el Estatuto de Bayona aprobado a instancias de Napoleón Bonaparte y final y principalmente en la Constitución de Cádiz de 1812, y en la adopción de figuras como las Intendencias de origen galo.

En España durante los siglos XVI y XVII operaba el sistema polisinodial que se expresaba en los consejos que recibían la opinión colegiada o plural de sus integrantes y que comprendían los aspectos territoriales y los temáticos, respectivamente. Uno de los más importantes era el Consejo de las Indias, de naturaleza mixta, a la vez territorial y temático, como ha quedado expuesto en la presente investigación, el cual adoptó algunas de las prácticas o costumbres administrativas de los demás, en el sentido de conocer y proponer colegiadamente la atención de los asuntos de su competencia, para someterlos a la aprobación superior del monarca.

El polisinodial se trataba de un sistema de administración pesado y lento: Una moderna administración requería desprenderse de consejos acéfalos, de integración heterogénea, llenos de rivalidades personales y estatutarias, responsables de tomar decisiones y actuar con prontitud.²⁷⁵

Un asunto importante fue la progresiva sustitución del sistema polisinodial²⁷⁶ propio de los austrias. Las formas modernas de administración crean agentes ejecutivos individuales y los cambios en la administración van a tener el impulso de los secretarios y la disminución de los Poderes intermedios quienes contaban con influencia en los consejos de los Habsburgos.

Emergen pues las Secretarías de Despacho, que serán elementos muy importantes en la actividad de la Administración Pública en el siglo XVIII, los secretarios, en contraste con los sínodos que integraban los antiguos consejos, se responsabilizan directamente ante la autoridad superior de los resultados de las carteras a su cargo.

El absolutismo centralizador y racionalizador del Estado; una Administración Pública más dinámica, profesional y eficiente; el sistema de secretarías, entre otras reformas, afianzaron el poder de los borbones.

²⁷⁵ Rivera García, Antonio, *Cambio dinástico en España: ilustración, absolutismo y reforma administrativa*, España, Biblioteca Valenciana, 200, p. 220.

²⁷⁶ Término acuñado por el Abad Saint Pierre, en su obra *Discours sur la polysynodial*, publicado a inicios del s. XVIII.

Los diferentes esquemas y procedimientos que se aplicaron en el gobierno español y en el novohispano, sumados a los valores, costumbres y rutinas, marcaron los rasgos de su Administración Pública, que a su vez repercutieron parcialmente en la administración nacional del México independiente y en menor grado en la Administración Pública sinaloense.

En el caso de México así sucedió; las influencias de Europa hacia España, de ésta a la Nueva España y así sucesivamente al México independiente hasta las etapas posteriores de formación o desarrollo institucional del país; de manera similar se trasladó este fenómeno a las entidades federativas. La Administración Pública fue adquiriendo caracteres que se transmiten en la instauración de sistemas y procedimientos en los cuales se incorporan prácticas y hábitos.

Una práctica que se ha reproducido desde que los borbones suplantaron el sistema polisindial, al establecer el gobierno del despacho, profesionalizar la burocracia y acentuar la centralización, es el secreto de Estado.

El gobierno colegial hace imposible conservar secretos de Estado; la ejecución de las decisiones sufre retrasos por la lentitud del examen de los expedientes y por los conflictos de competencias entre consejeros; en ausencia del Rey, que no asiste a todos los consejos; se desarrollan la corrupción y el vicio, como sucede en España del siglo XVII.²⁷⁷

El secreto de Estado encuentra en las administraciones borbónicas, a través de los Secretarios de Estado, condiciones adecuadas para su ejercicio. Se ha empleado como medida institucional de salvaguarda de los intereses y objetivos oficiales.

El secreto es más bien una técnica política empleada por expertos, por los buenos gobernantes y regida por criterios instrumentales o de eficiencia. Son las gestadas en bien del interés público y con el concurso de la equidad posible.²⁷⁸

Otra práctica importante que tiene antecedentes desde la Colonia, son las visitas, que fueron creadas como un instrumento de vigilancia, de fiscalización

²⁷⁷ Dubet, Anne, *La importación de un modelo francés*, Revista de Historia Moderna, Alicante, España, Universidad de Alicante, núm. 25, 2007, p. 226.

²⁷⁸ Naude, Gabriel, *Consideraciones políticas sobre los golpes de Estado*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 53.

que ejercían, inicialmente, autoridades eclesiásticas y, posteriormente, el gobierno monárquico.

El gobierno efectuaba visitas cuando había asuntos de interés en sus jurisdicciones o territorios, por extensos o distantes que fueran. Ordenaba su realización a un visitador que se acompañaba de personal de apoyo, conocedor de las materias a revisión; se hacía a determinadas instituciones, o en áreas específicas de alguna actividad o sobre el desempeño y comportamiento de algún funcionario.

Las visitas se practicaban por tener el gobierno información secreta, que se ejercía por un juez especial como resultado de serias denuncias. Se podría decretar en cualquier momento contra un oficial del rey, o un grupo de ellos, bien en una ciudad o en todo un virreinato.²⁷⁹

Las visitas eran inspecciones o investigaciones para tener conocimiento e información de las condiciones de la administración y solucionar problemas o proponer mejoras; tenían un carácter ocasional, aunque llegaban a extenderse años. La visita era propuesta del Consejo de Indias, con la orden del monarca. El visitador recibía poder general en el que se establecía expresamente la competencia.

Durante el siglo XVIII, con los borbones la visita general dejó de ser un instrumento para castigar las malas conductas y fue empleada como elemento reformador para implantar un nuevo modelo de políticas. Las visitas eran, probablemente, el procedimiento más efectivo para el control de la actividad administrativa²⁸⁰

Hay un asunto importante que llama la atención durante los tres siglos de la Colonia. Nunca acudió a la Nueva España ni a alguno de sus dominios en América, ningún soberano, ni Habsburgo ni Borbón. No se localizó registro alguno que confirme la presencia real durante el Virreinato, como tampoco en el México independiente, sino hasta el siglo XX.

Se hace esta anotación porque los extensos territorios que representaban las indias tuvieron para España una importancia cardinal. Aunque es comprensible la ausencia de los reyes por razones propias de su elevada responsabilidad

²⁷⁹ Céspedes del Castillo, Guillermo, *América hispánica*, Barcelona, Labor, 1983, p. 240.

²⁸⁰ Pietschmann, Horst, *op. cit.*, p.158.

que ameritaba su permanencia en la sedes monárquicas. Además de las dificultades y riesgos que implicaba el traslado al nuevo mundo. La travesía en el mar duraba alrededor de tres meses. Mención igualmente interesante es cuando en 1978, por primera vez, un Rey de España visita México, será Juan Carlos I, el actual monarca.

Pareciera una obviedad decir que una de las grandes herencias impuestas en la vida y sociedad novohispana, fue la lengua castellana. Con la conquista española y la destrucción de las civilizaciones asentadas en Mesoamérica, se establecieron –como ha sido expuesto en diferentes apartados de la investigación– nuevas formas de organización política, económica y social, así como diversos patrones religiosos y culturales.

Se verifica entonces un cambio institucional drástico y la edificación de un orden diferente: nuevas instituciones políticas y administrativas; un proceso evangelizador que modificó creencias y rituales religiosos, con la salvedad de que la conversión religiosa, a cargo de los misioneros, se realizó, durante un largo tiempo, en la propia lengua de los indígenas; distintos mecanismos de dominio y explotación hacia los naturales; y, la incorporación gradual de la lengua española entre la población sometida.

Con la caída del imperio azteca y la derrota de los demás señoríos indígenas, los peninsulares inauguran la Nueva España. A partir de ese momento la comunicación escrita y demás actos de la Administración Pública serán en lengua castellana.

El libro VI de la Recopilación de Leyes de Indias, contiene una ley que se remonta a las reales cédulas del 1550 en la que ordena que se pongan escuelas de lengua castellana para que aprendan los indios.²⁸¹ También en Real cédula se ordenaba que:

Se imponga el castellano como lengua única en todas las Colonias, para que de una vez se llegue a conseguir, el que se extingan los diferentes idiomas de que se usa en los mismos dominios, y sólo se hable el castellano²⁸²

²⁸¹ *Leyes de Indias*, <http://www.Congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm>.

²⁸² Sánchez Ferlosio, Rafael. *El castellano en las Indias, "La hija de la guerra y la madre patria"*, Barcelona, Destino, 2002, p. 65.

En el México independiente, según se refirió antes, el secreto de Estado, el sistema de las cuatro causas o de las Secretarías o Ministerios de Estado, así como la centralización de la administración, fueron instituciones y prácticas heredadas de la administración Colonial. Asimismo, lo han sido, por citar algunos ejemplos, las visitas de funcionarios para atender asuntos de su jurisdicción, en un ejercicio que tuvo como antecedente indirecto las visitas realizadas durante la Colonia y concretamente en la etapa de las Reformas Borbónicas, como es el caso de la efectuada por José Gálvez para constatar la situación en la Nueva España e implementar, en su caso, las medidas conducentes; el otorgamiento de garantía o fianza, exigida a los funcionarios que manejan recursos públicos; la toma de protesta que deben de rendir los servidores públicos para tomar posesión de sus cargos y el ceremonial oficial correspondiente; la enseñanza del castellano; las reglas de la disciplina castrense; los protocolos que rigen el desempeño y los actos del Ejecutivo, particularmente a su titular, como Jefe de Estado; algunas prácticas de profesionalización del servicio público; el nombramiento y remoción de los servidores públicos; las prácticas internas de las Secretarías de Estado en la que dictámenes o acuerdos se someten a consideración del titular.

En la Administración Pública de Sinaloa por su parte, trascendieron algunas de esas prácticas administrativas procedentes desde la Colonia y derivadas, principalmente, de la Administración Pública Nacional, como lo han sido las señaladas con antelación, con adecuaciones regionales, por supuesto.

De manera concreta, de la Administración Pública Federal, han repercutido en la de Sinaloa, destacadamente: la obligación del Ejecutivo de rendir un informe anual sobre la situación que guarda la Administración Pública a su cargo, habiéndose anticipado en 1825, el Estado Interno de Occidente, del cual Sinaloa formaba parte, en contemplar ese deber del Ejecutivo, sin la regularidad anual, que posteriormente se estableció; la obligación del Ejecutivo y demás autoridades de la Administración Pública, de fundar y motivar, debidamente, todos sus actos y determinaciones, en observancia del principio de legalidad; la obligación de las autoridades de hacer lo que la ley expresamente les autoriza; la facultad del Ejecutivo de iniciar leyes; la obligación del Ejecutivo de formular las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos; la obligación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Paraestatal de informar al Poder Legislativo del ejercicio de los recursos públicos; la obligación del Ejecutivo de someter a la aprobación del Congreso para su ratificación determinados nombramientos de servidores

públicos; la facultad del Ejecutivo de presentar al Congreso nombres para ocupar determinados cargos públicos, cuya elección compete al órgano legislativo; la regulación constitucional, orgánica y reglamentaria de las instituciones administrativas; la exclusividad de parte del Poder Ejecutivo de la Administración Pública; la elección popular del Ejecutivo; la facultad reglamentaria de la Administración Pública otorgada al Ejecutivo; la facultad del Ejecutivo para nombrar y remover a los miembros de su gabinete; la división de la Administración Pública en Estatal y Paraestatal; la distribución de la Administración Pública Estatal bajo el sistema de Secretarías de Estado; la práctica del Ejecutivo de acordar con los titulares de las Secretarías los diversos asuntos de cada ramo; el refrendo secretarial; la planeación estatal del desarrollo; y diversas dependencias, entidades administrativas, organismos descentralizados y autónomos regulando similares áreas.

4.5 El Plan Estatal de Desarrollo ¿Factor de Cambio Institucional de la Administración Pública en Sinaloa?

Este apartado se enfoca en revisar si los planes de desarrollo, tanto los nacionales, como los del Estado de Sinaloa, presentados en su historia, han sido un factor de cambio institucional, y además, si en sus contenidos, establecen traducción presupuestal.

No es propósito de este apartado remitirnos a los orígenes de la planeación del país y de Sinaloa. En la investigación se apuntó lo relacionado con la planeación y modernidad con motivo de las reformas borbónicas. Desde 1930 y en las décadas posteriores surgieron distintos planes y programas, procesos y técnicas de planeación que incorporaron dependencias y entidades de la Administración Pública. Sin embargo, es hasta 1983 cuando se establece formalmente en México, a nivel federal, al reformarse los arts. 25 y 26²⁸³ de la Constitución de la República que da sustento al plan, a la ley de planeación y al sistema nacional de planeación democrática. Dicho esquema se estableció posteriormente en las entidades federativas.

La implantación de la planeación como sistema, fue acompañada de un marco normativo y orgánico que propició reformas importantes. Se crearon leyes secundarias, organismos, es decir, nuevas instituciones y procesos enfocados a la articulación de las tareas y objetivos de un engranaje integral en la Administración Pública.

²⁸³ Ver Constitución Política www.diputados.gob.mx/leyes.

Como parte del sistema de planeación nacional y los respectivos estatales, surgen los planes de desarrollo, que se constituyen en documentos importantes que enuncian el conjunto de actividades de una gestión gubernamental.

El Plan Nacional de Desarrollo, precisa la ley²⁸⁴, deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El plan de desarrollo, es un documento enunciativo pero no vincula jurídicamente al Presidente de la República ni a los demás responsables de la ejecución. No obstante, su regulación por la ley y la valoración del cumplimiento de los objetivos y metas del plan y la revisión anual de los informes que está obligado a entregar el titular del Ejecutivo de parte del Congreso, implican que deben ser factibles de realizarse de contarse con la disponibilidad financiera pues de otra manera no los aprobaría el Poder Legislativo, y que hacia su consecución debe encaminar sus esfuerzos el Ejecutivo y su administración.

La Ley de Planeación²⁸⁵ establece en su art. 1 que la Administración Pública Federal deberá encauzarse en función de la planeación. En el art. 5 indica que el Presidente de la República remitirá el plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. El Poder Legislativo formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del plan. Cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de acciones y resultados de la ejecución del plan y de los programas.

El art. 7 establece que el Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos informará de su contenido y su relación con los programas anuales. Art. 14, VIII, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá la atribución de verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del Plan.

²⁸⁴ *Ley de planeación*, www.diputados.gob.mx/leyes.

²⁸⁵ *Idem*.

Lo anterior significa que después de elaborado el Plan Nacional de Desarrollo por el Ejecutivo Federal y de su aprobación como viable de realizarse por el Congreso de la Unión, dentro de los primeros seis meses de su administración, el propio Presidente debe proyectar y sustentar los recursos presupuestales necesarios en las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, formuladas obviamente con el apoyo técnico y pleno conocimiento de las finanzas disponibles de la Secretaría de Hacienda y enviarlas para su aprobación al Legislativo, informando inclusive de su relación con los programas anuales de su administración derivados del plan de desarrollo, debiendo adicionalmente la Secretaría de Hacienda, verificar la relación de los programas con las partidas asignadas y su aplicación, por lo que debe existir una correlación presupuestal con los objetivos y metas del plan definida por el propio Ejecutivo, tanto en el diseño del plan, como en su implementación y ejecución.

Los contenidos que tradicionalmente incorporan los planes de desarrollo, son diagnósticos, objetivos, estrategias, líneas de acción y metas e información diversa sobre las diferentes ramas y actividades que le competen al Poder Ejecutivo.

La ley²⁸⁶ menciona que mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Ciertamente hay una serie de instancias que llevan a cabo estas tareas, siendo la dependencia encargada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo principal, aunque el plan y los resultados en la aplicación de sus propósitos, mantienen un carácter declarativo, independientemente del grado de cumplimiento que se tenga.

Los planes de desarrollo y los distintos programas sectoriales, regionales y especiales, que se desprenden del mismo, tienen una referencia directa con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y, por supuesto, hay una asociación con las partidas de los presupuestos de egresos que están asignadas a las áreas públicas.

Eduardo Castellanos Hernández (2011), ha expresado la importancia que el plan o los diferentes planes de desarrollo cuenten con traducción presupuestal y elevar el plan al carácter de ley.

²⁸⁶ *Idem.*

El plan se convierte en una sola enunciación de buenos propósitos o en la lista actividades deseables a emprender o un discurso demagógico pero, en cualquier caso irrealizable. Ciertamente, requiere además de rigor en el control y evaluación de sus avances, pero incluso estas etapas tienen como sustento los adelantos o retrocesos logrados en el ejercicio presupuestal.²⁸⁷

En Sinaloa, las previsiones y alcances de la Ley de Planeación,²⁸⁸ se asemejan, a la disposición federal, considerando, por supuesto, el ámbito local de validez. En este sentido, el Ejecutivo local, también envía el plan para su examen y opinión, al Congreso Estatal, que podrá formular las observaciones que estime adecuadas. Sinaloa ha tenido cinco Planes de Desarrollo, a partir de 1987, hasta el 2011. Ninguno de ellos contempla en estricto sentido, una alineación con traducción presupuestal, aunque resulta obvia.

Nos hemos interrogado acerca de si los Planes de Desarrollo constituyen un factor de cambio institucional, o una herramienta para el cambio. Se diría que un plan, es en su inicio un proyecto de cambio, que puede convertirse en un detonante o factor del cambio, de generar modificaciones institucionales en la organización o funcionamiento de la Administración Pública, a medida de que se cumplan sus enunciados, sus objetivos y metas.

Los planes deben cumplir con los objetivos que se fijan; las metas previstas, deben cuantificarse. El aspecto financiero y presupuestal, tiene que ser viable para responder con capacidad a los fines establecidos. Plantear un esquema con estos alcances, tendientes a la vinculación del plan con su ejecución y dotarlo de un diseño presupuestal ad hoc, con especificidad en sus distintas etapas de implementación, implica una organización administrativa y presupuestal.

4.6 Los Procesos y Efectos del Cambio Institucional en la Administración Pública del Estado de Sinaloa

En la Administración Pública de Sinaloa, desde su surgimiento como Estado autónomo en cuanto a su régimen interior, se han registrado los diversos procesos de cambio institucional propuestos por Jepperson.

²⁸⁷ Castellanos Hernández, Eduardo, *La necesaria traducción presupuestal del plan*, en Boletín INAP, núm. 4, México, INAP, 2011, p. 15-17.

²⁸⁸ Véase Periódico Oficial, "El Estado de Sinaloa", núm. 132-bis de 2 de noviembre de 1987.

En efecto, en primer término, se registró el proceso de formación institucional al establecerse en la primera Constitución local de 1831, al Poder Ejecutivo y como titular del mismo y de la Administración Pública, al Gobernador del Estado, apoyado en el Vicegobernador, la Secretaría de Gobierno, la Tesorería General, el Consejo de Gobierno, la Instrucción Pública, la Hacienda Pública, la Milicia Cívica, la Imprenta Oficial y la Casa de Moneda. Dicho proceso se ha repetido en los siguientes periodos constitucionales hasta la actualidad, en cada una de las nuevas dependencias o entidades incorporadas a la Administración Pública señaladas en los distintos apartados a los cuales nos remitimos para obviar repeticiones.

Paralelamente al proceso de formación de las nuevas instituciones de la Administración Pública en las distintas fases constitucionales y al de transformación de que han sido objeto para adecuarlas a las nuevas necesidades, se ha dado el proceso de desarrollo, particularmente cuando los cambios introducidos las han hecho evolucionar estructural y sobre todo funcionalmente, mejorando su desempeño interno y el externo hacia la sociedad, proveyéndola de los bienes y servicios públicos.

Como ejemplos más destacados de desarrollo institucional pueden citarse, la creación de los Departamentos Gubernativos y de otras importantes instituciones administrativas que por primera vez impulsaron de manera significativa el crecimiento estructural y funcional, además de la regulación de la Administración Pública, en el gobierno de Ramón F. Iturbe, en la Constitución Política local de 1917; la sustitución posterior de esos departamentos por las Secretarías de Estado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973, en que se incorporaron diversas direcciones a las propias secretarías, así como las entidades dependientes directamente del Gobernador del Estado, con lo que se modernizó, dinamizó y amplió de nueva cuenta en forma destacada la organización y funcionamiento de la administración; su división en estatal y paraestatal, la creación del Gabinete Colegiado, el otorgamiento de la facultad de reglamentar la propia administración al Ejecutivo y la atribución conferida a los titulares de las dependencias de expedir los manuales de organización, en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981, con lo cual se impulsó su ordenación jurídica, organización y desempeño; así como las incorporaciones y transformaciones administrativas registradas durante la vigencia del presente Reglamento Orgánico de la Administración Pública Estatal de Sinaloa de 1999, que han buscado ponerla a tono con las nuevas

realidades locales y la interesante evolución de la Administración Pública Federal de la que ha heredado diversos modelos orientados a imprimirle un mayor sentido social y eficacia, eficiencia y congruencia a sus instituciones, muchas de ellas diseñadas o rediseñadas con las modalidades de Reforma, Modernización e Innovación Administrativa registradas en el ámbito nacional.

En cuanto al proceso de desinstitucionalización, cabe decir que ha operado en dos sentidos: En una desinstitucionalización formal y material, cristalizada en la desincorporación o desaparición de aquellas instituciones que agotaron su cometido o perdieron su utilidad pública o se volvieron contraproducentes para los fines del Estado, como el Consejo de Gobierno; la figura del Vicegobernador; los Departamentos Gubernativos; las Secretarías de Finanzas y de Desarrollo Económico establecidas en Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973, excluidas en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981; y las entidades administrativas Secretaría de Coordinación, Gestión y Representación, Coordinación Forestal y Minera, Oficina de Información y Relaciones Públicas, las tres entidades de Promoción Económica zona sur, zona centro y zona norte, y la Unidad Política Electoral instituidas en dicho reglamento que en el siguiente de 1999 aún vigente se anularan. Por otro lado, ha operado en una desinstitucionalización meramente formal decretada en cada nueva Constitución Política del Estado, ley o reglamento orgánicos que al abrogar al anterior legalmente la anuló automáticamente con sus anteriores disposiciones e instituciones, aunque materialmente continuaran existiendo para ser consideradas o retomadas o reinstitucionalizadas formalmente, al mismo tiempo, en el nuevo ordenamiento.

Finalmente, en lo que atañe al proceso de reinstitucionalización, corresponde decir que igualmente se ha registrado de dos maneras: formal y material que se dio inicialmente en la formación del Estado de Sinaloa como entidad autónoma, en su primera Constitución Política, al formar su Administración Pública, con instituciones públicas retomadas del desaparecido Estado Interno de Occidente, como las figuras de Gobernador del Estado, Vicegobernador, Secretario de Gobierno, Tesorero y Consejo de Gobierno, por ejemplo; y, por otra parte, en una reinstitucionalización meramente formal generada en cada nueva Constitución Política local, ley o reglamento orgánicos de la Administración Pública, que automáticamente al abrogar al anterior ordenamiento y anular formalmente sus instituciones sin extinguirlas materialmente, las retomaba o reconsideraba en su nuevo texto.

Las modalidades de Reforma, Modernización e Innovación Administrativa y, en general, los procesos de cambio propuestos por Jepperson en los que dichas modalidades están implícitas, que han generado la transformación de la Administración Pública Nacional, configurándola estructural y funcionalmente en los distintos regímenes y etapas, han influido con sus efectos en ella hasta la época actual, en el cambio institucional de la Administración Pública del Estado.

Del orden nacional derivaron directa o indirectamente, la titularidad exclusiva de la Administración Pública de parte del Poder Ejecutivo separado de las otras funciones estatales por virtud del principio de división de Poderes; la desaparecida figura del Vicegobernador, equivalente local del Vicepresidente de la República; la Secretaría de Gobierno, germen de la adaptación local del sistema de Secretarías de Estado; el Consejo de Gobierno desinstitucionalizado posteriormente; la Casa de Moneda después extinguida; la institución de Instrucción Pública transformada después en el Departamento de Instrucción y Bellas Artes; la Hacienda Pública; la elección popular de las autoridades y las instituciones electorales adecuadas localmente; la institución del Registro Civil; el Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; la Fiscalía Social o institución del Ministerio Público convertida en Procuraduría General de Justicia.

De igual manera, la Contaduría Mayor de Hacienda; la Junta Central de Conciliación y Arbitraje transformada después en Junta Local de Conciliación y Arbitraje; los Departamentos Gubernativos en la gestión de Ramón F. Iturbe, en una adaptación local al nivel de secretarías de los departamentos establecidos en la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para la Administración Pública Federal; el sistema de Secretarías de Estado con diversos ramos que sustituyeron a los citados Departamentos Gubernativos; la Planeación Estatal del Desarrollo; las dependencias o entidades vinculadas directamente al Ejecutivo como la Secretaría Particular y el Secretario y Segundo Vocal de la Comisión Agraria Mixta; el Gabinete Colegiado; la división de la Administración Pública en estatal y paraestatal, y la facultad del Ejecutivo estatal para reglamentar la Administración Pública y crear, transformar, fusionar o suprimir dependencias o entidades administrativas, además de las indicadas concretamente en el capítulo anterior.

A partir de la Constitución Federal de 1917 y principalmente a raíz de la implementación de aquellas modalidades transformadoras, la Administración

Pública Federal ha mostrado un creciente desarrollo y servido de modelo a las administraciones públicas de los Estados, concretamente a la de Sinaloa, cuya organización por ende, muestra una serie de coincidencias. Hasta entonces las costosas causas del cambio institucional discontinuo como las revoluciones, manifestaciones o planes, algunos de efectos adversos o retrógrados, dieron paso en adelante a los cauces o vías previstos en aquella Ley Fundamental y en la Constitución Política del Estado, con los que en base a modificaciones de la ley, se han impreso a la Administración Pública y sus instituciones las adecuaciones procedentes. Así, ambas Administraciones Públicas Federal y Estatal han observado un desarrollo sostenido encabezado por la primera.

El cambio institucional de la Administración Pública Federal ha influido cada vez más en la transformación evolutiva de la Administración Pública de Sinaloa, al adoptar ésta, reiteramos, diversas instituciones nacionales, adecuadas localmente, hasta evidenciar un marcado paralelismo en la actualidad.