

Artículo 17	54
Artículo 18	57

TÍTULO III DE LA FORMA DE GOBIERNO Y DIVISIÓN TERRITORIAL

Artículo 17. El estado de Sinaloa adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Comentario: En este artículo se reafirma la decisión que desde su nacimiento como entidad federada (1831) el estado de Sinaloa tomó respecto de la forma de gobierno, la cual, y dadas las circunstancias prevalecientes en la época, no podía ser otra que la republicana, representativa y popular, siendo congruente con la carta constitucional federal de 1824 (artículo 4o.), disposición que hasta la fecha es sostenida y defendida por el pueblo mexicano a través de su devenir histórico, rechazando cualquier otra forma de gobierno que no sea aquella que le permita una renovación periódica en la jefatura del Estado, ya en el orden federal o en el orden local o estatal.

Es precisamente en la forma republicana, representativa y popular, en donde el pueblo de México, en lo general, y el del estado de Sinaloa, en particular, encontraron la vía idónea para darle estabilidad a las instituciones públicas, y aún hoy en día sigue buscando perfeccionar cada uno de los elementos que integran el sistema de gobierno adoptado.

En cuanto a la forma republicana, encontramos que existe consenso entre los estudiosos del derecho constitucional al señalar sus características, así, por ejemplo, el constitucionalista doctor Felipe Tena Ramírez nos dice que “Republicano es el Gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular”.

Como se puede advertir, en esta forma de gobierno no se permite que el jefe de Gobierno permanezca más tiempo del que le fue conferido por la voluntad popular, y además, tal como dice el citado autor: “La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en

grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado".⁴³

En el mismo sentido se dirige la opinión de Elisur Arteaga Nava en su obra de derecho constitucional al afirmar que "En virtud de esta característica la titularidad de ciertos poderes es temporal, quienes desempeñan ciertos cargos públicos lo hacen por un lapso previamente determinado, se accede a ellos mediante la consulta periódica a la opinión de la ciudadanía, misma que se emite por medio del sufragio".⁴⁴

La forma representativa a la que se refiere el artículo 40 de la Constitución federal y a la cual se adhirió el estado de Sinaloa según lo refiere el artículo que venimos comentando, no es otra cosa más que la democracia, es decir, la forma en que el pueblo participa en la decisión para nombrar quién o quiénes habrán de gobernarlo. A ello se refiere otro de nuestros orgullos de la doctrina constitucional mexicana, Ignacio Burgoa Orihuela, cuando dice: "La representación política es una figura que implica una *conditio sine qua non* de los regímenes democráticos, en los que se supone el poder del Estado proviene del pueblo, ejercido a través de los funcionarios primarios cuya investidura procede de una elección popular mayoritaria".⁴⁵

En nuestra Constitución local, siguiendo lo mandatado por la federal, se consagra la elección directa tanto para la designación de representantes populares como para la designación de presidente de la República o gobernador; sin embargo, hay un caso en el que la elección es indirecta en primer grado, y es cuando faltando el titular del Poder Ejecutivo Federal (artículos 84 y 85) el Congreso de la Unión debe nombrar a quien ocupe el cargo, y para el caso de gobernador la legislatura hace lo propio (en los términos de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, artículos 58, 59 y 60). En estos casos no son los electores primarios, es decir, aquellos con derecho a voto, los que hacen la designación en los casos expuestos, sino el Congreso de la Unión o, en su caso, la legislatura local en función de electores secundarios.

Finalmente, en cuanto a la forma popular, refiérase a nuestro entender que el gobierno debe al menos contar con la aceptación mayoritaria a efecto de legitimarse, y su función deberá ser desarrollada en beneficio de todos, es decir, sin distingos.

En cuanto a la base de su organización política y administrativa, las entidades han adoptado el municipio, y es que desde hace varios siglos el muni-

⁴³ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1976, p. 110.

⁴⁴ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford-UAM, 1999, p. 383.

⁴⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 1.

cipio ha jugado un importante papel en la organización de las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, siendo el derecho público romano el creador de esta institución adaptada al continente americano por los españoles. Basta recordar, a manera de ejemplo, la fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz por Hernán Cortés, el 22 de abril de 1519, la cual constituye el origen de la institución municipal en la América continental o con la influencia europea, en lo que a importancia se refiere.

El municipio en nuestro país no nació como una mera división territorial, sino como una verdadera institución política y administrativa que desde el Virreinato se convirtió en la única representación del pueblo, donde, a pesar de las prácticas mercantiles sobre los cargos públicos municipales, existieron cargos que siempre eran ocupados mediante la elección popular, como en el caso de los alcaldes ordinarios.

Cabe recordar que en los albores del siglo XIX y sobre las ideas políticas de la Ilustración, el municipio juega un papel muy importante en los movimientos libertarios de América, ejemplo de ello lo tenemos en las evidentes intervenciones del cabildo de la ciudad de México en 1808, donde algunos concejales encabezados por Francisco Primo de Verdad, síndico del Ayuntamiento, hicieron valer las ideas de soberanía popular devenidas de movimientos revolucionarios europeos y, ante la ausencia de autoridad legítima en el reino debido a la usurpación francesa, lograron que la municipalidad asumiera la representación soberana del pueblo de la Nueva España.

Desde la Constitución española de Cádiz de 1812, de efímera vigencia, pasando por la primera Constitución mexicana de 1824, hasta llegar a la de 1857, el municipio no fue reglamentado con la importancia debida, es más, en los dos últimos textos constitucionales citados prácticamente pasó inadvertido.

Fue el Constituyente de 1916-1917 el que rescató la figura municipal ubicándolo en el plano de importancia política y administrativa para la buena organización de las entidades federativas. Así, la asamblea de Querétaro fue más allá del proyecto presentado por Venustiano Carranza en cuanto al municipio, y decidió incluir en el artículo 115 de la Constitución vigente de 1917 los principios rectores de la figura municipal en los términos siguientes: a) supresión de las jefaturas políticas; b) reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos, y c) otorgamiento de recursos para la hacienda municipal.

Con estos principios, el Constituyente logró un doble propósito: garantizar los aspectos políticos y la autonomía financiera de los municipios.

Bibliografía: Arteaga Nava, Elizur, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 2002; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2002; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2002.

Artículo 18. El territorio del estado se divide política y administrativamente como sigue:

I. En 18 municipalidades autónomas a saber:

Ahome, El Fuerte, Choix, Guasave, Sinaloa de Leyva, Angostura, Salvador Alvarado, Mocorito, Badiraguato, Culiacán, Navolato, Elota, Cosalá, San Ignacio, Mazatlán, Concordia, Rosario y Escuinapa con la extensión y límites que les correspondan.⁴⁶

II. En los circuitos y distritos judiciales que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado.⁴⁷

III. En los distritos fiscales que la Ley General de Hacienda del estado determine, pudiendo comprender cada uno de ellos, una o más municipalidades enteras.

IV. En los distritos electorales que designe la ley orgánica respectiva.

Comentario: La división política y administrativa que establece este artículo fue cambiando a través de la historia constitucional del estado, ello con el propósito de hacer más efectiva la conducción y desarrollo de la entidad, en lo político y en lo administrativo.

Así, tenemos que inicialmente las cartas constitucionales locales nos hablan de los distritos como forma de división del territorio. Estos distritos se fueron incrementando en la medida en que la población crecía, de tal suerte que la Constitución de 1831 señalaba que el territorio del estado de Sinaloa se dividía en siete distritos (artículo 31); en 1852 fueron nueve (artículo 30); en 1861, nueve (artículo 50); en 1870, nueve (artículo 51); en 1880, nueve (artículo 51); ya en la Constitución de 1894 se vienen contemplando diez distritos al surgir como tal el distrito de Badiraguato (artículo 46).

Es a partir de la Constitución Política del Estado de Sinaloa de 1917 donde aparece por vez primera la figura del municipio como base de la división de su territorio, señalando que éste se dividía en dieciséis municipalidades (artículo 15), situación que permaneció por espacio de 36 años, sin que hubiera modificación alguna.

Desde 1917 a la fecha, el artículo 18 sólo ha sufrido tres modificaciones, la primera mediante decreto publicado en el *Periódico Oficial*, el 26 de diciembre de 1953, se reforma el primer párrafo del artículo 18 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, quedando en los términos que actualmente conocemos. Dicho precepto se divide en cuatro fraccio-

⁴⁶ Reformado según Decreto núm. 302, del 2 de junio de 1983, *Periódico Oficial*, núm. 74, 22 de junio de 1983.

⁴⁷ Reformado según Decreto núm. 429, del 18 de agosto de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 105, 2 de septiembre de 1994.

nes, a saber: fracción I, que hace referencia al número de municipalidades; la fracción II se refiere a que los distritos judiciales habrán de ser determinados por una Ley Orgánica del Poder Federal del Estado; la fracción III señala que los distritos fiscales habrán de ser determinados por la Ley General de Hacienda del Estado, y la fracción IV se refiere a que una ley orgánica respectiva determinará los distritos electorales necesarios.

La segunda reforma fue mediante decreto publicado en el *Periódico Oficial* el 27 de diciembre de 1962, a la fracción I del artículo 18, agregándose una municipalidad más: la de Salvador Alvarado, pasando a dividirse el territorio del estado en diecisiete municipalidades. La tercera reforma fue mediante decreto publicado en el *Periódico Oficial* del 22 de junio de 1983, sobre la base de la fracción I del artículo 18 se le agrega una municipalidad más: Navolato, completando dieciocho municipalidades, que hasta hoy son las que existen.

La fracción II del artículo que se comenta remite la distribución de los distritos judiciales conforme lo determine una ley orgánica del Poder Judicial del Estado, y es que a través de la historia constitucional la facultad de ordenar las tareas propias de la administración de justicia ha sido del Poder Judicial, en respeto a la división de poderes que tanto la Constitución federal como la local establecen. Esa ha sido la orientación desde el primer texto constitucional local (1831), el cual disponía que las atribuciones relativas a la administración de justicia serían demarcadas en una ley particular (artículo 96).

Fue a partir de 1870, en la cuarta Constitución Política del Estado de Sinaloa, cuando se establece que en cada distrito existiría un juez de primera instancia o los que fueren necesarios (artículo 71). Disposición que se mantuvo por las Constituciones de 1880 y 1894, no así por la Constitución de 1917, la cual siendo congruente con la naciente Constitución federal de corte social expedida el mismo año (primera en su tipo en el siglo XX), sustituye la palabra distrito por el de municipalidades para referirse a la jurisdicción territorial (artículo 68), siendo a partir de entonces cuando una ley orgánica aprobada por el Congreso local señala el número de distritos judiciales (artículos 104 y 108) en congruencia con el artículo 18, fracción II, de la carta constitucional local. Cabe hacer mención que las modificaciones que ha sufrido la fracción II, del mencionado artículo 18, han tenido estrecha relación con la fracción I de dicho precepto, toda vez que en la medida que surgían nuevos municipios se hacía una redistribución judicial llegando al número de distritos judiciales que actualmente existen.

Así, llegamos a la actual Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada en el *Periódico Oficial* “*El Estado de Sinaloa*”, el 5 de abril de 1995, la cual en el

artículo 14 dice “El Supremo Poder Judicial del estado ejercerá su función jurisdiccional en todo el estado”. Es comprensible que el Poder Judicial desarrolle su función en todo el territorio del estado, ya que se trata de uno de los tres poderes en que se divide el supremo poder público estatal.

La división de los distritos judiciales la refiere el artículo 16 de la citada ley orgánica, y dice que éstos se ubican en cada uno de los dieciocho municipios que comprende el territorio de Sinaloa, y que la extensión de cada distrito lo es la del municipio donde se encuentra. Consideramos que no es gratuito el hecho de que cada distrito judicial se ubique en las cabeceras municipales, más bien obedece a la facilidad administrativa existente en dichas cabeceras, lo cual facilita el buen desempeño de la función judicial, y es que por tratarse del asiento de la administración pública municipal se garantiza en buena medida el apoyo requerido para la pronta y debida justicia, tal como lo dispone la propia Constitución.

La fracción III del artículo en commento se refiere a la división del territorio en distritos fiscales, dicha fracción nos remite a la Ley General de Hacienda como la norma que habrá de determinar dicha división.

Sobre este particular, es preciso señalar que el ordenamiento legal citado no contempla nada al respecto, situación que hace suponer que todo lo relativo a recaudación fiscal del estado se lleva a cabo en forma coordinada y aprovechando la estructura municipal administrativa existente en cada municipio, tal como lo refiere el Código Fiscal para el Estado de Sinaloa, que en su artículo 3o. señala lo siguiente: “La recaudación y en general el manejo de la hacienda estatal, serán competencia de la Secretaría de Hacienda y Tesorería, la cual podrá ser auxiliada en la recaudación por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como por otras personas físicas o morales, siempre que así lo establezcan las normas jurídicas correspondientes”. Se presenta, pues, tal como lo señalamos en la fracción anterior, la coordinación administrativa entre los tres niveles de la administración pública para hacer más efectivas las tareas del estado.

Finalmente, nos vamos a referir a la fracción IV, la cual trata sobre la división política del territorio de Sinaloa, y, sobre ello, la Ley Electoral vigente desde 1992 establecía hasta antes de la reforma que sufriera en abril de 1995 en su artículo 4o., con la que se incluyó el distrito vigésimo cuarto con sede en la cabecera municipal de Culiacán, la existencia de veintitrés distritos electorales, cuya sede de uno o más distritos lo eran y lo son las cabeceras municipales, con excepción del distrito décimo cuarto, que comprende la sindicatura de El Dorado, por lo que, de acuerdo con el ordenamiento legal citado, la división distrital electoral es como sigue: primero, Choix; segundo, El Fuerte; tercero y cuarto, Mochis; quinto, Sinaloa de Leyva; sexto y séptimo, Guasave; octavo, Angostura; noveno, Gu-

múchil; décimo, Mocorito; decimoprimero, Badiraguato; decimosegundo, decimotercero y vigésimo cuarto, Culiacán; decimocuarto, El Dorado; decimoquinto, Navolato; decimosexto, Cosala; decimoséptimo, La Cruz; decimoctavo, San Ignacio; decimonoveno y vigésimo, Mazatlán; vigésimo primero, Concordia; vigésimo segundo, El Rosario, y vigésimo tercero, Escuinapa.