

INVIOLABILIDAD Y REFORMAS DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES. NAYARIT Y SU CONSTITUCIÓN

José Miguel MADERO ESTRADA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Inviolabilidad constitucional local*. III. *Reformabilidad constitucional estatal*. IV. *Nayarit y su Constitución*. V. *Corolario*.

I. INTRODUCCIÓN

En el enfoque con que se han hecho los estudios sobre la situación constitucional de las entidades federativas, predominan los realizados desde el punto de vista colateral o secundario, en tanto se abunda y profundiza en lo que se refiere a las instituciones y principios establecidos en la Constitución general de la República.

Por ello es que la comprensión de las autonomías locales no ha contado con investigaciones integrales que respalden el desarrollo de una teoría constitucional de los estados miembros de la Federación mexicana. Ha habido trabajos constitucionales hechos por administrativistas y obras administrativas realizadas por constitucionalistas, pero la parte nuclear del derecho local constitucional no ha sido suficiente, habida cuenta que en su vasta plataforma, 31 estados y un Distrito Federal, abundan problemas estructurales que plantea el federalismo para su correcto entendimiento y aplicación.

El problema de la ordenación constitucional de las entidades, deja patente que las principales bases para su organización las suministra la Constitución general. En ese contexto, no es posible plantear nuevos esquemas y contenidos en las Constituciones de los estados de la República, debido a que pertenecen al género del estado compuesto y se requere-

rirá, primero, que éste sea reformado o que al menos cambie las reglas fundamentales para la operación y efectividad de las autonomías locales.

La actuación y funcionalidad de las instituciones locales, requiere ser examinada a profundidad sin oponerlas o supeditarlas a las condiciones que unilateralmente fijan las agendas centrales. Es de considerarse que la discusión de una nueva Constitución general o su actualización y revisión profunda, debe abordarse también desde el enfoque local; es decir, tomando en cuenta indisolublemente la situación constitucional que guardan las entidades locales, donde existen delimitaciones negativas y positivas del sistema constitucional general.

Tal propósito lleva aparejada la revisión de los principios federales contenidos en la carta magna que no depende aisladamente de cada una de las entidades federativas, sino de todas a la vez, junto a los actores que tal envergadura exige para refundar: libertad y soberanía locales, ejercicio de autonomía, situación de los derechos políticos de la población asentada en los territorios estatales, las cuestiones del territorio, aunado al territorio insular local, el tamaño de las asambleas legislativas locales y la reelección inmediata de sus integrantes; las facultades y prohibiciones de los órganos del poder público; el rango de requisitos para los principales cargos locales; la organización, competencia y funcionamiento de la jurisdicción local; el municipio libre; las responsabilidades de servidores públicos; la desaparición de poderes; los procedimientos y requisitos para la reforma constitucional, entre otros aspectos.

México es un Estado que sólo tiene de federal el nombre, como ocurre en algunos Estados iberoamericanos. Este estudio no sólo tiene interés teórico, sino que guarda serias complejidades en la práctica constitucional, en razón de lo cual debe ser un tema obligado a tratar en el futuro.

Se demanda entonces que la libertad y autonomía no se vean afectadas por el pacto, sino al contrario, fortalecidas e incrementadas. Es indiscutible que ninguna comunidad territorial infraestatal puede considerarse titular del derecho de autodeterminación, la que solo existe en el plano internacional. De lo que se trata es que la Constitución general no intervenga exageradamente en la vida de las entidades, ni que éstas, tampoco, contradigan el propio ordenamiento constitucional general. Es necesaria una nueva competencia cooperativa entre los órdenes de autoridad para que el estado opere en forma eficaz en el plano interno y sobre todo en el plano internacional, si la composición y estructura de ese Estado no mira y se nutre de su propia periferia.

II. INVIOLABILIDAD CONSTITUCIONAL LOCAL

La mayoría de las Constituciones estatales consagran el principio de inviolabilidad, cuya fuerza normativa consiste en que nadie tiene derecho de revocar la Constitución ni desconocer o modificar el orden jurídico y político que regula, sino con los procedimientos y formalidades que ella misma permite.

Ningún sistema jurídico regula su autodestrucción. Ello es indeseable y absurdo en un régimen de derecho, porque toda acción que suplante, altere o busque destruir el orden constitucional, necesariamente tendrá sustento en hechos contrarios a la Constitución. Por eso es que las características más importantes a que se contrae el principio de inviolabilidad constitucional consiste en garantizar su permanencia por encima de vicisitudes o circunstancias que afecten el orden jurídico en ella previsto. La Constitución no reconoce el uso de las armas para sobreponerse a su fuerza normativa, política e ideológica.¹ De ahí que las rebeliones, motines y cuartelazos que conllevan graves alteraciones al orden jurídico, acaso lograrán interrumpir la observancia de la Constitución, debido a la naturaleza violenta que ocasionarán tales acontecimientos, pero ésta no perderá su fuerza y vigor.

En el foro suele discutirse que tales movimientos son distintos a la revolución que generalmente antecede y es fuente la nueva Constitución. Aquellos buscan el poder desconociendo su orden normativo y desplazando autoridades legítimas. La revolución, en cambio, irrumpe el viejo modelo, lo transforma radicalmente y produce su propia legitimación histórica con actos y órganos revolucionarios que crean la Constitución para fundar los nuevos elementos organizativos del Estado.² La inviolabilidad,

1 Blanco, Víctor y Platero, Gonzalo, “¿Existe una obligación moral de obedecer el derecho?” *Perspectivas actuales del derecho, ensayos jurídicos en tiempos de cambio*, comentarios de Eusebio Fernández, México, ITAM, 1991, pp. 335-350.

2 Sostiene que el decreto número 1421, expedido por el Congreso de Coahuila que desconoció al general Victoriano Huerta y concedió facultades extraordinarias al Ejecutivo local —cuando era titular el propio Carranza—, constituyó un acto de naturaleza revolucionaria cuya finalidad era conservar el orden constitucional violado, y concluyó en las hipótesis siguientes sobre el órgano creador de la Constitución: 1. fue un acto revolucionario originario; 2. se crearon un conjunto de órganos del movimiento revolucionario, con sistemas normativos y características especiales; 3. con base en ese orden revolucionario, se aprobaron, por ejemplo, el decreto número 1421 y el Plan de Guadalupe, incluyendo sus adiciones y reformas, y con base en ellos se desarrolló

como principio fundamental, supone y supone bien, que la fuerza constitucional hará recobrar el orden jurídico suspendido por los trastornos que generalmente son tipificados en la legislación penal, a cuyos responsables se impondrán castigos ejemplares: una vez restablecido el orden constitucional volverá a ser acatada, exigiéndose la responsabilidad a todos los que la hubieren infringido. En esta parte las Constituciones estatales basan su autoridad y su fuerza.

Calificados como delitos graves por afectar valores e instituciones fundamentales, quienes infrinjan la inviolabilidad constitucional incurrirán en ilícitos contra el orden constitucional y su integridad territorial, o bien en conspiración, rebelión, sedición y terrorismo, conforme las prevenciones comunes de la legislación penal, cuya tipología más importante sanciona a quienes pretendan abolir, reformar o suspender la Constitución política del estado, sin tener facultades para ello; disolver el Congreso, impedir que se reúna o suspender sus sesiones, o coartar la libertad de sus deliberaciones; impedir a un diputado que se presente a desempeñar su cargo, perseguirlo o atentar contra su persona o bienes, por las opiniones emitidas por su desempeño; impedir que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia tomen posesión de sus cargos, obligarlos a renunciar o separarse, intentar por medios violentos que dicten sus fallos en determinado sentido, o impedir que los pronuncien; e impedir que las autoridades municipales tomen posesión de sus cargos u obligarlos a renunciar o estorbar el ejercicio de sus funciones.

Destaca, por otra parte, que la regulación penal sanciona los alzamientos armados de civiles en contra del gobierno del estado tendentes a abolir o reformar la Constitución o las instituciones que de ella emanan; impedir la elección o integración de los poderes y obstruir sus funciones; separar de su cargo al gobernador y demás funcionarios de los poderes del estado; sustraerse de la obediencia del gobierno o municipio, y despojar de sus atribuciones a alguno de los poderes, impedirles el libre ejercicio de ellas o usurpárselas. Cuando el presidente de la República intervenga con motivo de alguna rebelión, los rebeldes serán responsables por delitos del orden federal, juzgados y sentenciados como tales, con apego

la guerra revolucionaria, y 4. con fundamento en la creación y legitimación del orden revolucionario y en ejercicio de las facultades jurídicas establecidas en él, Venustiano Carranza convocó al Congreso Constituyente. Schmil Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Porrúa, Textos Universitarios, 1971, p. 6581.

a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 119 de la carta magna, disposición que regula defensa de la unidad territorial de la Federación para repeler trastornos internos o agresiones del exterior.³

III. REFORMABILIDAD CONSTITUCIONAL ESTATAL

La nayarita y todas las Constituciones estatales, establecen el derecho de iniciar reformas a la Constitución, el procedimiento que debe seguirse y los requisitos para que sean aprobadas. Las características del principio de reformabilidad parten del sustento teórico de la unidad y permanencia de sus contenidos, cuyo significado entraña la totalidad e indivisibilidad de la norma constitucional en el tiempo, lo cual permite su actualización por medio de adiciones y reformas, sin precisar que esas modificaciones sean totales en el sentido de poseer facultades para dictar nuevos ordenamientos. Esta posibilidad de adicionar y reformar la Constitución, viene a ser el único medio para modificar su estructura normativa, lo cual confirma el criterio de mutabilidad del orden constitucional en las entidades federativas. Este criterio imperante no ha sido atendido en últimas fechas, ya que varios estados, por iniciativa de sus respectivos gobernadores, o por acuerdos de éstos con las legislaturas, han modificado sustancialmente las cartas constitucionales originales, por ejemplo, las de los estados de México y Veracruz.⁴

El derecho de iniciativa de adición o reforma constitucional es otra característica, por cierto diferente del derecho ordinario de iniciativa de leyes o decretos. En efecto, este elemento de rigidez —no contenido expresamente en los requisitos para la reforma constitucional federal— hace, por lo general, que los diputados y el gobernador sean los únicos facultados legalmente para proponer modificaciones a la Constitución local. Por otra parte, el derecho de proponer reformas constitucionales —aunque puede comprender todos los temas posibles—, no otorga atribuciones para modificar o alterar los principios políticos fundamentales. Cabe ha-

³ Carrancá y Trujillo y Carrancá y Rivas, *Código Penal anotado*, México, Porrúa, 1999.

⁴ Entre otros académicos, Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996. Sostiene y funda la necesidad de dictar nuevos arreglos constitucionales para sustituir a los vigentes.

cer notar que el ejercicio de este derecho no excluye la posibilidad de que las proposiciones sean presentadas por uno o varios diputados a la vez, o por uno o varios diputados conjuntamente con el gobernador, debido a que la presentación conjunta de proposiciones no desnaturaliza el derecho de iniciativa constitucional.

Aparte del rechazo procedimental que merezca una iniciativa de reforma constitucional por no alcanzar la votación calificada por parte de la asamblea de diputados o de los ayuntamientos, existen otras improcedencias aplicadas a *contrario sensu*, a saber: *a)* cuando se trate de alguna iniciativa que haya sido rechazada dentro del mismo periodo de sesiones; *b)* que sean iniciadas por personas o entidades que carecen del derecho de proponer reformas o adiciones constitucionales; *c)* cuando la iniciativa no reúna los requisitos a que se refieren la ley y reglamentos de la Cámara de Diputados, entre otros, en los casos siguientes: sea presentada verbalmente; no contenga especificado su objeto, ni la exposición de los motivos o sus antecedentes, carezca del cuerpo normativo que haga difícil identificar las modificaciones jurídicas que se proponen y se omita el nombre y firma de quien o quienes la promueven; *d)* cuando las propuestas fueren presentadas por particulares, en ejercicio del derecho de petición, la negativa a tramitar propuestas de particulares no confiere derecho alguno para inconformarse o para recurrir la improcedencia del trámite.

La Constitución nayarita y una buena parte de las entidades federativas, no precisan adecuadamente regulación alguna respecto de las observaciones que el gobernador hiciera al decreto de adiciones o reformas aprobado por el Constituyente, por lo cual se requerirá establecer que las leyes fundamentales no necesitan la sanción del Poder Ejecutivo.

Otra característica es el procedimiento de aprobación de la adición o reforma a la Constitución que hace exigible un número calificado de votos tanto de los miembros de la Legislatura como del número total de ayuntamientos del estado, necesitándose para ello, el voto afirmativo de las dos terceras partes de los integrantes de la primera, y de las dos terceras partes de los segundos. Consecuentemente, la Constitución es inmodificable por medios ordinarios, lo que a su vez sustenta el conocido principio de “rigidez constitucional” pues toda modificación ha de hacerse por un órgano y mediante un procedimiento especial. La solución que aporta en este sentido el artículo 131 de la Constitución Política de Nayarit es más avanzado que el establecido en el numeral 135 de la carta federal, en virtud de que, para este caso, se ordena un requisito de vota-

ción calificada que se cuantifica a partir de los individuos presentes al momento de aprobarse la reforma, lo que desvirtúa en cierto sentido el elemento de rigidez constitucional del que habla la doctrina mexicana y, además, en cuanto a la participación de las legislaturas se exige apenas la aprobación de la mayoría sin otra opción que dar su voto afirmativo o negativo; es decir, sin posibilidad alguna de hacer observaciones que modifiquen el contenido de la minuta aprobada por las Cámaras del Congreso de la Unión en funciones de Constituyente.

De lo anterior se colige que el principio de reformabilidad constitucional se desplaza en variables políticas: por un lado, una excesiva facilidad para reformar la Constitución habida cuenta que los legisladores de un solo partido político, cuando ostentan la mayoría calificada, pueden aprobar las propuestas con la consabida inestabilidad que producen modificaciones constantes e indiscriminadas, y por otra parte, una excesiva rigidez que pudiera hacer fracasar las modificaciones constitucionales que fueren necesarias, cuando se requieran votaciones calificadas entre legisladores miembros de partidos políticos distintos, como ocurre cuando el número de integrantes de un solo grupo parlamentario no alcanza por sí solo a aprobar las reformas.

Con vista en el derecho constitucional correlativo, encontramos que no existe uniformidad en cuanto a los requisitos y procedimientos empleados, como se desprende del análisis siguiente:⁵

- I. Las Constituciones de Guanajuato, Puebla, Quintana Roo, Sonora y Tabasco, se identifican en los requisitos de aprobación traducidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y por el de la mayoría de los ayuntamientos; es decir, su rigidez se limita a exigir votación calificada únicamente del Congreso.
- II. En cambio, para la Constitución de Yucatán ya trasciende una cuestión singular, puesto que al exigir la misma votación calificada, no incluye en el proceso de reforma a los ayuntamientos, y lo mismo ocurre con Nuevo León y Tamaulipas. Procesos y requisitos similares adopta la Constitución de Veracruz, pero en su disposición preceptiva incluye el derecho de propuesta al gobernador

5 *Constituciones políticas de los estados de la República mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

y a la mitad más uno de los diputados, sin que por ningún caso se deliberen reformas si antes no concurren las dos terceras partes del Congreso. Del mismo modo la Constitución de Nayarit, que confiere el derecho de proposición únicamente a los diputados y al Ejecutivo, requiriéndose la votación calificada de los integrantes del Congreso y la de los ayuntamientos.

- III. En Campeche solamente se exige la votación por mayoría de votos, tanto del Congreso como de los ayuntamientos; en la Constitución de Guerrero pueden presentar iniciativa los diputados y el gobernador, exigiéndose aprobación por la mayoría de diputados presentes, siempre que se encuentre la totalidad de los miembros de la Legislatura, así como por la mayoría de la totalidad de los ayuntamientos; lo opinable de esas disposiciones radica en que el Ejecutivo tiene facultad para vetar la reforma, la que será discutida hasta el siguiente periodo de sesiones y si la cámara sostuviera su resolución y fuere nuevamente vetada, no volverá a discutirse sino hasta la siguiente Legislatura, y si ésta la aprobara, el gobernador tendrá que promulgarla obligatoriamente. En las Constituciones de Baja California, Colima, Jalisco, Michoacán, Morelos, Querétaro, Tlaxcala y Zacatecas se les confiere a los ayuntamientos un plazo de 30 días para que aprueben la reforma y si nada contestan se entenderá que la aceptan. Por su parte, las Constituciones de Aguascalientes, Chiapas, y Sinaloa reducen dicho plazo a 15 días. En cambio, para San Luis Potosí se exige, luego de la aprobación del Congreso, el voto posterior de cuando menos las tres cuartas partes de los ayuntamientos.
- IV. La Constitución de Durango antepone que no deben ser atacados los principios consignados y que se consignen en la carta fundamental de la República, con el previo establecimiento de un procedimiento comprendido dentro del periodo ordinario de sesiones, durante el cual solamente se publicará la propuesta en la prensa y se hará del conocimiento de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como de los ayuntamientos, para que emitan su juicio por escrito; luego se pasa a dictamen para que dentro del mes siguiente proceda la discusión, exigiéndose la votación calificada del Congreso y de la mayoría de los ayuntamientos. Esta Constitución omite el derecho de iniciar reformas constitucionales, por lo que tácitamente lo remite al proceso ordinario.

- V. La Constitución política de Hidalgo previene que las iniciativas que tengan por objeto reformarla o adicionarla, deberán suscribirse por el gobernador o por 3 diputados cuando menos, o por el Tribunal Superior de Justicia o por 10 ayuntamientos como mínimo, y remite a trámites ordinarios con votación calificada del número total de diputados y mayoría de ayuntamientos. En Oaxaca la regulación adopta al derecho de iniciativa y proceso ordinario (diputados, gobernador, Tribunal Superior de Justicia, ayuntamientos) sin otorgarlo a los ciudadanos del estado ni conferir intervención alguna a los ayuntamientos para su aprobación. De esto se desprende que, al igual que las leyes ordinarias, la reforma constitucional también podrá ser objeto de veto y hasta de dispensa de trámites.
- VI. Un reducido número de Constituciones establecen la incorporación del referendo al proceso de reforma constitucional. Chihuahua, al exigir votación de las dos terceras partes de diputados, previene que sean aprobadas por cuando menos 20 ayuntamientos que representen más de la mitad de la población, a los cuales se les otorga un plazo de 40 días naturales para dar respuesta, pues en caso contrario se reputarán aprobadas. Dichas reformas, una vez aprobadas, serán sometidas a referendo derogatorio, total o parcial, siempre que dentro de los 45 días siguientes a su publicación, lo solicite al tribunal estatal de elecciones el 10%, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados. La ratificación operará si más del 50% de los electores emite opinión favorable, en caso contrario serán derogadas y no habrá trámite sobre ellas antes de 2 años. Corresponden a dicho tribunal el cómputo de resultados y su publicación en el periódico oficial, remitiendo al Congreso las que no hayan sido para derogación inmediata. Cabe señalar que este sistema de democracia indirecta se extiende a las leyes que expida el Congreso, salvo las de carácter tributario y fiscal. En la Constitución del estado de México, además de considerar la integración del órgano revisor por el Congreso y los ayuntamientos, y de requerir votación calificada del primero y mayoría de los segundos, establece que el gobernador podrá someter a referendo total o parcial tanto las reformas constitucionales como las leyes que expida el Congreso, salvo las de índole tributario o fiscal, siempre que lo solicite el 20% de los

electores inscritos en las listas nominales e identificados dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación oficial. Se observa claramente que, en este caso, el referendo es procedente siempre y cuando reúna los requisitos de solicitud y de que, en última instancia, el propio gobernador lo estime pertinente. La Constitución de Jalisco, para ser reformada, remite tácitamente el derecho de iniciativa para leyes ordinarias y dispone votación calificada del total de diputados y de la mayoría de los ayuntamientos, incorporando el referendo derogatorio parcial o total, siempre que los solicitantes radiquen en cuando menos la mitad más uno de los municipios del estado. Dicho referendo podrá ser solicitado por el 2.5% de jaliscienses inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos en los 30 días siguientes a la fecha de publicación y por el gobernador, en su caso; el órgano encargado de organizarlo y desarrollarlo será el Consejo Electoral del Estado. Las reformas constitucionales en San Luis Potosí no comprendieron al referendo ni a las de carácter tributario y fiscal, no obstante si se extiende total o parcialmente en todas las leyes cuyas materias sean trascendentales o de especial interés para la vida en común.

Un aspecto adicionalmente importante a considerar en este análisis, es la intervención de los ayuntamientos en la reforma constitucional. Al respecto, en la mayoría de los casos no deja de ser una simple fase procesal, meramente declarativa y de naturaleza cuantitativa, debido a que el voto de éstos es computado corporativamente, sin que se ordene votación calificada a partir de cada uno de los miembros que conforman cada gobierno municipal, los cuales carecen de la atribución de proponer observaciones a la minuta aprobada por la Legislatura. En la generalidad de los casos, las Constituciones y leyes locales son omisas en cuanto a la intervención de los cabildos, por lo que será necesario también que se reglamenten, por ejemplo, la remisión de la minuta del decreto y copia del *Diario de los Debates* de los diputados, para el debido conocimiento de los municipios; los términos de la convocatoria o citación a sesión extraordinaria de cabildo; el contenido del acta pormenorizada donde conste nombre, firma y sentido de las discusiones; la comparecencia de un representante del Congreso para que participe con voz informativa pero sin voto en la sesión del ayuntamiento, así como de la votación de los municipios y reenvío del acuerdo a la Legislatura, todo ello dentro de un

tiempo improrrogable que no deberá exceder de 30 días naturales, aunado a la opinión que formule el Tribunal Superior de Justicia, en sesión de pleno, cuando así le fuere solicitado por la Legislatura, dependiendo de la naturaleza normativa del asunto.

IV. NAYARIT Y SU CONSTITUCIÓN

La nayarita es una Constitución reformada, a contar desde la fecha de su promulgación y del mecanismo empleado para publicarla. En efecto, la reformabilidad constitucional local de acuerdo con los decretos aprobados, puede resumirse en los cuadros siguientes:

Artículos que no han sido reformados: 30.

6o., 8o., 20, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 33, 41, 45, 46, 52, 56, 59, 61, 67, 71, 92, 93, 96, 98, 99, 100, 101, 106, 113, 130 y 132.

Artículos que han sido reformados una vez: 23.

1o., 2o., 13, 14, 21, 43, 44, 48, 49, 50, 54, 88, 95, 104, 111, 116, 126, 127, 128, 129, 134, 136 y 139.

Artículos que han sido reformados de dos a cinco veces: 65.

4o., 5o., 7o., 9o., 10, 11, 12, 15, 16, 18, 19, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 51, 53, 55, 58, 63, 64, 65, 66, 68, 70, 72, 74, 75, 78, 79, 80, 81, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 94, 102, 103, 105, 107, 108, 109, 110, 112, 114, 115, 115 bis, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 131, 133, 135, 137 y 138.

Artículos que se han reformado de seis a quince veces: 18.

3o., 17, 26, 27, 28, 29, 42, 60, 62, 73, 76, 77, 82, 83, 84, 123, 124 y 125.

Artículos que se han reformado más de cincuenta veces: 2.

47 (atribuciones de la Legislatura) y 69 (atribuciones del gobernador).

Del 5 de febrero de 1918 en que fue promulgada la Constitución al 2000, se han promulgado 78 decretos de reforma constitucional haciendo un total de 473 modificaciones, contadas artículo por artículo.⁶

⁶ El texto original de la Constitución fue publicado en el periódico oficial, órgano del gobierno del estado de Nayarit, en diversas ediciones, con los números 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 y 86, correspondientes a 17, 21, 24 y 28 de febrero y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918, respectivamente, independientemente de su promulgación por bando solemne.

A la lista de reformas habrá que añadirse que actualmente están derogados los artículos 57, 97 y 121 bis, respectivamente. Si bien originalmente la Constitución nayarita nació con 136 artículos, en el decurso se le adicionaron 3 hasta formar los 139 que actualmente contiene. El saldo que arroja la movilidad o inestabilidad de la mayoría de los preceptos constitucionales, radica en que solamente 30 de ellos no han sufrido reforma alguna, lo que representa un 21%.

Partes de la Constitución nayarita

De acuerdo con la estructura actual, las partes en que se divide la Constitución nayarita, pueden clasificarse atendiendo lo siguiente:

A. Parte dogmática

Principios y derechos fundamentales

Estructura normativa

TÍTULO PRIMERO.

Capítulo III. De los habitantes y vecinos.

Capítulo IV. De los vecinos.

Capítulo V. De los nayaritas y ciudadanos nayaritas.

Artículos relacionados

6o. (calidad de habitante); 7o. (igualdad ante las leyes; libertad de tránsito o residencia; derecho de propiedad; libertades de trabajo, cultos y creencias religiosas, de pensamiento, de asociación o reunión, derechos y cultura indígenas, así como el ejercicio de las garantías individuales consagradas en la Constitución general de la República); 8o. (garantía de seguridad jurídica e igualdad para sancionar atentados en contra de estos derechos); 9o. (obligaciones de los habitantes); 10 (calidad de vecinos del estado); 11 (pérdida de la vecindad); 12 (excepciones que no implican la pérdida de la vecindad); 13 (derechos y obligaciones de los vecinos); 14 (obligaciones de los extranjeros); 15 (condición de nayaritas); 16 (ciudadanía nayarita); 17 (derechos del ciudadano nayarita); 18 (obligaciones del ciudadano nayarita); 19 (sus-

pensión de derechos del ciudadano nayarita); 20 (pérdida de los derechos del ciudadano); 21 (requisitos para recobrar la ciudadanía), y 136 (educación estatal), este último comprendido específicamente dentro del título décimo, capítulo único, De prevenciones generales.

B. Parte orgánica

Del estado y la organización del poder público

a) Estructura normativa

Título primero, capítulo I, De la soberanía interior del estado y la forma de gobierno.

Título segundo, capítulo I, De la división del poder público.

Título tercero, Del Poder Legislativo.

Título cuarto, Del Poder Ejecutivo.

Título quinto, Del Poder Judicial.

Título sexto, De los municipios.

b) Artículos relacionados

Artículos 1o., 2o., 22, 23 y 24; del 25 al 60; del 61 al 80; del 81 al 91; del 92 al 105; del 106 al 115 bis y 5o., así como del 116 al 121.

C. Otros apartados

Independientemente de esta división clásica, en el texto de la Constitución aparecen otros apartados, como son:

- a) Situación geográfica: artículos 3o. y 4o.*
- b) Régimen de responsabilidades de los servidores públicos: artículos 122 al 129.*
- c) Inviolabilidad y proceso de reformas de la Constitución: artículos del 130 al 132.*
- d) Sistema de legalidad administrativa y licitación para obras y servicios a cargo de particulares: artículo 133.*

- e) Rectoría económica, ecología y medio ambiente y participación social y privada en el sistema de planeación para el desarrollo: artículos 69, fracción IV y 134.
- f) Principios, instituciones y procesos electorales: artículo 135.
- g) Permanencia laboral e incompatibilidades en las funciones públicas: artículo 137.
- h) Desaparición de poderes: artículo 138.
- i) Régimen constitucional para el ejercicio del poder público: artículo 139.
- j) Promulgación y entrada en vigor de la Constitución: artículos 1o. y 2o. transitorios.

V. COROLARIO

Las facultades que las Constituciones estatales establecen a favor de las asambleas congresionales tienen un común denominador: son de naturaleza legislativa, administrativa y jurisdiccional.

Los congresos de los estados se instituyen como el único órgano legislativo local, con atribuciones para reformar, adicionar o suprimir (total o parcialmente) leyes o decretos, así como para dictar acuerdos de naturaleza político-parlamentaria. Sin embargo, la función legislativa local, tiene varias manifestaciones:

1. La que corresponde a la elaboración y promulgación de la Constitución política del estado, como acto fundador del orden constitucional local una vez que la entidad fue reconocida como parte inseparable de la Federación mexicana. Respecto de la función constituyente local, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dispuesto:
2. Congresos constituyentes de los estados. El decreto del primer jefe del Ejército constitucionalista que autorizó a los gobernadores de los estados para convocar a elecciones de poderes locales, no determinó cuándo las legislaturas de los estados debieron erigirse en Congreso Constituyente, y cuándo en asamblea legislativa; ni si tal carácter deberían tenerlo sucesiva o alternativamente, lo cual hace presumir que tuvieron simultáneamente el carácter de congresos constituyentes y de asambleas legislativas, t. III, p. 1059,

amparo administrativo en revisión, Alba, José, 15 de septiembre de 1920, unanimidad de 9 votos.

3. La función que tiene que ver con los procedimientos de adición o reforma constitucional estatal, toda vez que conforme a ellos se exigen requisitos de votación calificada y formalidades diferentes al proceso legislativo ordinario, además de necesitarse la intervención de los ayuntamientos, en la generalidad de los casos.
4. Otra función legislativa se relaciona con la intervención que tiene la Cámara local tratándose del procedimiento de adición o reforma a la Constitución general de la República, conforme lo establece el artículo 135.
5. Finalmente, la función típicamente ordinaria que desarrolla el Congreso del estado para emitir leyes, decretos y acuerdos que rigen en la esfera local.

Las primeras 3 son funciones fundamentales, ya que en ellas van de por medio decisiones cuya naturaleza política tienen rango jerárquico normativo, sin posibilidad alguna de ser modificadas por instancias y procedimientos ordinarios. La cuarta función, por regla general, se atribuye al ejercicio de facultades y competencias locales.

Por todo lo visto se colige:

- A. Las Constituciones estatales pueden ser reformadas en todo o en parte por el Congreso del estado, en funciones de constituyente. Las reformas deberán ser aprobadas sin dispensa de trámites en uno o dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.
- B. Para que las reformas formen parte de las Constituciones, será necesaria la aprobación de las dos terceras partes de los ayuntamientos, la que deberá darse en un término improrrogable de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que reciban el proyecto.
- C. Para la reforma o derogación total de las disposiciones contenidas en las Constituciones, debe ser obligatorio el referendo de acuerdo con la ley que emita el Congreso.
- D. El Congreso o la diputación permanente podrán hacer el cómputo de los votos de los ayuntamientos, y en su caso, la declaratoria de

que han sido aprobadas las reformas, ordenando su publicación en el periódico o *Gaceta Oficial del Estado*.

- E. De ningún modo, las reformas atentarán contra los principios e instituciones fundamentales del sistema republicano, federal, popular, democrático y representativo.