

CAPÍTULO I DE LA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO

Artículo 19	61
Artículo 20	69
Artículo 21	80

CAPÍTULO II DEL PODER LEGISLATIVO

Artículo 22	84
-----------------------	----

Sección I *De las elecciones e instalación del Congreso*

Artículo 23	93
Artículo 24	101
Artículo 25	111
Artículo 26 (derogado)	119
Artículo 27	121
Artículo 28	125
Artículo 29	132
Artículo 30	133
Artículo 31	133
Artículo 32	134
Artículo 33	135
Artículo 34	138
Artículo 35	139
Artículo 36	141
Artículo 37	142
Artículo 38	143
Artículo 39	145
Artículo 40	145
Artículo 40 bis	147
Artículo 41	147
Artículo 42	148

Sección II *De las facultades del Congreso*

Artículo 43	149
Artículo 44	155

Sección III

De la iniciativa y formación de leyes

Artículo 45	156
Artículo 46	158
Artículo 47	160
Artículo 48	162

Sección IV

De la diputación permanente

Artículo 49	163
Artículo 50	164
Artículo 51	165
Artículo 52	165

Sección V

De la Contaduría Mayor de Hacienda

Artículo 53	166
Artículo 54	167

CAPÍTULO III

DEL PODER EJECUTIVO

Artículo 55	169
Artículo 56	172
Artículo 57	178
Artículo 58	180
Artículo 59	181

CONTENIDO

XIII

Artículo 60	183
Artículo 61	184
Artículo 62	185
Artículo 63	186
Artículo 64	187
Artículo 65	188

Sección I

Del despacho del Poder Ejecutivo

Artículo 66	197
Artículo 67	199
Artículo 68	201
Artículo 69	205
Artículo 70	208
Artículo 71	209
Artículo 72	210

Sección II

De la seguridad pública

Artículo 73	211
Artículo 74	213
Artículo 75	216
Artículo 76	217
Artículo 77	218

Sección II bis

De la Comisión Estatal de Derechos Humanos

Artículo 77 bis	225
---------------------------	-----

Sección III

De la defensoría de oficio

Artículo 78	228
Artículo 79	229

Sección IV

De la hacienda pública

Artículo 80	231
Artículo 81	233
Artículo 82 (derogado)	234
Artículo 83	235
Artículo 84	235
Artículo 85	237
Artículo 86	239
Artículos 87, 88 y 89 (suprimidos)	239

Sección V

De la enseñanza pública

Artículo 90	241
Artículo 91	249
Artículo 92	253

CAPÍTULO IV

PODER JUDICIAL

Artículo 93	256
-----------------------	-----

Sección I

Del Supremo Tribunal de Justicia del estado

Artículo 94	262
Artículo 95	263
Artículo 96	264
Artículo 97	266
Artículo 98	267
Artículo 99	269
Artículo 100	270
Artículo 101	271
Artículo 102	272
Artículo 103	273
Artículo 104	273
Artículo 105	275

Sección II

De las salas de circuito

Artículo 105 bis	277
----------------------------	-----

Sección III

De los jueces de primera instancia y menores

Artículo 106	278
Artículo 107	279
Artículo 108	280
Artículo 109	280

CAPÍTULO V
DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

Artículo 109 bis	281
----------------------------	-----

CAPÍTULO VI
JUSTICIA DE MENORES

Artículo 109 bis A	283
------------------------------	-----

CAPÍTULO VII
DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Artículo 109 bis B	286
------------------------------	-----

Artículo 121	299
Artículo 122	301
Artículo 123	302
Artículo 124	306
Artículo 125	308
Artículo 126	312
Artículo 127	314
Artículo 128	315
Artículo 129	316

TÍTULO IV

CAPÍTULO I

DE LA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO

Artículo 19. el supremo gobierno del estado se divide para su ejercicio, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Comentario: El primer proyecto que tiene que ver con la división de poderes o distribución de funciones lo encontramos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como Constitución de Apatzingán, en cuyo artículo 11 quedó establecido que tres eran “las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”, lo que implica, a su vez, la existencia de tres órganos: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, lo que, sin embargo, en estricto sentido ni la doctrina ni la jurisprudencia consideran a dicha actividad como invasión de la esfera competencial del Poder Legislativo.

Posteriormente, la Constitución Federal de 1857 dispuso en su artículo 50 que “el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”, texto que a su vez fue retomado por el Constituyente de 1917 al disponer en el artículo 116 de la carta federal que surgió de dicho congreso, la misma forma en que para su ejercicio debe dividirse el poder público. Estipulación que, como se sabe, representó el marco de referencia para el Constituyente sinaloense de 1922, que dio vida a la primera Constitución de esa época, al instituir la misma forma ya clásica de dividir el poder público, pues incluso el numeral que motiva estos comentarios nace con idéntico texto: “el supremo gobierno del estado, se divide para su ejercicio, en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, el cual a la fecha se mantiene sin modificación alguna. Consideramos que la influencia de la carta federal en cada una de las Constituciones de los estados no sólo es clara, sino obligada, toda vez que si se tiene en cuenta que éstas no son más que las leyes reglamentarias de los artículos 115 y 116 de la máxima ley del país. De ahí que la forma de organización de nuestra entidad federativa encuentre su base y fundamento en lo dispuesto principalmente por los mencionados numerales y para corroborarlo

basta observar que a nivel local encontramos los mismos órganos estatales instituidos por el Constituyente originario creador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya se dijo, el texto del numeral que se comenta tiene su origen en el primer párrafo del artículo 49 de la Constitución federal, cabiendo agregar que mientras que en este se hace referencia a un “supremo poder de la Federación”, el artículo que ocupa nuestra atención alude a un “supremo gobierno del estado”, entendiéndose que se trata del conjunto de organismos políticos y de personas que ejercen el poder público, cuya competencia se reduce al ámbito territorial que le corresponde al estado de Sinaloa.

Guarda el numeral en comento estrecha relación con los artículos 39 y 40, en tanto que el primero plantea que la “Soberanía Nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”; mientras que el segundo representa el fundamento de la forma de gobierno adoptada a nivel federal, los que no pueden concebirse al margen de lo que significan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que a nivel entidad federativa vienen a constituir lo que la Constitución del Estado de Sinaloa denomina “supremo gobierno”.

De acuerdo con la doctrina constitucional, en todo Estado moderno existen tres elementos fundamentales: Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. La existencia de cada uno de estos órganos encuentra su justificación en los otros dos restantes, y de esa manera, ningún Estado que se jacte de serlo puede funcionar como tal si no es debido a la existencia de dichas instituciones políticas, las que, de acuerdo con la doctrina, unidas entre sí constituyen lo que se ha dado en denominar “el cerebro del Estado”.

Extrapolando sobre el origen de los tres órganos gubernamentales, tenemos que pensadores como Aristóteles y Locke (citados por Burgoa), entre otros, opinaron que para un adecuado funcionamiento del Estado, resultaba necesario distribuir las tareas que a éste le correspondía desempeñar. Al respecto, Aristóteles opinaba que todo régimen tiene tres elementos: a) el que se encarga de deliberar sobre los asuntos de la comunidad; b) el que tiene como tarea administrar justicia, y c) el encargado de la organización de cargos y magistratura, cuyo funcionamiento requiere la existencia de “frenos y contrafrenos”, para que cada uno de dichos órganos limite a los demás. Locke, por su parte, planteó que no resultaba correcto “que los mismos hombres que hacen las leyes las apliquen, toda vez que ello afecta la confianza que el gobernado debe depositar en dichas instituciones”, donde encontramos la esencia de la separación de funciones y que viene a representar la clara delimitación de las actividades que a cada uno de los organismos gubernamentales les corresponde desempeñar.⁴⁸

⁴⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 1.

Opinamos igualmente que dicho pensador, que el legislador podría elaborar leyes acordes con sus intereses particulares, y, por lo tanto, debe evitarse que dos poderes se reúnan en una sola persona, por lo cual resulta entonces fundamental que las funciones que desempeña el Estado se delimiten adecuadamente. Estos planteamientos que sobre el tema se habían expresado fueron sistematizados por Montesquieu, y, gracias a dicho pensador, tales ideas se esparcieron por el mundo con la denominación de “Teoría de la división de poderes”, que en la actualidad resulta la base fundamental de todo Estado.

Como el connotado autor mencionado precedentemente lo planteó, todo estaría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma “asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejercitar las relaciones públicas y el de juzgar los delitos o los litigios entre particulares”, y, por ello, vislumbró que resultaba necesario el equilibrio entre dichos órganos, proponiendo para ello la siguiente fórmula: “que el poder frene al poder”, lo que trajo en consecuencia la necesidad de implementar un sistema de contrapesos que posibilitara ese equilibrio, es decir, se requería —como lo planteó también Belingeroke— de la existencia de un mecanismo que posibilitara un control recíproco, a través de pesos y contrapesos.

En efecto, la historia del constitucionalismo nos enseña que no existe otra forma de procurar la vigencia del principio de la división de poderes si no es mediante la implementación de esos pesos y contrapesos, en virtud de los cuales el parlamento limita al Ejecutivo, pero también éste incide en aquél; e igualmente, el Poder Judicial interviene en aquéllos; es decir, todos en un momento dado tienen injerencia sobre los demás, pero no en forma tal que dicha injerencia represente entorpecimiento de las funciones de los otros órganos, sino, más bien, es una actividad que la doctrina y la jurisprudencia ha dado en llamar “de tipo colaboracionista”, por lo que estaríamos hablando no de separación de poderes en forma tajante, sino de una separación de funciones, respetando la autonomía e independencia que entre los órganos gubernamentales debe existir.

Así pues, la división de funciones resulta fundamental en todo Estado, y se coincide por parte de la doctrina en que en la actualidad todos los Estados basan su funcionamiento en la teoría de la división de poderes, pero, ante la diversidad de opiniones, bien cabe preguntarnos ¿qué debe entenderse por división entre los poderes?, ¿separación?, ¿aislamiento?, ¿independencia?, ¿autonomía? Es importante recuperar la opinión que al respecto han vertido egregios pensadores, entre los que se encuentran Carl Schmitt, André Hariou y Louis Althusser, quienes en ese orden afirman que la división de poderes planteada por el autor del *Espíritu de las leyes* debe entenderse no como una separación, sino más bien como una distin-

ción de poderes, porque en los hechos ninguno de los tres órganos puede subsistir aislado, y, por ende, existen entre éstos lazos que los vinculan entre sí. Por su parte, Hariou opina que Montesquieu no podría haberse referido a una separación tajante porque él mismo aconsejaba que tales poderes debían de moverse concertadamente, lo que significa, entonces, que dichas instituciones deben desempeñar sus funciones no en forma aislada unas de las otras, sino mas bien colaborando entre sí, lo que implica, en consecuencia, que tal separación en realidad no sea considerada rígida, sino flexible, y por ello, la existencia de lazos entre sí no sólo resultan necesarios, sino fundamentales para su adecuado funcionamiento.

Quien viene a dar mayor luz en lo que se refiere a esta cuestión es Althusser, quien concluye que lo que realmente proponía el Barón de la Brède era una fórmula mediante la cual el propio poder debía resultar el límite del poder. En otras palabras señaló: “el poder debe controlar al poder”, lo que significa que toda institución tiene como límite de sus acciones no sólo la misma ley que de manera expresa limita su actuar a lo que ésta dispone, sino que también otro límite —como consecuencia de lo anterior— lo constituye la competencia de las otras instituciones, donde tienen su origen la autonomía e independencia de cada uno de los poderes respecto de los demás, pero sin que ello signifique aislamiento y mucho menos separación entre éstos.

Althusser, retomando los puntos de vista emitidos por Charles Eisenmann, sostuvo que realmente Montesquieu no pretendió instituir una separación rígida, absoluta entre los tres órganos del Estado, toda vez que para cumplir con el fin que inspiró la creación de dichos órganos, obligadamente interferían unos sobre los otros, dado que hay que tener en cuenta que el Ejecutivo interviene en el Legislativo, cuando hace valer su derecho de veto y emite además leyes y reglamentos; e igualmente el Legislativo por su parte ejerce su derecho de inspección sobre el Ejecutivo, dado que controla la aplicación de leyes que ha votado, y pide, además, cuentas a los secretarios de Estado, y de esa manera interfiere en el órgano Ejecutivo. Por su parte, el Legislativo también se introduce en la esfera del Poder Judicial, ya que “los nobles en todas las materias” deben ser juzgados por sus “pares de la cámara alta”; es decir, se erige en tribunal cuando conoce del juicio político, a lo que habría que agregar además que, por su parte, el Poder Judicial emite criterios que al formar jurisprudencia se convierten prácticamente en ley, puesto que deben de aplicarse en forma obligatoria a casos idénticos, lo que equivale —según un importante sector de la doctrina— a legislar, cuando tal tarea es facultad exclusiva del Poder Legislativo.

Es evidente que la discusión actual en torno a los órganos estatales se centra no precisamente en la conveniencia de su adopción por parte de

los estados, sino, más bien, en su funcionamiento, toda vez que lo que se discute es determinar la forma en que tales órganos deben de funcionar, en cómo delimitar las funciones que a cada uno le corresponde desempeñar, pues se da por descontado que en la actualidad no puede concebirse la existencia de ningún Estado organizado al margen del principio de división de poderes.

Y todavía más, un principio en derecho constitucional nos dice que aquel país donde no se encuentren reconocidos los derechos fundamentales del hombre, y no exista una clara división de poderes, simplemente, carece de Constitución. Asimismo, cuando se trata de medir el grado de democracia imperante en determinado Estado o país, se analiza el funcionamiento de los órganos estatales, y, en no pocos casos, el nivel de democracia que se les concede depende no sólo de la existencia de una clara delimitación de las funciones que a cada uno de los poderes estatales les corresponde desempeñar, sino también de la forma en que cada uno de dichos poderes funciona.

Cuando hablamos de gobierno, estamos haciendo referencia al conjunto de órganos por medio de los cuales se desarrolla la actividad del estado, y se le atribuye la calidad de supremo porque a nivel estatal no existe órgano superior, ello no obstante que nuestro estado, al formar parte de la nación mexicana, deba observar los principios que rigen el federalismo, toda vez que esto no implica, en modo alguno, que nuestra entidad deba estar sometida en forma irrestricta al mandato del gobierno federal, toda vez que el principio federalista, también, implica respeto a la autonomía de los estados por parte de la Federación.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 115 y 116 de la Constitución federal, cada entidad de la República mexicana puede organizarse de manera libre, pero sin contrariar las reglas generales establecidas para tales efectos en la referida carta, por lo que así tenemos que en lo que se refiere al Poder Legislativo, éste, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la presente Constitución, se deposita en una asamblea que se denomina Congreso del estado, la cual se compone de una sola cámara, cuyos integrantes son elegidos mediante voto directo por los ciudadanos en elecciones libres, duran en su encargo tres años y no pueden ser reelectos para el periodo siguiente. El funcionamiento de dicho órgano está regulado no sólo por lo dispuesto en los artículos del 23 al 54 de esta Constitución, sino, también, por lo estipulado en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa. El funcionamiento de dicho órgano gubernamental es un tanto parecido al adoptado por el Congreso federal, sin embargo, éste es bicameral, dado que está integrado por la Cámara de Diputados, también conocida como Cámara baja, y la Cámara de Senadores, a la cual se conoce como Cámara alta.

Así pues, nuestro Poder Legislativo se define como el ejercido por el Congreso del estado de Sinaloa, el cual se compone de una Cámara, que es la de diputados, cuya función primordial es expedir leyes. Este órgano, también conocido como Congreso, es, además, depositario de la soberanía estatal, mismo que —en palabras del constitucionalista mexicano Jorge Madrazo, y aludiendo al Congreso federal— “se encuentra integrado por representantes electos popularmente, cuya función primordial la constituye la elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo”. Asimismo, por disposición del artículo 24 de esta misma Constitución, el Congreso del Estado se integra por cuarenta diputados, de los cuales 24 son de mayoría relativa y los restantes 16 de representación proporcional, los que por disposición del artículo 116 de la Constitución federal no pueden ser reelectos para el periodo siguiente.

Por su parte, el Poder Ejecutivo es el desempeñado por un individuo: el gobernador constitucional del estado de Sinaloa, quien es el encargado de hacer cumplir las leyes y de administrar los nombramientos de todos los funcionarios, las fuerzas armadas y los bienes que conforman el patrimonio del estado, y, en sí, es el que se encarga de todas las cosas públicas. Cabe decir que nuestro Poder Ejecutivo ha adoptado el mismo modelo imperante a nivel federal, cuyas funciones son idénticas, ya que el gobernador es representante de nuestra entidad federativa hacia el exterior, pero también es jefe de Gobierno dentro de lo que constituye el territorio sinaloense. Dura en su cargo seis años, y su reelección también está prohibida expresamente por el artículo 116 de la Constitución federal. Finalmente, la forma en que se organiza y funciona este poder se encuentra regulado en los artículos del 55 al 92 de esta misma Constitución.

En lo que se refiere al Poder Judicial, éste tiene como principal función resolver las controversias y pleitos entre particulares, entre las propias autoridades, o entre particulares y autoridades. Un concepto más acabado de este órgano gubernamental es el que lo define como el “conjunto de órganos de los estados que tienen a su cargo, regularmente, el ejercicio de la función jurisdiccional en los asuntos que son de competencia local, concurrente o auxiliar”, cuya función en términos generales consiste la impartición de justicia de acuerdo con lo que dispone el artículo 103 de la Constitución sinaloense.

El Poder Judicial es ejercido por el Supremo Tribunal de Justicia, cuyos miembros no son electos popularmente, es decir, mediante sufragio libre y secreto, sino que, como lo dispone el último párrafo del artículo 94 de la Constitución sinaloense, son electos por el Congreso o por la diputación permanente, de una terna que le presente el Consejo de la Judicatura; también integran este órgano las salas de circuito, los juzgados de primera instancia y los juzgados menores, de acuerdo con lo dispuesto en el artícu-

lo 93 de esta misma Constitución, cuyos integrantes tampoco son electos mediante votación popular, sino designados de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables.

En lo que se refiere al funcionamiento de los tres poderes representativos del poder público, recordemos que el artículo 44 de la Constitución de Apatzingán disponía que el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo lo sería el Supremo Congreso Mexicano, y que habrían de crearse dos corporaciones correspondientes al Supremo Gobierno y al Supremo Tribunal de Justicia, lo que en nuestro país representa el primer intento por instituir los tres órganos representativos del Estado, llamando la atención que al aludirse a un “supremo gobierno”, se hace referencia de manera expresa al Poder Ejecutivo, y si se toma en cuenta que por supremo se entiende aquello que no tiene superior en su línea, es clara la intención por darle a este órgano una relevancia sobre los otros dos poderes.

La cuestión se clarificó, sin embargo, en el texto correspondiente al artículo 9o. del Acta Constitutiva de la Constitución de 1824 que dispuso que “El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”, planteamiento que es retomado por la Constitución de 1824, en cuyo artículo sexto se contiene el principio de la división de poderes. Sin embargo, hay que señalar que dicha Constitución coloca al Ejecutivo en un nivel superior respecto de los otros dos poderes, al disponer el artículo 74 que “el supremo Poder Ejecutivo de la federación” se establecía en un solo individuo, el que se denominaría “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, de lo que se infiere que en esta Constitución no se les da igual trato a los órganos Legislativo y Judicial al no denominárseles supremos poderes, como al Ejecutivo, lo que de alguna manera rompe el principio de igualdad que lleva implícito el principio de división de poderes.

En ese mismo tenor se encuentra la Constitución de 1836, que estableció en su artículo cuarto que “el ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, estableciéndose, además, un “arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones”, lo que dio origen a la institución de tan triste memoria conocida como “Supremo Poder Conservador”, el cual no fue más que un instrumento político del dictador Antonio López de Santa Anna, para tener bajo estricto control a los Poderes Legislativo y Judicial, ya que ese cuarto órgano vino a colocarse por encima de los poderes antes referidos.

Como ya quedó anotado, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, de acuerdo con el párrafo cuarto del artículo 94, son electos por el Congreso del Estado de una terna que le presenta el Consejo de la Judicatura, el cual es un organismo que está integrado por miembros del mismo

Poder Judicial, es decir, ningún integrante del Poder Judicial es designado mediante voto directo. Por eso, la doctrina lo considera como un poder no político, e incluso el propio Montesquieu lo consideraba como un poder “casi nulo”, en clara alusión a su característica que lo distingue de los demás poderes y que consiste precisamente en que sus miembros no son designados en forma directa por la voluntad popular, circunstancia que aparentemente representa una desventaja cuando se trata de medir fuerzas con los restantes órganos del Estado, como lo son los Poderes Ejecutivo y Legislativo, cuyos miembros son fruto de la voluntad popular, y, por ello, su activismo político los mantiene en todo momento en la opinión de los ciudadanos a quienes les rinden cuentas de su actuar.

De acuerdo con el comportamiento de cada uno de los poderes que ejercen el poder público en nuestra entidad, se puede afirmar que el Poder Legislativo todavía se encuentra lejos de cumplir con los requerimientos de la sociedad, puesto que además de que debe ser un órgano productivo, debe constituirse en la instancia deliberativa por excelencia, y, que al margen de filiaciones partidistas, sus integrantes tomen ante todo en beneficio de la comunidad, es decir, de los electores.

La sociedad sinaloense está cierta de que el titular del Poder Ejecutivo estatal se encuentra en una situación de aparente superioridad respecto de los otros dos órganos de gobierno. Esta percepción tiene su origen en la tradición política de gobernantes de filiación priísta, pero también en un congreso que nunca ha tenido mayoría contraria al gobernador en turno. Esta tradición también está determinada por la predisposición de que el ciudadano tiene (o tenía, cuando menos hasta antes de las elecciones presidenciales de 2000) para ver en el titular del Poder Ejecutivo Federal al hombre más poderoso del país, situación que se ve reflejada a nivel local porque al gobernador se le tiene efectivamente como el hombre más poderoso en el estado, lo que de alguna manera determina cierta prevalencia respecto de los otros dos poderes.

En efecto, el gobernador, en los hechos, es el jefe político del estado, con indiscutible influencia sobre los otros dos poderes, y si bien es cierto que a través de diversas reformas a la Constitución local se ha intentado impedir que un poder se coloque por encima de los demás, lo cierto es que a causa de las atribuciones formales e informales, de las que invariable y tradicionalmente ha hecho uso cada uno de los titulares del Poder Ejecutivo local, la población reconoce en el Poder Ejecutivo cierta supremacía por sobre los otros dos poderes.

Finalmente, habría que agregar que el presente numeral guarda estrecha relación con algunos otros artículos de esta propia Constitución en el siguiente orden: con el tercero, en virtud de que en este se determina que “la soberanía del estado reside esencial y originariamente en el pueblo si-

naloense”, soberanía que a su vez es ejercida por el poder público detenido por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyos miembros son designados en forma directa o indirecta por los sinaloenses “mediante sufragio universal”, tal y como lo dispone el artículo 14. De igual manera, es importante señalar que por mandato del artículo 17 nuestra entidad adopta la forma de gobierno “republicano, representativo y popular”, el cual está representado por los tres órganos estatales ya clásicos, los cuales, por disposición del artículo 20, no se pueden reunir en “una sola persona o corporación”.

Bibliografía: Althusser, Louis, “El mito de la división de poderes”, *Antología de lecturas para la materia de teoría constitucional*, Escuela de Derecho Culiacán de la Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1996; *id.*, “Algunas reflexiones sobre los cambios en el presidencialismo mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, 1991; Hariou, André, “El principio de la separación de poderes y sus consecuencias”, *Antología de lecturas para la materia de teoría constitucional*, Escuela de Derecho Culiacán de la Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997; García Becerra, José Antonio, “La figura presidencial y el Poder Ejecutivo en México”, *Revista Jus*, Sinaloa, nueva época, núm. 3; Lowenstein, Karl, “Controles intraorgánicos”, *Antología de lecturas para la maestría en derecho constitucional y administrativo*, Escuela de Derecho Culiacán de la Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997; Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1982.

Artículo 20. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación.⁴⁹

Comentario: En la Constitución Política del Estado de Sinaloa de 1922 el texto del presente numeral quedó como sigue: “No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni encomendarse el Legislativo a menos de quince diputados”, el cual por virtud del Decreto número 225 del 31 de mayo de 1930 fue reformado, determinándose que no podía “encomendarse el Legislativo a más de once diputados”, cabiendo señalar que la propuesta de reforma en mención se respaldaba en el argumento de que no era indispensable un crecido número de representantes políticos para la buena marcha del estado, tarea en la cual resultaba, sin embargo, necesario contar con “Hombres formados para este oficio, por medio de estudios detenidos y laboriosos”, por lo cual se redujo a once el número de diputados.

⁴⁹ Reformado según Decreto núm. 231, del 17 de mayo de 1974, *Periódico Oficial*, núm. 60, 17 de mayo de 1974.

El mencionado numeral fue nuevamente reformado el 9 de marzo de 1940, para en este caso aumentar a trece el número de integrantes del Congreso; posteriormente sufrió nuevas reformas aumentándose y volviéndose a disminuir la cifra de integrantes del Congreso.

El texto original del artículo que motiva los presentes comentarios adolecía de un defecto que consistió en lo siguiente: en la parte final de su texto se venía haciendo referencia al número de diputados que integrarían el Congreso, lo cual desde nuestro punto de vista resultaba incorrecto, porque estipulación de ese tipo debía formar parte del artículo relativo a la organización y funcionamiento del congreso, lo que fue corregido mediante reforma del 27 de mayo de 1974, quedando finalmente con el contenido actual, el cual tiene su base y fundamento en la primera parte del segundo párrafo del artículo 49 de la Constitución federal, de donde se retoma la prohibición de que dos o más poderes sean representados por una “sola persona o corporación”, lo que viene a constituir la reiteración de la necesidad de que las funciones que al estado le corresponde desempeñar se encuentren organizadas y distribuidas adecuadamente entre los tres órganos por conducto de los cuales actúa.

De acuerdo con la doctrina, es en el Estado absolutista donde encontramos que dos o más poderes eran ejercidos por una misma persona, es decir, el soberano. En efecto, la característica principal de este tipo de estado es que el poder supremo residía en una sola persona, que era el rey o monarca, quien, prácticamente, decidía en las tres áreas en que se divide actualmente el ejercicio del poder público, ya que si bien es cierto que existían funcionarios que le auxiliaban en sus tareas de gobierno, éstos eran una especie de delegados, quienes desempeñaban tan sólo un papel consultivo, de preparación o de ejecución, pero sin que pudieran llamárseles gobernantes al no tener una participación determinante en las decisiones del gobierno.

La historia del derecho constitucional nos enseña que el surgimiento de la teoría de la división de poderes viene a representar el fin del absolutismo monárquico, es decir, el establecimiento de una debida distinción entre las funciones de los poderes, a través de los cuales el Estado cumple con el fin supremo de garantizar la libertad de sus súbditos, propósito que sería muy difícil de lograr al margen de una adecuada distribución de funciones, sin la cual y en palabras de Montesquieu: “Todo estará perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los principales, o de los nobles, o del pueblo, ejerce los tres poderes: hacer las leyes, ejecutar las resoluciones públicas y juzgar los crímenes o las diferencias particulares”.

También, de acuerdo con la doctrina, los Estados absolutistas se encuentran extinguidos, y aun cuando en el mundo subsisten algunos Estados cuyas formas de gobierno son de tipo autoritario, en sus Constitucio-

nes se encuentran formalmente reconocidos los tres poderes clásicos, como lo son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo que es indicativo de que la efectividad de la separación de funciones no depende del tipo de gobierno, ya que mientras un gobierno de tipo presidencial bien puede degenerar en dictadura, otro de tipo monárquico puede contar con los contrapesos necesarios para limitar al monarca a lo que de manera estricta le mandata la Constitución; pero, desde luego, esto es determinado por muchos factores, entre los cuales tenemos en un primer término, la naturaleza humana, pues como bien lo señala Montesquieu; “todo hombre que tiene poder está tentado a abusar de él”. Si a eso le agregamos que las monarquías absolutas eran gobernadas por personas que se pensaban predestinadas para ello, y que además, el derecho divino era dictado por Dios, de donde provenía el poder del rey, el abuso del poder era una práctica cotidiana, por lo que tampoco resultaba extraño que en el rey se acumulara el ejercicio de los tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo el Judicial. Quitarle facultades al rey requirió de una lenta, pero no por ello menos intensa lucha entre el soberano y quienes representaban al Parlamento y al Poder Judicial.

La historia consigna el siguiente pasaje que valga para ejemplificar lo afirmado arriba: a principios del siglo XVIII, en Inglaterra, ante la actitud amenazante del rey Jacobo I, quien en virtud del rechazo del Parlamento para privilegiar la *Equity* sobre el *Common Law*, éste manifestó a los jueces que ellos no eran “sino sus sombras y ministros, y si él quería podría prescindir de ellos y juzgar en cualquier tribunal poniendo en tela de juicio las sentencias que ellos dictaran, ya que el derecho se fundaba en la razón y que él y otros también tenían uso de razón” tanto como los jueces, a lo que el ilustre juez Sir Edwuard Coke —quien se desempeñaba como magistrado de la Corte inglesa y postulaba la supremacía de los jueces por sobre el monarca— respondió que los conflictos planteados ante los tribunales no pueden decidirse por la razón natural, sino por “la razón y juicios artificiales del derecho; el cual es un acto que requiere largo estudio y experiencia, antes de que un hombre pueda llegar a dominarlo”.

Este episodio histórico en el ámbito del derecho constitucional nos enseña algo más que la superioridad del *Common Law* sobre la *Equity*, ya que representa un signo inequívoco del fin del absolutismo, pues, según se ve, no se le permitió ya al monarca desempeñar o representar él mismo a dos poderes; y una lección más que se deriva de dicho pasaje es que el ser apto para desempeñar el papel de jefe de Estado no constituye ninguna garantía de que también lo sea para desempeñarse como parlamentario o juez, ya que cada una de dichas actividades requiere aptitudes y también de un cierto grado de especialización. Precisamente, a lo anterior se refería John Locke, cuando manifestó que todo estaría perdido si una sola persona ejerciera

las funciones de legislador y juez al mismo tiempo, por lo que para evitar que el indebido ejercicio del poder degenera en abuso, la teoría de la división de poderes busca en esencia preservar la autonomía e independencia de cada uno de los órganos representativos del Estado.

Así las cosas, gracias al análisis que Montesquieu realizó respecto de la forma en que en Inglaterra se venía ejerciendo el poder, desde entonces a la fecha “en todos los Estados hay tres especies de poder público: el poder Legislativo, el Ejecutivo para asuntos exteriores y el Ejecutivo para política interna”; además de un Poder Judicial encargado de interpretar la ley.⁵⁰

Debe asentarse que el texto correspondiente al artículo que se comenta no es acuñado por el constituyente sinaloense, toda vez que por disposición del artículo 116 de la ley fundamental mexicana se introduce en las Constituciones locales la división de poderes y la prohibición de que éstos sean ejercidos —dos o más— por una misma persona o corporación, encontrando que en la fracción tercera del memorado numeral se establece que “La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas de los estados...”, por lo que acorde con esa disposición, nuestra Constitución local establece en el artículo 94 que “los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia serán electos por el Congreso del estado o por la diputación permanente, de una terna que le presente el Consejo de la Judicatura...”, es decir, los miembros del Poder Judicial del estado de Sinaloa son designados y no elegidos de manera directa por la voluntad popular, lo que pudiera hacer vulnerable a dicho órgano frente a los dos restantes, ello si tomamos en cuenta de que este es un poder apolítico al no emanar de la voluntad popular sus integrantes, o cuando menos no de manera directa.

En lo que se refiere al significado de persona, Ignacio Galindo Garfias, al comentar el artículo 25 del Código Civil en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, dice que “el concepto de persona es una categoría esencial que se impone como necesaria a todo ordenamiento jurídico, da razón y justifica la existencia del derecho mismo”. En el caso del artículo que se comenta se alude a la persona en clara referencia a la persona física, la que puede ser hombre o mujer, cuyo nombre se omite o se ignora, y considerando que el único órgano público cuya titularidad recae en un solo individuo es el Ejecutivo, la prohibición de que dos o más poderes se reúnan en una misma persona es para este poder, toda vez que en el caso de los dos restantes estaríamos haciendo referencia a corporaciones, por tratarse de entidades de interés público que se encuentran debidamente reconocidas por el Estado, las que, además, están conformadas

⁵⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 1.

por muchas personas que trabajan en conjunción en las diversas tareas que a dichos poderes les corresponde desempeñar.⁵¹

Este numeral hace referencia a un poder, concepto que en términos generales supone la posibilidad de imponer una voluntad a alguien y de sancionar de manera válida un desacato en forma real; desde el lado pasivo supone tener que acatar los dictados de alguien aun contra la voluntad propia. En el caso no importa que se haga por convencimiento o por temor a la sanción; tampoco importa el tipo de sanción; finalmente, lo que cuenta es que ésta sea temida, pero llevado dicho concepto al terreno de lo político, tenemos, entonces, que estamos haciendo referencia a todo aquel poder previsto o regulado por la Constitución, ya que toda forma de dominación es política en la medida en que quien detente el poder o el titular una autoridad sea de hecho, consuetudinaria o de derecho y lo ejerza con fines públicos.

En este artículo se contienen principios de derecho constitucional cuya vigencia resulta por demás fundamental para la preservación del Estado de derecho. En efecto, siendo complemento este artículo del anteriormente comentado, no podría entenderse el principio de división de poderes sin la autonomía y delimitación que cada poder debe guardar respecto de los otros dos, por lo que es preciso replantearse si se trata de una separación tajante o tan sólo de una distinción de funciones que en algunos casos es catalogado como colaboración entre los poderes, inclinándose la doctrina por esto último.

En efecto, la división de poderes no debe implicar el funcionamiento aislado de estos, máxime si se tiene en consideración que cualquiera de dichos órganos pueden en un momento dado desempeñar determinada actividad que esté reservada en forma exclusiva a otro poder, y sin que por ello se entienda que aquéllos estén invadiendo la esfera competencial de los otros.

Sin embargo, es importante señalar que cuando no funcionan adecuadamente los contrapesos que permiten controlar el actuar de los poderes, las reglas no escritas parecen imponerse, y, por ello, no son pocas las voces que afirman que en nuestra entidad el principio de división de poderes no se encuentra consolidado. Algunas de tales opiniones son efectivamente acertadas si se tiene en consideración que un factor fundamental que va a determinar el funcionamiento de los poderes estatales lo es la configuración política, es decir, cómo se encuentra distribuido el ejercicio del poder público.

Tradicionalmente, el titular del Poder Ejecutivo se encuentra en una situación de aparente superioridad respecto de los otros dos órganos de gobierno, y tal percepción tiene su fundamento no sólo en la realidad políti-

⁵¹ Galindo Garfias, Alejandro, *op. cit.*, nota 9.

ca de nuestro estado, sino que también se encuentra determinada por la predisposición que el ciudadano tiene (o tenía cuando menos hasta antes de las elecciones presidenciales de 2000) para ver en el titular del Poder Ejecutivo Federal al hombre más poderoso del país, lo que impacta a nivel local porque al gobernador se le tiene como el hombre más poderoso en el estado.

Son factores de diversa índole los que determinan que tradicionalmente al Ejecutivo estatal se le conceda prevalencia respecto de los restantes órganos.

En efecto, el gobernador del estado, de acuerdo con las facultades que la Constitución le otorga, es jefe de Estado y también jefe de Gobierno en tanto que representa a nuestra entidad ante la Federación, desempeñando igualmente las atribuciones relativas a la administración pública estatal. Pero, además de las funciones ya mencionadas, en los hechos, el gobernador es el jefe político del estado, con indiscutible influencia sobre los otros dos poderes, y si bien es cierto que a través de diversas reformas a la Constitución local se ha intentado impedir que un poder se coloque por encima de los demás, lo cierto es que a causa de las atribuciones formales e informales, de las que invariablemente han hecho uso cada uno de los titulares del Poder Ejecutivo local, la población le reconoce al Ejecutivo cierta supremacía por sobre los otros dos poderes.

Lo anterior se explica si se tiene en consideración que a nivel federal, y cuando menos hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), fue evidente el predominio del Poder Ejecutivo Federal sobre los otros dos poderes, situación que tiene su origen no solo en las amplias facultades que a su favor se encuentran establecidas en la carta federal, sino a un factor de tipo político derivado del sistema político mexicano predominante hasta el 2000, situación que en nuestra entidad aún permanece, a juzgar por la forma en que se ejerce el poder.

Resulta consulta obligada el interesante análisis que al respecto realiza el tratadista mexicano Jorge Carpizo en su obra *El presidencialismo mexicano*, así como los comentarios que también vierte dicho autor sobre el tema en su ensayo “Cambios en el presidencialismo mexicano”, donde de manera clara explica cómo el hecho de que el presidente de la República al ser reconocido por los miembros de su partido como el jefe indiscutible del mismo, los somete a sus decisiones, todo lo cual —además de otros factores de tipo económico a que hace referencia dicho autor— propiciaba “una concentración de poderes, de derecho y de hecho, en la figura presidencial, generando un marcado predominio” del Ejecutivo sobre los restantes órganos, situación que constituye un retrato fiel a nivel local.

Opinión no menos importante es la vertida por el maestro José Antonio García Becerra quien, analizando “La figura presidencial y el Poder

Ejecutivo en México”, afirma que si bien es cierto a la fecha de hoy tal situación ha sufrido modificaciones en el ámbito nacional en virtud de los resultados electorales del 2 de julio de 2000, tales efectos no los ha resentido mayormente el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en nuestro estado pues, se sigue reproduciendo el estado de cosas que prevalecía a nivel nacional hasta antes del referido año, lo que es verdad, toda vez que como jefe de su partido en el estado, el gobernador en turno da el visto bueno a la lista de candidatos a diputados locales y presidencias municipales de su partido, mientras que su opinión sigue siendo factor de peso al momento de designar a los candidatos a las diputaciones federales y senadurías, por lo que así, unos y otros están comprometidos moralmente con el gobernador.

En efecto, si bien es cierto que la situación para el actual presidente de la República ha cambiado considerablemente porque es evidente que ha dejado de ser un todopoderoso, puesto que además de no contar con la mayoría en el Congreso que le permita sacar adelante las reformas que posibiliten dar cumplimiento a su programa de gobierno, tampoco tiene el control que tenían los presidentes que gobernaron de 1929 a 1994, y que eran los que tomaban las decisiones más importantes en el partido que los había llevado al poder.

Sin embargo, la situación descrita por Jorge Carpizo aún sigue vigente en la mayoría de los estados que conforman la República mexicana, donde existe la tradición de gobiernos con mayoría en el congreso, donde las propuestas del titular del Poder Ejecutivo —como en el caso del estado de Sinaloa— no encuentran oposición alguna, e invariablemente son aprobadas por un congreso comprometido con el Ejecutivo estatal, con quien están obligados a facilitar la concreción de su programa de gobierno, y si bien es cierto que no puede afirmarse que de manera formal se dé la concentración de dos o más poderes en una sola persona o corporación, por la forma en que se conduce el partido del gobierno en el congreso del estado, en gran parte de la sociedad sinaloense existe la percepción de que muchas de las decisiones que se toman en la asamblea legislativa realmente han sido tomadas en la sede del Poder Ejecutivo estatal, pues no hay que olvidar que ante todo —salvo en excepcionales casos— los diputados del partido del gobierno están comprometidos con éste, y la mejor forma de agradecer ese apoyo político es aprobando toda propuesta venida del Ejecutivo estatal.

Así las cosas, donde existen gobiernos priístas, donde el gobernador en turno ha basado su dominio en los siguientes factores:

a) Cuando menos hasta 1965 la Constitución local otorgaba facultades al gobernador del estado para deponer a los ayuntamientos.

b) De la fracción tercera de los artículos 46 y 65 de la Constitución local se deriva a favor del titular del Poder Ejecutivo el derecho de veto, fa-

cultad que, si bien es verdad que muy rara vez ejerce, ello se debe a que tradicionalmente ha tenido el monopolio de las iniciativas de ley, las que sin mayores dificultades se aprueban al contar su partido con la mayoría suficiente en la cámara, lo que le permite a su vez no dejar pasar aquellas iniciativas con las que no simpatice.

c) El jefe del Ejecutivo estatal tiene la facultad de “nombrar y remover a los servidores públicos de su dependencia”, lo que origina que éstos le guarden lealtad y no lo contradigan, lo que se refleja en una sumisión y actitud acrítica ante el temor de perder el empleo.

d) Igualmente, al gobernador le corresponde el mando de la fuerza pública en el estado, cuyos titulares de cada una de las corporaciones policíacas son designados por él y, por lo tanto, también, le deben gratitud.

e) Al gobernador le corresponde, también, la facultad de otorgar los fiats de notarios, lo que origina que (salvo muy honrosas excepciones) este segmento de la sociedad se mantenga, si bien no ajeno a la problemática social, sí bastante moderado al momento de opinar respecto de los problemas que aquejan a la sociedad, a lo que habría que agregar, además, que dichos fedatarios conservan una estrecha relación con el gobierno del estado a través de la Secretaría General de Gobierno, por conducto de la cual el mencionado órgano gubernamental supervisa e inspecciona su desempeño.

f) Asimismo, el gobernador cuenta con la facultad de “otorgar concesiones”, lo que origina que las asociaciones, federaciones, etcétera, tiendan a afiliarse al partido del gobierno.

g) Además, la Constitución local también le concede al gobernador la facultad de iniciar leyes ante el Congreso del estado, cuyas propuestas muy raras veces son rechazadas, dada la afinidad del titular del Poder Ejecutivo con el partido que tiene mayoría en la cámara.

El gobernador cuenta, además, con algunos medios de acción sobre el Congreso, a saber:

1. El derecho de veto.
2. Participa en la elaboración de iniciativas de leyes en forma directa e indirecta.
3. Preparación del presupuesto.
4. Concede puestos como pago a sus servicios.
5. Tiene el apoyo de la opinión pública.

Aunado a lo anterior, el Ejecutivo tiene influencia sobre el Congreso, y utiliza la autoridad de la que el pueblo lo envistió orientando la evolución política en la entidad, e incluso en muchos de los casos utiliza de manera tendenciosa los medios de comunicación para convencer al pueblo de lo acertado de sus decisiones y ejerce presión sobre el Congreso al mantener disciplinado al partido mayoritario, lo que no representa mayor dificultad porque es jefe del partido al que pertenece.

Por otra parte, es cierto que en los últimos años se han introducido a la Constitución local algunas reformas que poco a poco van limitando al Ejecutivo, pero es indudable que aún el saldo es en mucho a favor de éste, toda vez que además de las reformas, las cuales nunca dejan de ser indispensables, se requiere de un cambio de actitud del ciudadano frente al poder, lo que únicamente se puede concebir en virtud de una mayor cultura política.

Ahora bien, hemos hecho referencia a la supremacía que basada en factores de diversa índole ejerce el Ejecutivo sobre los otros dos poderes, lo que constituye de alguna manera una intervención informal de un poder sobre los demás, problema que posiblemente encuentre solución en factores que tienen que ver con la cultura política de los ciudadanos y en la existencia de un Congreso con mayoría no afín al titular del Poder Ejecutivo, sin embargo, la división de poderes, independientemente de que en el artículo que se comenta se priva la reunión de dos o más “poderes en una sola persona o corporación”, lleva implícita tal prohibición, lo que tampoco constituye un obstáculo para que entre éstos exista la colaboración que haga más productivo su desempeño, toda vez que no hay que perder de vista que el propio Montesquieu proponía tres poderes que marcharan “concertadamente”.

Además, hay que tener en cuenta que nuestra carta magna establece excepciones, en virtud de las cuales cada uno de los poderes ejerzan funciones que, en términos generales, correspondan a la esfera de las atribuciones de otro poder. En efecto, la autonomía e independencia que debe existir entre los poderes está limitada por los casos excepcionales en que, por ejemplo, el Ejecutivo legisle en ciertas áreas, el Poder Legislativo se erija en tribunal, o bien que el Poder Judicial asuma tareas que parezcan reservadas a otro poder, lo que de ninguna manera constituye invasión de la esfera de los demás poderes, sino, más bien, tales actividades pueden interpretarse como coordinación y de tipo colaboracionista, pues, incluso la Suprema Corte de Justicia es del criterio de que entre los poderes debe haber cooperación y auxilio, tal y como lo determinó la Segunda Sala del máximo tribunal del país, al resolver, el 29 de junio de 2001, el amparo en revisión 49/2001, relativo al caso de Gerardo Kawas Seide, de cuya resolución se desprende que el principio de división de poderes previsto en su artículo 49, párrafo primero, no se estableció atendiendo a un criterio material, precisando en forma abstracta que el supremo poder se divide, para su ejercicio, en tres funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, sino que a la vez que se consagró ese principio, al fijar las atribuciones de los tres poderes, se les confirieron, indistintamente, atribuciones que materialmente corresponden a un diverso poder, reservándose a los Poderes Legislativo y Judicial la potestad para emitir, respectivamente, los actos

materialmente legislativos y judiciales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, circunstancia que se explica por el hecho de que históricamente se había buscado fortalecer a estos dos poderes con el fin de establecer un equilibrio entre ellos y el presidente de la República, jefe de Estado y de Gobierno en nuestro sistema constitucional.

En tal virtud, debe estimarse que el Constituyente de 1917 al establecer el principio de división de poderes buscó dividir el ejercicio del poder entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran a un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco, y, además, atribuir a los respectivos poderes, especialmente al Legislativo y al Judicial, la potestad necesaria para emitir los actos que materialmente les corresponden, de mayor jerarquía, por lo que si al realizarse la división de poderes el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos, al Ejecutivo los actos materialmente administrativos, o al Judicial los materialmente jurisdiccionales “...la facultad de emitir disposiciones de observancia general... no implica, ni transitoriamente, que las facultades reservadas constitucionalmente al Poder Legislativo se depositen en un individuo o que se reúnan dos o más de los poderes en una sola persona o corporación”.

Asimismo, y para mayor ilustración, citaremos, también, el criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte del país al resolver el Amparo en revisión 1541/67, cuyos argumentos constituyen la más clara explicación de que siendo el nuestro un sistema flexible de división de poderes, “cada uno de los poderes está facultado para desarrollar funciones distintas a las que les corresponderían en un sistema rígido de división de poderes”; así, el Legislativo desempeña funciones administrativas, como por ejemplo, conceder licencia al presidente de la República (artículos 73, fracción XXVI, 85 y 88) y funciones jurisdiccionales, cuando se erige en gran jurado para conocer de delitos oficiales cometidos por funcionarios de la Federación (artículo 111 de la Constitución federal).

El Poder Judicial está facultado para realizar actos materialmente legislativos, como por ejemplo, cuando se le otorga a la Suprema Corte de Justicia, en Pleno, la facultad de expedir los reglamentos interiores de la misma Corte, de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito; también le corresponden atribuciones materialmente administrativas, como nombrar magistrados y jueces de distrito.

Los órganos del Poder Ejecutivo tienen atribuciones legislativas, como la de expedir reglamentos (artículo 89, fracción I, constitucional). Asimismo, la Constitución prohíbe la unificación de dos o más poderes en uno, mas no que en un poder, por ejemplo, el Legislativo, desempeñe alguna función ejecutiva o jurisdiccional. La idea básica en el artículo 49 constitu-

cional es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional que se daría en aquel caso en que en un poder reuniera dos o más, pero no cuando la misma Constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones, no podría desempeñar.

Finalmente, habría que señalar que el presente numeral guarda una muy estrecha relación con algunos otros de esta misma carta, en el siguiente orden:

a) Con el artículo segundo, en virtud de que éste determina (en concordancia a su vez con los artículos 115 y 116 de la Constitución federal) que el estado de Sinaloa al ser libre en su régimen interior, elige también la forma en que debe organizarse, y, en consecuencia, la prohibición de que dos o más poderes se reúnan “en una sola persona o corporación” corresponde a la forma en que el poder público se organiza en nuestra entidad.

b) También con los artículos tercero y cuarto en razón de que en lo que se refiere al primero de los mencionados, si la soberanía estatal “reside en el pueblo sinaloense”, ésta se ejerce por conducto de los órganos que conforman el poder público, el cual a su vez se manifiesta a través de cualquiera de los tres poderes reconocidos de manera explícita por la Constitución local.

c) Asimismo, con el cuarto numeral, habida cuenta de que en este artículo se hace alusión al territorio que ocupa el estado de Sinaloa, con lo cual se hace referencia al espacio territorial donde se ejerce el poder público del que están investidos los órganos estatales a que se contrae el numeral base de estos comentarios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la mencionada ley que determina la división territorial de nuestro estado.

Para concluir, diríamos que el artículo 14 de la máxima ley sinaloense al hacer referencia a la forma en que se designa a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, está al mismo tiempo determinando la forma en que se evita que dos o más poderes se concentren en una sola persona o corporación, cabiendo agregar que precisamente las facultades que a cada uno de los mencionados órganos les corresponden representan los frenos y contrapesos que posibilitan el control recíproco.

Bibliografía: Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1997; Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1999; *Diccionario enciclopédico Salvat*, España, Salvat, 1998, t. 23; Lassalle, Fernando, “¿Qué es una Constitución?”, *Antología de lecturas para la materia de teoría constitucional*, Escuela de Derecho Culiacán de la Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997; Robles, Guadalupe, “Congreso y sociedad”, *Reflexiones y realidades*, Sinaloa, 1998; Sánchez Bringas, Enrique, “Derecho

constitucional. La democracia y la Constitución de 1917”, *Antología de lecturas para la materia de teoría constitucional*, Escuela de Derecho Culiacán de la Universidad Autónoma de Sinaloa, 1997.

Artículo 21. La residencia oficial de los Poderes del estado, será la ciudad de Culiacán Rosales. Sólo el Congreso podrá autorizar provisionalmente su remoción.

Comentario: El 19 de julio de 1823, el Congreso federal determinó la separación de Sinaloa y Sonora, provincias que hasta antes de la Independencia formaban una sola Intendencia, de tal manera que cada una de dichas provincias debían, en lo futuro, organizarse y gobernarse por sus respectivos órganos de poder, por lo cual el Congreso provincial de Sinaloa determinó que la capital de la demarcación sinaloense sería la Villa de Culiacán, elevada para tales efectos a la categoría de ciudad. Luego, por disposición del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, las provincias antes mencionadas se unieron nuevamente para dar forma a lo que se conoció como Estado Libre de Occidente, cuyo Congreso Constituyente se instaló el 12 de septiembre de 1824 en la Villa de El Fuerte, que había sido declarada como sede de los poderes estatales y “escenario del Congreso Constituyente, del Estado Libre y Soberano de Occidente”, punto geográfico que, sin embargo, no se localizaba en un punto intermedio respecto de los demás asentamientos humanos localizados a todo lo largo y ancho del llamado Estado Libre de Occidente, que comprendía los territorios que actualmente constituyen los estados de Sonora y Sinaloa.

Posteriormente, en 1826 y en virtud de una revuelta que puso en peligro la estabilidad del gobierno, los poderes se trasladaron de la Villa de El Fuerte a la de Cosalá, donde pronto la asamblea discutió la posibilidad de trasladar los poderes a otro lugar, proponiéndose para ello la ciudad de Culiacán, pero finalmente y después de sortear no pocas dificultades de carácter político, se acordó instalar los poderes en la ciudad de Álamos, localidad perteneciente al estado de Sonora, lo que trajo como consecuencia que los sinaloenses pidieran la división del entonces llamado Estado Libre de Occidente, basando su reclamo en cuestiones relacionadas con las distancias que existían entre las dos provincias y que impedían el trámite rápido de los asuntos de los ciudadanos, así como la apremiante situación económica que imperaba en la época, y los problemas existentes en materia de impartición de justicia en razón de las largas distancias que los pobladores tenían que recorrer para realizar trámites ante los tribunales.

Finalmente, el Congreso de la nación, el 14 de octubre de 1830, emitió el decreto mediante el cual se determinaba la división del Estado Libre de Occidente, para que Sinaloa y Sonora quedaran como estados indepen-

dientes uno del otro e integrantes de la Federación. Así, el 30 de enero del año siguiente en la ciudad de Culiacán tuvo lugar la elección del Primer Congreso Constituyente.

Desde 1831, la ciudad de Culiacán es capital del estado de Sinaloa y, por lo tanto, asiento de los poderes estatales, como lo son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El contenido del artículo en comentario permanece intocado desde su origen, mismo que localizamos en la Constitución para el estado de Sinaloa de 1922, puesto que no ha merecido modificación alguna por parte del Congreso.

Este numeral encuentra su correlativo en el número 44 de la Constitución federal, en el que se dispone que el Distrito Federal es la “sede de los Poderes de la Unión”, es decir, en esa demarcación territorial de nuestro país se encuentran asentados los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Así, la ciudad de México es también la capital de la República mexicana, lo que la convierte en la ciudad más importante del país. Igualmente guarda estrecha relación con el diverso numeral 68 de la memorada carta, en tanto que en éste se establece la obligatoriedad de que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores residan en un mismo lugar, cuyo traslado requiere que ambas cámaras convengan respecto de la necesidad de su traslado, y del lugar a donde deben trasladarse.

El lugar de asentamiento de los poderes locales es parte de la forma de organización adoptada por el estado sinaloense, de acuerdo, también, con las facultades que para tales efectos le otorgan los artículos 115 y 116 de la mencionada carta federal.

El primer antecedente relativo al lugar de residencia de los poderes estatales lo encontramos en el contenido del artículo 45 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, también conocida como Constitución de Apatzingán, que disponía que la residencia de los supremos poderes habría de fijarse en un mismo lugar, y su ubicación sería determinada por el Congreso. Como esta Constitución nunca entró en vigor, no quedó tampoco definido el lugar de residencia de los poderes de la Federación. Fue en la Constitución de 1824 donde se da solución a este asunto, determinándose la creación del Distrito Federal, lugar donde quedaría fijada la residencia de los poderes federales.

Varios fueron los criterios que determinaron el lugar de residencia de dichos órganos, pero el principal fue el geográfico, pues se buscó que “las supremas autoridades residieran en un lugar, que aunque dejara de ser el más aproximado al centro del país, no estuviera sin embargo muy distante de él”, pero que su ubicación fuera apropiada igualmente para poder tener acceso de manera oportuna a las noticias más importantes, teniéndose, también, en consideración las ventajas y desventajas que representaba

la desigualdad con que estaba distribuida la población en la república, con territorios muy poblados y otros con nula o escasa población.

Respecto de este tema se ha ocupado el connotado tratadista de derecho constitucional Elisur Arteaga Nava, quien nos dice que si bien es cierto que cada entidad federativa “es libre para determinar qué parte de su territorio servirá de asiento a sus poderes”, también es verdad que tal facultad tuvo en el último tercio del siglo pasado una restricción que tenía como base un decreto emitido por el entonces presidente de México, licenciado Benito Juárez, del 22 de julio de 1867, mediante el cual se venía determinando que los poderes de los estados no deberían tener su residencia en “puertos habilitados... sino en algún punto céntrico” comprendido en el territorio de la correspondiente entidad federativa, prohibición que tenía como finalidad salvaguardar a los poderes de los ataques que por vía marítima ya se habían realizado a los puertos de Campeche y Veracruz, y que en tiempos de la invasión francesa constituían el lugar de asentamiento de los poderes locales de los respectivos estados, prohibición que, sin embargo, en los últimos tiempos ha dejado de tener peso porque, por ejemplo, los estados de Baja California Sur y Quintana Roo tienen como capitales las ciudades de La Paz y Chetumal, respectivamente, ciudades que, como se sabe, además de ser puertos, constituyen el lugar de asentamiento de sus respectivos poderes.⁵²

El escritor sinaloense José María Figueroa Díaz, en su ilustrativa obra denominada *Sinaloa, poder y ocaso de sus gobernadores 1831-1986*, nos dice que el parlamento sinaloense ha tenido varias sedes, siendo la primera la ciudad de Culiacán, la que albergó al Primer Congreso Constituyente; pero por breves periodos el puerto de Mazatlán se ha constituido en capital del estado al albergar, aunque sea por breves periodos, a la asamblea legislativa. En efecto, el 24 de octubre de 1852, con la sublevación del capitán Pedro Valdés, los poderes, a instancia de éste, fueron trasladados al puerto de Mazatlán, permaneciendo el Congreso en esa ciudad hasta 1873, ya que, el 20 de septiembre, por decreto del entonces gobernador, Eustaquio Buelna, se declaró a Culiacán capital del estado, reinstalándose el Congreso en esta ciudad. Posteriormente el 20 de julio de 1876, el general Francisco Arce, al hacerse cargo del Gobierno se llevó los archivos del Congreso y del Poder Ejecutivo a Mazatlán, por lo que, nuevamente, la capital del estado de Sinaloa fue trasladada a la referida ciudad porteña, regresando la capital a Culiacán en marzo de 1877, donde quedaron establecidos los poderes por cuarenta y tres años consecutivos. El 15 de abril de 1920 se instalaron en el puerto en mención, pero en el mismo año regre-

⁵² Arteaga Nava, Elizur, *op. cit.*, nota 44.

saron a la que hasta la fecha de hoy es sede de los poderes estatales, es decir, la ciudad de Culiacán, Sinaloa.

El numeral que ocupa nuestra atención se refiere a la residencia de los poderes locales, es decir, al lugar en que tiene su domicilio una autoridad o corporación, o donde éstas ejercen sus funciones, que para el caso que nos ocupa dicha residencia se encuentra ubicada en la ciudad de Culiacán, Sinaloa. Asimismo, en el texto de este numeral se hace referencia a la posibilidad de que los mencionados poderes sean removidos a otro lugar, por lo que se hace alusión al traslado de los poderes a otro lugar, el cual debe ser determinado por el Congreso del estado.

A juzgar por el punto geográfico en que se encuentra ubicada la capital sinaloense, tal parece que los mismos factores que determinaron la separación de los estados de Sonora y Sinaloa fueron los que se tomaron en cuenta para que se eligiera a la ciudad de Culiacán de Rosales como la sede de los poderes estatales, pues, es evidente que la ubicación de la referida ciudad se encuentra en un punto medio de la geografía sinaloense, lo que representa las mismas ventajas y desventajas para los habitantes de diversas partes del estado que por alguna u otra razón debían de trasladarse a esta ciudad, erigida en capital, a realizar algún trámite personal o propio de sus diversas ocupaciones.

Consideramos acertada la decisión del órgano legislativo estatal de decretar el establecimiento de los poderes en la ciudad de Culiacán, sobre todo, si se analizan las ventajas y desventajas que ello representa en la actualidad, en donde en virtud de las comunicaciones y la ubicación geográfica de la capital sinaloense, el punto más cercano o menos alejado de todos los demás lo constituye sin duda alguna esta ciudad. La decisión de designar como capital del estado a las villas de El Fuerte y Cosalá respondió, en sus respectivos momentos, a exigencias de carácter político, y de alguna manera también geográfico, en tanto que dichas poblaciones al igual que Álamos, El Fuerte, Cosalá, San Ignacio, Concordia y algunas otras del estado de Sonora se encontraban enclavadas en plena cordillera de la Sierra Madre Occidental (localidades comunicadas entre sí por el entonces llamado Camino Real, el cual cruzaba la geografía sinaloense por la parte de la Sierra, camino que hoy ya no existe, pues fue sustituido por la carretera internacional que pasa por la costa y valles de Sinaloa y Sonora, la que dicho sea de paso, constituye en la actualidad una insustituible vía de comunicación que conecta en forma directa las principales ciudades de Sinaloa y el vecino estado del norte, en cuya ruta no se encuentran desde luego las poblaciones mencionadas con anterioridad y que, por razones que tienen relación con la explotación del oro, la plata y otros minerales, fueron fundadas en plena sierra sinaloense).

Asimismo, el artículo que se comenta guarda relación estrecha con los artículos 17 y 18 de esta misma carta, en tanto que en ellos se encuentra la base de nuestra división territorial, en virtud de la cual nuestra entidad se encuentra fraccionada en municipios, en distritos electorales y fiscales.

Finalmente, y de acuerdo con el contenido del artículo que se comenta, es claro que, previa autorización del Congreso del estado, el asiento de los poderes puede variar de acuerdo con el interés general, y puede establecerse de manera permanente o transitoria en cualquier punto de la geografía sinaloense, lo que se infiere del contenido del artículo séptimo de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, toda vez que tal determinación corresponde y forma parte de la autonomía de que goza nuestra entidad como parte integrante de la Federación de estados que componen la República mexicana.

Bibliografía: Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1999; Figueroa Díaz, José María, *Sinaloa, poder y ocaso de sus gobernadores: 1831-1986*, Culiacán, Imprenta Minerva, 1986; Nakayama Arce, Antonio, *Sinaloa un bosquejo de su historia*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1986; Ojeda Rochín, Isaías, "Cuando El Fuerte fue capital", *Revista Presagio*, Culiacán, segunda época, núm. 75, diciembre de 1995; Sinagawa Montoya Herberito, *Sinaloa. Historia y destino*, Culiacán, Editorial Cahita, 1986.

CAPÍTULO II

DEL PODER LEGISLATIVO

Artículo 22. El Poder Legislativo del estado, se deposita en una asamblea que se denominará "Congreso del estado".

Comentario: El Congreso del estado es el organismo unicameral en el cual se deposita el Poder Legislativo local, o sea, la función de imperio del Estado consistente en crear normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales llamadas "leyes" en sentido material.

El Congreso local es un organismo que tiene la potestad en forma conjunta con las demás legislaturas de los estados miembros de la Unión y el Congreso federal, de reformar y adicionar la Constitución general y la local con la colaboración de los ayuntamientos de la entidad. Esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente propiamente dicho, puesto que no le compete alterar ni sustituir los principios jurídicos, sociales, económicos o políticos cardinales en que descansan los ordenamientos supremos general y local.

En este contexto, al aseverarse que en el Congreso del estado se deposita el Poder Legislativo local, destacadamente distinto del poder constitu-

yente, no debe suponerse que este organismo no desempeñe funciones que no estriben en elaborar leyes, aunque la creación legislativa sea su principal tarea, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos, mismos que suelen clasificarse en dos tipos: político-administrativos y político-jurisdiccionales.

En otras palabras, la Constitución otorga al Congreso del estado tres especies de facultades: las legislativas, las político-administrativas y las político-jurisdiccionales.

Por otra parte, si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. El concepto de “ley”, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse sobre un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad.

Como ya lo mencionamos, la ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos esenciales la *abstracción*, la *imperatividad* y la *generalidad*, y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o puedan encuadrarse dentro de los supuestos que prevean.

Debe advertirse que el poder público estatal es indivisible, y, como el Poder Legislativo es uno en los que se traduce, éste también tiene dicha calidad. No existen, en consecuencia, varios “poderes legislativos”, sino uno solo; como tampoco existen varios “poderes administrativos” o judiciales, entendiendo como “poder” la misma actividad o función de imperio del Estado.

Ahora bien, en un régimen federal, como el nuestro, se suele hablar de dos tipos de poderes: el que corresponde a los órganos centrales, y el que atañe a las entidades federativas. Lo que sucede es que dentro de dicho régimen opera un sistema de distribución competencial entre las autoridades federales y los estados miembros en lo que concierne a los consabidos poderes, fincado en el principio que enseña que las atribuciones que la Constitución general no concede expresamente a las primeras se entienden reservadas a las segundas y que se contiene en el artículo 124 de la citada norma fundamental.

El artículo que se comenta tiene su origen en el numeral 50 de la Constitución federal, en tanto que éste indica la forma en que se organiza el poder público a nivel federal, cuyo texto fue prácticamente copiado por el Constituyente sinaloense, con las variantes ya mencionadas al comentar el artículo 20.

El estado de Sinaloa, de acuerdo con los artículos 42 y 43 de la Constitución federal, es parte integrante del territorio nacional, y, como tal, debe observar las disposiciones que de dicha carta emanan para los efectos de su organización interna, gozando de facultades para organizarse conforme se disponga en la Constitución local, pero sin contradecir lo ordenado por la máxima ley del país, es decir, sin oponerse a los principios que rigen el federalismo mexicano. Por ello, en observancia del artículo 115 de la referida ley, nuestra entidad ha “adoptado, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular...”, dividiéndose, por lo tanto —por disposición del artículo 116 de la misma ley—, el “poder público en Ejecutivo, Legislativo y Judicial”.

En efecto, si bien es cierto que la Constitución federal otorga a los estados la facultad de organizarse conforme lo consideren conveniente, la misma establece algunas restricciones al respecto, dentro de las cuales se podrían mencionar las siguientes:

- a) Ninguna entidad puede tener menos de once diputados, de acuerdo con la fracción Segunda del artículo 116, conclusión a la que se arriba si se tiene en consideración que actualmente no existe entidad federativa en nuestro país cuya población sea menor a los 800 mil habitantes;
- b) El número de representantes debe ser proporcional al número de habitantes, es decir, para determinar el número de diputados que integran el Congreso debe atenderse el criterio poblacional;
- c) Los diputados no pueden ser reelectos para el periodo inmediato;
- d) Las legislaturas deben integrarse con diputados de mayoría relativa y representación proporcional.

El Poder Legislativo también es conocido como Congreso; esto, cuando se hace alusión a este órgano en términos generales, pero cuando se trata del Poder Legislativo del estado de Sinaloa lo correcto es mencionar Congreso del estado, el cual es depositario de la soberanía estatal, y como institución se encuentra integrado por representantes electos popularmente, cuya función primordial la constituye la elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo. Ahora bien, el numeral en comentario hace referencia a un Poder Legislativo del estado, sin embargo, es pertinente aclarar que no se está haciendo alusión al Estado mexicano, sino a nuestra entidad federativa, la cual se define “cada uno de los estados que en forma libre y soberana han decidido unirse a través de un pacto federal”, es decir, para el caso que nos ocupa estado es sinónimo de entidad federativa.

Ese órgano legislativo a que se hace referencia “norma y regula a través del derecho”, ya que es el responsable de crear normas jurídicas, y, por lo tanto, este poder es fundamental, dado que sin éste “no se justificarían los otros dos”, cuyas actividades dependen en mucho de lo que realiza el Con-

greso, en tanto que, por una parte, el Poder Judicial se encarga de interpretar la ley, y el Ejecutivo tiene como principal encomienda hacer que se cumpla.

De acuerdo con el reconocido tratadista mexicano Jorge Carpizo, la representación de que gozan los diputados tiene las siguientes características: *a)* el diputado es representante no de los ciudadanos que lo eligieron otorgándole su voto, sino de todo el pueblo sinaloense; *b)* al actuar los diputados como representantes del pueblo, son independientes de los electores, toda vez que son pagados por el estado y no por quienes los eligieron; *c)* los votantes no pueden hacer renunciar al diputado, es decir, no pueden revocarle el mandato; y, *d)* el representante no les rinde cuentas a los votantes que lo eligieron.

Llama la atención que de acuerdo con el autor citado, a quien representan los diputados es a la población sinaloense y no al distrito por el que fueron elegidos, ello aun cuando den la apariencia de representar al distrito electoral por el que fueron elegidos, situación que tiene su origen en el hecho de que es la asamblea legislativa la usufructuaria de la “la voluntad estatal”, y, por lo tanto, es el Congreso, junto con los otros poderes, el depositario de la soberanía a la que se refiere el artículo segundo de esta Constitución.

Nuestro país ha aceptado la forma de representación ya clásica derivada de *El contrato social*, de Juan Jacobo Rousseau, y que en esencia tiene su base en la imposibilidad de los hombres para “engendrar nuevas fuerzas”, lo que los obliga a unir las que ya existen, resultando de todo esto “una suma de fuerzas” que obran de común acuerdo, lo que posibilita superar cualquier tipo de resistencia y que sería imposible de lograr mediante la participación individual de cada uno de los ciudadanos. Y así, en virtud de esa suma de voluntades, que no es otra cosa que el llamado “contrato social”, se da una comunión de fuerzas, lo que implica que todos los miembros de la sociedad aportan su voluntad para defender a “la persona y los bienes de cada asociado”, es decir, se da una coexistencia de voluntades de todos los integrantes de la sociedad para proteger la libertad de cada uno de sus integrantes, de tal manera que cuando uno de estos se aparta de lo pactado, el estado, a través de los órganos de poder se encarga de castigar al infractor en aras de cumplir la voluntad general.

De lo anterior resulta que el poder realmente corresponde al pueblo, y, por ello, todo aquel que lo ostenta no es más que un servidor del pueblo, por conducto de quienes se busca preservar la voluntad general, pues —como se establece en la Declaración de Derechos de Virginia— los “magistrados son depositarios de su confianza y sus servidores, y en todo tiempo responsables”, ante el pueblo, es decir, ante la sociedad, formada por todos sus miembros que participan en ese pacto al que se refiere Rousseau.

El doctor Jorge Carpizo, al verter su opinión al respecto, dice que la representación es la “relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona”. Es decir —siguiendo la idea de este autor—, el representante ocupa el lugar de su representado, a quien hace presente en virtud de la delegación de facultades que éste previamente ha realizado a favor de aquel, que en el caso de los legisladores, puede afirmarse que la voluntad del pueblo la representan unas cuantas personas denominadas legisladores. Por su parte, David Pantoja Morán, al analizar los planteamientos vertidos por Rousseau respecto del tema que nos ocupa, concluye que la soberanía no es más que el “ejercicio de la voluntad general”, que es precisamente a lo que se reduce ese acuerdo de voluntades celebrado entre todos los habitantes de determinado territorio, para que el poder público garantice la libertad de cada asociado, mediante la fórmula de hacer cumplir la voluntad general a través de los órganos estatales.⁵³

El Congreso local constituye uno de los órganos a través de los cuales se manifiesta el poder público en el estado de Sinaloa, es unicameral, y la actividad primordial que realiza es la relacionada con la formulación o elaboración de leyes, y su competencia en ese ámbito lo constituye el territorio que comprende esta entidad federativa, con las limitantes que le impone la Constitución federal.

En nuestro país no existen estados con congreso de doble cámara, lo que sin embargo sí es común en otros países como lo sería, por ejemplo, Estados Unidos de Norteamérica, donde son comunes los congresos de doble cámara, es decir, una cámara de representantes y otra de senadores, cuyo funcionamiento ha sido tan exitoso que, salvo el estado de Nebraska, todos los demás tienen un congreso de doble cámara, lo que de ninguna manera puede pasar desapercibido para países como el nuestro que requieren la implementación permanente de estrategias que funden o instituyan nuevas formas de perfeccionar nuestra democracia.

De acuerdo con la doctrina, una de las ventajas que representa el congreso de tipo unicameral es que posibilita que el proceso legislativo se lleve a cabo con mayor facilidad y con mayor fluidez; en consecuencia, como lo señala Sánchez Bringas, esto viene a propiciar “que la producción de leyes sea más expedita”, aunque, como el mismo autor lo refiere, el unicameralismo puede también propiciar que las decisiones del congreso en muchos de los casos se emitan con precipitación, al no existir una segunda cámara revisora.

Al respecto, cabe recordar que durante la vigencia de la Constitución de 1824 algunos congresos locales se integraron por dos cámaras. Por

⁵³ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1996.

ejemplo nos recuerda Elisur Arteaga Nava: “En la Constitución de Durango se preveía la existencia de un senado; e igualmente las constituciones de Oaxaca y Veracruz en la misma época preveían un senado además de la Cámara de Diputados, pero debido a la llamada animadversión del Constituyente del 57 hacia el Senado, los estados donde existía un senado local se vieron obligados a suprimirlos”.⁵⁴

Quizá valdría la pena realizar estudios profundos respecto de la posibles ventajas que representa el bicameralismo para plantear la posibilidad de instituir un Poder Legislativo local de dos cámaras, tomando en cuenta que ello permitiría un análisis más profundo de toda ley o decreto, y atendiendo a que en algunos estados de nuestro país ya existen cámaras con mayoría opositora al Ejecutivo, la implantación de otra cámara disminuiría la posibilidad de que la Cámara de Diputados obstaculizara las labores del titular de aquel poder.

Este órgano, constituido en asamblea, discute los problemas que aquejan a los habitantes sinaloenses, quienes —obvio es decirlo— se encuentran imposibilitados para reunirse como en las antiguas ciudades griegas a discutir y tomar decisiones, pero como todo ciudadano debe estar interesado en la denominada “cosa pública”, la forma en que estos pueden intervenir en los asuntos que conciernen a toda la comunidad es mediante el nombramiento de representantes, es decir, los diputados locales, quienes actúan a instancia de quienes los eligieron, y que por ello se convierten en vigilantes y defensores de los intereses sociales.

De conformidad con los artículos 24 de la Constitución local y cuarto de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, respectivamente, la Asamblea Legislativa sinaloense se integra, en la fecha que esto se escribe, por cuarenta diputados, de los cuales veinticuatro son de mayoría relativa, elegidos mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y dieciséis de representación proporcional, los que duran en su cargo sólo el término de la legislatura para la que fueron electos, que es de tres años, eligiéndose un suplente por cada uno.

Cuando los miembros del Congreso se reúnen para sesionar, cobra vida lo que se conoce como “asamblea”, la cual procura el bien común, es decir, el bien general, de tal manera que cuando se discute y vota una ley cuyos efectos son de alcances generales, los diputados están actuando como representantes de todo el estado de Sinaloa.

De acuerdo con la doctrina, la Constitución local y la Ley Orgánica del Congreso del Estado Sinaloa, las actividades principales de quienes integran este órgano son las siguientes:

⁵⁴ Arteaga Nava, Elizur, *op. cit.*, nota 44.

a) *Actividad legislativa*: consistente en el proceso legislativo relativo a la creación de leyes, lo que requiere de su intervención en tareas relacionadas con la formulación, presentación, discusión, aprobación y promulgación de leyes, dentro de cuya actividad también se enmarcan las relativas a la imposición de contribuciones; la aprobación de los convenios que el gobernador del estado celebre con las entidades vecinas sobre cuestiones de límites territoriales; ratificación de arreglos celebrados entre municipios; conocer del procedimiento relativo a elevar a categoría de municipio determinada circunscripción territorial; la expedición de la Ley de Ingresos y Egresos del estado; la expedición de leyes de carácter fiscal relativos al otorgamiento de subsidios, estímulos e incentivos, y aquellos asuntos que tengan como fin la condonación de adeudos a favor del estado.

b) *Actividad de fiscalización*: dentro de la cual el Congreso discute y aprueba la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del estado y las leyes de ingresos de los municipios; la aprobación de las cuentas públicas tanto del gobierno del estado como de cada uno de los municipios que integran el estado de Sinaloa; la revisión de la contabilidad tanto del gobierno del estado como de los municipios, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda; asimismo, revisar el informe de la Secretaría de Hacienda y aprobar el pago de la deuda del estado.

c) *Actividades de control*: dentro de las cuales —además de las relativas a la fiscalización en los términos ya señalados precedentemente— se tienen las siguientes: elegir a los magistrados del H. Supremo Tribunal de Justicia del estado; conceder licencia y admitir las renunciaciones al gobernador del estado y a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia; conocer del juicio político en contra de servidores públicos, actuando como órgano de acusación, y recibir del gobernador un informe anual de la situación que guarde la administración pública, entre otras.

d) *La de gestoría*: que consiste en representar ante cualquier autoridad de atención a aquellos ciudadanos que les soliciten a los diputados su intervención en la atención de problemas que afectan a la colectividad.

La última de las actividades en mención, aun cuando no se encuentra enmarcada dentro de lo que constituye la esencia de la función legislativa, muchos diputados la llevan a cabo, y al respecto el especialista en derecho constitucional licenciado Eduardo Ramírez Patiño opina que la gestoría que aquellos realizan constituye una labor “que cada día alcanza mayor relevancia”, lo que tampoco resulta extraño si consideramos que, si bien es cierto que los diputados, por no poder ser reelectos para el periodo inmediato, no están obligados a rendirles cuentas a sus electores por estar más ligados a su partido que a quienes los eligieron; sin embargo, no es la re-

gla porque, como ya se dijo, algunos representantes populares incluso abren una “oficina de gestoría” en la que atienden al ciudadano que reclama su intervención en algún asunto que afecta sus intereses o a la comunidad, y los diputados que pretenden seguir escalando peldaños en su carrera política no sólo atienden, representan y abanderan las causas de los ciudadanos que así se lo solicitan, sino que también algunos “rinden” informe a los habitantes de su distrito acerca de las actividades que han realizado como legisladores.

La labor de gestoría busca beneficiar al distrito electoral por el que el diputado fue elegido, pero también tiene como natural propósito permanecer presente en el ánimo del electorado, toda vez que siempre se tienen aspiraciones de seguir escalando peldaños en la política, lo que resulta lógico si se considera que prácticamente una diputación local representa la antesala a una candidatura a la presidencia municipal del municipio al que corresponde el distrito electoral de cada uno de los representantes populares. Por ello, en muchos de los casos, los diputados, aun y cuando no es lo que la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso les manda, más que legisladores se convierten en gestores de su distrito, pues además hay que recordar que, por lo general, todo candidato a diputado promete a sus electores no la elaboración de leyes justas, sino gestionar a su favor una serie de servicios públicos, porque esto reditúa desde luego más votos que legislar, en lo que debe ponerse mucho cuidado porque cuando los diputados convierten la gestoría en su tarea principal, es claro que no es la generalidad la que se beneficia o perjudica, y por ello en estos casos el representante actúa sólo a favor de los habitantes de su distrito y no puede decirse que estén representando la voluntad estatal y mucho menos que estén ejerciendo la soberanía emanada del voto popular.

Buscando un mejor desempeño de cada uno de los miembros del Congreso, la ley orgánica ha dispuesto que éstos se organicen en grupos parlamentarios, los cuales están constituidos por el total de los diputados con igual filiación de partido, fomentándose con ello la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en las que participan sus integrantes, los que además trabajan en comisiones, dentro de las cuales tenemos a la Gran Comisión, la que se integra por cinco diputados, de los cuales el primeramente nombrado funge como presidente; el segundo, como secretario y los tres restantes se desempeñan como vocales, recayendo en el mencionado órgano de gobierno del Congreso la responsabilidad de conducir y coordinar el trabajo legislativo, el cual tiene además la representación del Congreso, de acuerdo con el artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso local.

Existen además al interior del Congreso otras comisiones que se integran colegiadamente por diputados que tienen a su cargo el análisis y dis-

cusión de las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados por la mesa directiva para la elaboración de los dictámenes correspondientes. Dichas comisiones realizan sus labores dentro o fuera del Congreso con independencia de que el Congreso se encuentre en periodo de sesiones, las cuales son denominadas ordinarias, realizándose dos por año, mismos que a consideración de la cámara pueden prorrogarse.

El primero de dichos periodos inicia el 1o. de diciembre y termina el 1o. de abril del año siguiente, mientras que el segundo da inicio el 1o. de junio para concluir el 1o. de agosto del mismo año. Cabe señalar que en los recesos del Congreso, el órgano a través del cual se seguirán despachando los asuntos de su competencia es la Comisión Permanente, la que está integrada por once diputados, y cuya instalación debe darse el mismo día en que el Congreso cierre las sesiones correspondientes a su periodo ordinario.

El numeral que se comenta tiene relación, además, con algunos artículos de esta propia Constitución, como sucede con los que a continuación se mencionan: con el artículo 3o., en tanto que en éste se dispone que la soberanía reside en el pueblo sinaloense, y cuyos depositario son los órganos que ejercen el poder público dentro de los cuales tenemos al Congreso del estado; con el 14, porque en éste se dispone que los miembros de la Cámara deben elegirse mediante el sistema de elección de mayoría relativa y representación proporcional, donde descansa el sistema mixto de elección de nuestros diputados; con el 17, porque al adoptar nuestra entidad la forma de gobierno republicana y representativa se hace alusión al sufragio como la forma de designación de nuestros representantes, en el que, valga recordar, reside la fuerza del poder tantas veces aludido; con los que van del 22 al 54, porque en éstos se determina la forma en que se organiza el poder de referencia.

Bibliografía: Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1996; *id.*, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1997; Figueroa Díaz, José María, *Sinaloa, poder y ocaso de sus gobernadores*, México, Imprenta Minerva, 1986; García Becerra, José Antonio, *El Estado libre de Occidente. Realidad y sismo de Sonora y Sinaloa 1824-1831*, México, Cobaes-Difocur, 1996; Motilla Martínez, Jesús, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 2, número 3, mayo-agosto; Nakayama Arce, Antonio, *El Estado de Occidente. Espejismo y fracaso de una entidad*, México, Centro de Estudios Históricos del Noroeste, 1992; Robles Hernández, Guadalupe, *Congreso y sociedad: las tareas pendientes*, México, Reflexiones y Realidades, 1998; Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1997.

Sección I

De las elecciones e instalación del Congreso

Artículo 23. El Congreso del estado se compondrá de representantes electos popularmente cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.⁵⁵

Comentario: La Constitución sinaloense de 1922 dispuso en el artículo que se comenta que “el Congreso del estado se compondrá de representantes electos cada cuatro años, cuyo personal se renovará por mitades, alternando cada dos años”. La segunda parte del texto del mencionado numeral fue suprimida mediante reforma del 31 de mayo de 1930, que dispuso que el Congreso local debía componerse de representantes electos popularmente cada cuatro años, determinándose igualmente que el cuerpo legislativo ya no se renovaría por mitades y, en consecuencia, ya no habría alternancia “cada dos años”.

Este numeral fue reformado nuevamente el 29 de junio de 1937, ratificándose el periodo de cuatro años de duración de cada legislatura, cuyos integrantes empezarían a desempeñarse como tales el 1o. de diciembre del año de su elección, los que —para estar a tono con la prohibición de la reelección que se había implementado en la Constitución federal de 1933— no podían “ser reelectos para el periodo inmediato ni con el carácter de suplentes, cuando sean propietarios, para de nuevo y mediante Decreto del 23 de septiembre de 1943 suprimir el agregado antes referido al disponerse que el Congreso del estado se integraría “de representantes electos cada tres años”, reduciéndose desde entonces el periodo de la legislatura de cuatro a tres años, agregándosele además a dicho texto mediante reforma de 1979 la parte final que dice “por cada diputado propietario se elegirá un suplente”.

Este artículo tiene su base en el contenido del artículo 51 de la Constitución federal, que se refiere precisamente a los integrantes de la Cámara de Diputados, a quienes en dicha carta se les denomina “representantes de la nación”, y está relacionado además con los diversos 49, 115 y 116, entre otros, en tanto que en el primero de ellos se contiene la prohibición de que el Poder Legislativo se deposite en un solo individuo, y al efecto el artículo que motiva estos comentarios haciendo eco a tal prohibición dispone que el Congreso estatal se “compondrá de representantes”, que, en el caso del Congreso sinaloense, se integra de cuarenta diputados. Por su parte, el último de los citados numerales dispone que cada uno de los es-

⁵⁵ Reformado según Decreto núm. 231, del 17 de mayo de 1974, *Periódico Oficial*, núm. 60, 17 de mayo de 1974.

tados debe adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular, lo que trae consigo la necesidad de la existencia de partidos políticos y procesos electorales para que se cumpla con el mandato constitucional de que el gobierno —entendiéndose por tal el conjunto de los tres poderes— sea representativo, es decir, que los funcionarios que integran cada uno de los órganos de gobierno emanen de la voluntad popular, como es el caso de los diputados que integran la cámara local, cuyos cargos emanan de la voluntad popular al ser elegidos mediante votación libre y secreta por los ciudadanos.

En lo que se refiere al artículo 116 de la memorada carta federal, es pertinente recordar que en este apartado se otorga la libertad a cada entidad federativa para determinar el número de diputados que integrarán el Congreso, en virtud de lo cual la Constitución de Sinaloa ha estipulado que además de que nuestro Poder Legislativo se componga de una sola cámara —al igual que todos los congresos de los estados que conforman la República mexicana—, debe integrarse por “representantes electos popularmente cada tres años”, quienes no pueden ser reelectos para el periodo inmediato, tal y como se desprende del contenido del segundo párrafo, de la fracción II, que dice “los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”, prohibición que a su vez tiene su origen en el artículo 59 de la misma Constitución federal, toda vez que por reforma de 1933 se prohibió la reelección de diputados y senadores; prohibición que se ha convertido en una barrera infranqueable no sólo para quienes con justo derecho, y después de haber realizado un papel relevante en el Congreso, tengan intenciones de repetir en el cargo, sino también para aquellos que difícilmente sacian sus ansias de poder y se ven obligados a buscar acomodo en la estructura burocrática del gobierno cuando su partido no los postula por otro cargo de elección popular.

El artículo en comentario no contiene prohibición expresa relativa a la no reelección de los diputados al Congreso local, pero, como ya quedó señalado en el párrafo precedente, por disposición de la propia Constitución federal, no cabe la posibilidad de reelegir a los mencionados representantes populares.

El reconocido constitucionalista mexicano Diego Valadés emite una severa crítica a la reforma constitucional de 1933 que prohibió a diputados y senadores reelegirse para el periodo inmediato, afirmando que tal “fue una reforma profundamente antidemocrática. Sirvió para fortalecer al partido hegemónico”, refiriéndose al Partido de la Revolución Mexicana, que constituye el antecedente directo de lo que a partir de 1946 vino a ser el Partido Revolucionario Institucional. Este mismo autor agrega que dicha prohibición crea un serio problema, que tiene que ver con la eficacia

del órgano legislativo, porque no es posible “encontrar en cada periodo una generación de personas aptas para ejercer las importantes funciones de la representación popular”.

Otro partidario de la reelección de los diputados es, el experto en derecho parlamentario, Javier Patiño Camarena, quien está convencido de que tal prohibición “obstaculiza la consolidación de la carrera parlamentaria”, y que igualmente ello propicia que el órgano legislativo “no ejerza a plenitud sus facultades, lo que impide a su vez constituirse en un autentico contrapeso del Poder Ejecutivo”. Es oportuno señalar que éstas no son opiniones aisladas, dado que en nuestro país cada vez son más las voces que pugnan por profesionalizar a los congresistas mexicanos, y cada vez son también más las opiniones que se vierten a favor de la reelección indefinida de los diputados, resultando inconcebible que —según lo refiere Alonso Lujambio— actualmente nuestro país —junto con Costa Rica— sea el “único país del mundo democrático que no juzga a sus representantes”; es decir, nuestros diputados no pueden ser calificados por el electorado en virtud de que no pueden ser postulados inmediatamente para el mismo cargo.

Guadalupe Robles, por su parte, al abordar el tema que nos ocupa, justifica la posibilidad de la reelección de los diputados al formularse la siguiente interrogante: “¿qué acaso el sufragio efectivo no sugiere en sí la reelección?”, y termina diciendo que el temor a la reelección no tiene actualmente justificación válida, ya que los cacicazgos parlamentarios que podrían formarse en virtud de la reelección indefinida, si bien es cierto que podrían dar al traste con los beneficios de la reelección, ello no deja de ser una “postura contingente”, pues en todo caso, los cacicazgos ya existen, dado que en todos los partidos políticos hay personajes que van de una diputación local a una federal, y de ésta a una senaduría, y así sucesivamente.

Este numeral hace referencia a representantes populares, por lo que debe entenderse que tal alusión es sinónimo de diputados. Ahora bien, si estos son representantes populares, lógico es pensar que representan a los votantes que mediante sufragio lo eligieron como su representante, porque la representación, en palabras de Manuel Marbán Laborde, constituye “el proceso por el que la acción política es encomendada por unos representados a favor de unos representantes”, y este tipo de representación supone, entre otros elementos, la existencia de un conjunto de ciudadanos iguales, libres para encomendar a otros las decisiones de su comunidad política, sobre los cuales se ha establecido un sistema de controles para que no se excedan en sus funciones y para que asuman responsabilidades sobre sus acciones y decisiones.⁵⁶

⁵⁶ Marbán Laborde, Manuel, *¿Y después del presidencialismo?*, México, Editorial Océano, 2003.

La representación supone, además, el consentimiento de los representados para que otros (sus representantes) actúen en su nombre y representación, lo que implica, entonces, que éstos deben rendir cuentas a aquéllos. Pero volviendo al punto, nuestros diputados, ¿a quién representan?, ¿realmente representan a quienes los hemos elegido? Veamos: los representantes populares son elegidos mediante votación popular y por ello se convierten en “vigilantes de los intereses del pueblo”, pero no hay que olvidar que cada uno de ellos pasa a formar parte de uno de los órganos de gobierno del estado, por lo que se da entonces una dualidad de funciones, pues una vez elegidos se desligan de los electores y pasan a integrar el órgano legislativo, donde se encuentran sometidos a la disciplina y al programa del partido al que pertenecen, del que se convierten en portavoces en la cámara, y cuyos intereses deben ser defendidos por aquéllos al interior del Congreso.

Además, es lógico que así sea porque los diputados, tan pronto entran en funciones, en muchos de los casos se dedican a buscar garantizarse el siguiente puesto público, y si a ello le agregamos que cada uno de dichos representantes son candidatos naturales a la presidencia municipal del municipio al que corresponde el distrito electoral por el que fueron electos, se dedican a “moverse” para que su partido los tome en cuenta y los postule a otro cargo de elección popular o promueva a un empleo en cualquiera de los tres niveles de gobierno. Y repito, lo anterior no tiene nada de extraño porque su carrera de diputados sólo dura tres años, ante el impedimento de poder aspirar a repetir en el cargo al estar prohibida de manera expresa la reelección inmediata. Ahora bien, es cierto que nuestros diputados pueden seguir incursionando en la actividad legislativa si su partido los postula a una diputación federal o una senaduría, es evidente que no hay continuidad en las tareas que en el Congreso local han dejado inconclusas en razón de que es preciso que se trasladen a otra Cámara a seguir improvisando, por lo que ante esta realidad, y como bien lo señala María Elena Cantú, el Congreso local está prácticamente convertido en un “trampolín de novatos” con todo y que algunos diputados están considerados como verdaderos trapeceistas políticos por aquello de que brincan de un puesto público a otro, aunque no todos tienen la misma suerte de encontrar acomodo en la estructura burocrática gubernamental, lo que a su vez genera inestabilidad en muchos de los diputados, quienes ante ello se dedican a ver más por su futuro político que por los intereses de la población.

Aun cuando en la Constitución de 1917 no se prohibió la reelección de los representantes populares, en la memoria del pueblo mexicano estaba aún presente la bandera del “Sufragio efectivo, no reelección” que había sido el lema de campaña que el partido antireeleccionista —con Madero a

la cabeza— había enarbolado, y cuyo objeto era echar de la Presidencia al dictador Porfirio Díaz. En efecto, fue en 1933 cuando la Constitución federal fue reformada prohibiéndose la reelección de los legisladores, es decir, la proclama de la no reelección tenía un destinatario que no era otro que el titular del Poder Ejecutivo, dado que nunca se planteó en contra de los legisladores. Por otra parte, es evidente que la medida en cuestión constituye una prevención que en su momento estuvo más que justificada y que respondió a las necesidades de la época, y la sociedad mexicana en reiteradas ocasiones ha reprobado las intenciones reeleccionistas que más de alguno de los presidentes de la República han mostrado en más de alguna ocasión, las que, obvio es decirlo, no han prosperado porque a la fecha el principio de la no reelección constituye una barrera infranqueable.

No obstante lo anterior, en lo que se refiere a la reelección de nuestros representantes populares, creo que tal medida en la actualidad no se justifica, ya que —como lo afirma el grueso de la doctrina— tal obstáculo representa la imposibilidad de que nuestros congresistas puedan profesionalizarse, pues es de conocimiento general que los integrantes del Congreso invierten buena parte del tiempo que dura la legislatura en aprender el oficio que por mandato popular les corresponde desempeñar, y cuando apenas empiezan a formarse en el arte de hacer leyes, resulta que ha llegado la hora de dejar el puesto.

Asimismo, la no reelección de nuestros diputados representa la posibilidad de que los electores no puedan calificar el desempeño de sus representantes, lo que significa que éstos no les rinden cuentas a sus representados, y el grueso de la doctrina ha considerado que de permitirse la reelección de los congresistas, éstos se verían obligados a rendirle cuentas a su electorado, y el electorado, a su vez, emitiría un juicio respecto de su trabajo, otorgándoles nuevamente el voto a aquellos que tuvieron un desempeño satisfactorio, para seguramente negárselo a quienes no cumplieron a cabalidad con el encargo encomendado.

Es indudable que debe replantearse la posibilidad de que nuestros diputados puedan ser reelectos. El tema no es nada novedoso, porque, en diversas épocas, e incluso en la actualidad, constituye en muchas mesas un muy importante punto de discusión. A la fecha se han impuesto opiniones en contra de dos tipos:

a) Las que pretenden justificarse en el argumento de que de permitirse la reelección, ello traería como primer consecuencia la inmovilidad de nuestro sistema político, lo que es poco probable que suceda si se considera que la reelección no es automática y depende del voto de la población, y serán finalmente los electores quienes decidirán si le reiteran su confianza a sus representantes o simplemente deciden darle la oportunidad a otro candidato que los pueda representar mejor en el Congreso.

b) La relativa a que ningún ciudadano debe perpetuarse en el poder, a lo que hay que agregar únicamente que la Constitución de 1917 no estableció la prohibición tantas veces referida, de tal manera que hasta 1933 sí se permitió la reelección de los legisladores mexicanos, puesto que la demanda de “sufragio efectivo, no reelección” tenía al presidente de la República como destinatario, pues de qué otra forma se explica que el Constituyente de Querétaro no haya prohibido la reelección de diputados y senadores.

Es justo señalar que nuestra entidad no se ha quedado al margen de la mencionada discusión, y, al respecto, habría que decir que en diversos momentos se han vertido opiniones en el sentido de que debe reformarse la ley para posibilitar la reelección de nuestros diputados. Hay que señalar que, por ejemplo, en ocasión de la mesa redonda denominada “Perspectivas del parlamento en Sinaloa frente a los retos del siglo XXI”, organizada por la LIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Sinaloa, celebrada en esta ciudad el 11 de marzo de 1994, uno de los participantes, diputado José Gabriel López Palomares, opinó que “es necesario tener profesionales legisladores, porque no es posible improvisar cada tres años”. Opinión que fue retomada por el entonces también diputado Heriberto Arias Suárez, quien ve la reelección como un presupuesto para terminar con la subordinación del Poder Legislativo respecto del Ejecutivo. Por su parte, otro de los participantes en el debate, el diputado Rafael Ocegüera Ramos, expuso que se requiere profesionalizar la práctica parlamentaria.

Igualmente, y en ocasión del foro celebrado en el Senado de la República la segunda semana de febrero del 2004, se dejaron escuchar voces en el sentido de que debe darse paso a la reelección de los legisladores. Cabe decir que entre tales opiniones se encuentra la de Sodi de la Tijera, quien plantea que la “Reelección de los legisladores ayudaría al diálogo político y a los acuerdos entre los grupos parlamentarios en el congreso, y entre éste y el Ejecutivo”, ya que resulta evidente que la no reelección vino a fortalecer al presidencialismo, el centralismo y, de paso, obviamente, a los gobernadores de los estados, en tanto que éstos, por tener el control del partido, asumen —sobre todo los de filiación priísta en aquellas entidades con tradición todavía de gobierno con un congreso afín— un comportamiento idéntico al que adoptaba todo presidente de la República, cuando menos hasta 1994.

Retomando los planteamientos de Miguel Carbonell en cuanto al tema que nos ocupa, la reelección de nuestros diputados traería los siguientes beneficios: “crearía una relación más directa entre representantes y electores; fortalecería la responsabilidad de los electores; y profesionalizaría a los legisladores”. Aspectos que parece que cada vez se toman más en consideración, porque es evidente que cada vez que se discute esta cuestión es

un poco más probable que se aprueben reformas que posibiliten la reelección, la cual dicho sea de paso, resulta necesaria si queremos perfeccionar nuestra democracia.

Como ya se anotó, en la actualidad sólo en los países de Costa Rica y México no se permite la reelección de los legisladores, resultando por demás obvio afirmar que en ninguno de los estados que integran la República mexicana está permitida la reelección, toda vez que ninguna Constitución local puede permitirlo porque éstas no pueden contradecir a la carta federal, en cuyo segundo párrafo, de la fracción segunda, del artículo 116, se precisa que “los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato...”, de tal manera que para que pueda superarse tal prohibición se requiere que primero se reforme nuestra carta magna.

Creo que bien valdría la pena que a nivel local se abrieran foros en los que la población emitiera su opinión respecto al tan llevado y traído principio de no reelección, que en el caso de nuestros diputados no encuentra ya justificación válida, pues no hay que olvidar que la prohibición de la reelección de diputados jamás fue una exigencia revolucionaria, y si a eso le agregamos que en la generalidad de los países democráticos ya se contempla la reelección indefinida de los congresistas, lo menos que se puede hacer es abrirse una discusión amplia en torno al tema.

Por otra parte, como lo dispone el artículo en comentario, cada tres años deben celebrarse elecciones en el estado de Sinaloa para elegir a los diputados locales. Así, la legislatura local electa en noviembre de 2001 se renovó en noviembre de 2004, al igual que hubo elecciones para gobernador, alcaldes y regidores; asimismo en 2006 hubo elecciones para presidente de la República, diputados federales y senadores, lo que trae consigo una efervescencia política en nuestro estado que simplemente no tiene fin. De ahí la necesidad de que se homologuen las elecciones, es decir, que las fechas de las elecciones locales coincidan con las federales.

Se ha criticado en forma reiterada que en nuestra entidad en tan sólo once años se hayan celebrado ocho procesos electorales, entre locales y federales, lo que significa que prácticamente vivimos entre campañas políticas permanentes.

Los partidarios de la homologación de los procesos electorales en nuestra entidad argumentan —con justa razón además— que a nivel nacional diez estados ya cuentan con procesos electorales empatados con las elecciones federales, lo que indica que la tendencia apunta hacia la homologación general, lo que viene a redundar en un menor desgaste de los actores políticos; una mayor productividad de los órganos gubernamentales que se integran con ciudadanos elegidos mediante el voto popular; menos gastos de recursos públicos en las campañas políticas; y, sobre todo, se de-

jaría descansar a los ciudadanos de tanta actividad política, que lejos de acercarlos a los procesos electorales, los aleja, a juzgar por los altos índices de abstencionismo registrados en las últimas elecciones.

En lo que se refiere a la figura del diputado suplente, en el estado de Sinaloa esta figura se incluyó en la Constitución local por virtud de la reforma del 18 de abril de 1979, por medio de la cual se busca resolver los problemas que representan las ausencias temporales o definitivas de los diputados titulares, los que pueden ausentarse de sus labores de legislador en virtud de licencia, enfermedad o bien por separación forzosa, sin causar mayores perjuicios al funcionamiento del órgano legislativo, porque el suplente debe estar presto para asumir el cargo en cuanto sea requerido para ello.

Los casos más comunes que propician que un diputado suplente se convierte en titular son aquellos en los cuales el partido postula al diputado a la presidencia municipal de su municipio; lo promueve a un cargo dentro de la estructura gubernamental, o bien lo postula a otro cargo de elección popular, en cuyos casos deben renunciar o pedir licencia al Congreso, lo que posibilita que el suplente se convierta en diputado titular, lo que, hay que decirlo, trae como consecuencia que no puedan ser postulados al mismo puesto para la legislatura siguiente, pues el artículo 116, en su fracción segunda, párrafo segundo, establece claramente que “los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio...”, es decir, en aquellos casos en que el suplente se haya convertido en diputado propietario por sólo un día, por ese simple hecho ya se encuentra imposibilitado para postularse como tal en la siguiente legislatura, lo que es a todas luces ilógico y además injusto.

El presente numeral se encuentra estrechamente relacionado con algunos otros artículos de esta propia ley, en los siguientes términos: con el 3o., en razón de que en este artículo se dispone que “la soberanía del estado reside esencial y originariamente en el pueblo sinaloense”, al que le corresponde el legítimo derecho de elegir de manera directa a quienes integran los órganos públicos, que son a su vez los depositarios de dicha soberanía; igualmente se relaciona con el 10, porque en éste se establece que todo ciudadano sinaloense tiene derecho a votar y ser votado en las elecciones para elegir y renovar a nuestros gobernantes, que en el caso del cuerpo legislativo, éste es renovado cada tres años; con el 14, en tanto que en éste se dispone que la elección de los integrantes del Congreso debe ser “mediante sufragio universal, libre, secreto y directo”; con el 22, en virtud de que los candidatos que sean electos al Congreso integrarán el Poder Legislativo, cuya asamblea recibe el nombre de Congreso del estado; igualmente con el 24, porque en éste se determina cuántos diputados

integran el Congreso y el sistema mediante el cual dichos representantes deben ser elegidos, los cuales, como ya se dijo, son el de elección mayoritaria (diputados de mayoría relativa) y la de representación proporcional (diputados de representación proporcional); guarda también relación con el 25, porque en éste se contienen los requisitos que todo candidato a diputado debe colmar para tener derecho a ser elegido al Congreso; y en forma general guarda relación con los numerales que van del 36 al 54, en razón de que estos artículos tratan de la forma en la cual el Congreso se organiza y funciona como tal.

Bibliografía: Barquín Álvarez, Manuel, *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 9a. ed., México, Porrúa, 1997; Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1999, 4 tt.; Robles, Guadalupe, *Congreso y sociedad; las tareas pendientes*, México, Reflexiones y Realidades, 1998; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 13a. ed., México, Porrúa, 2002; Marbán Laborde, Manuel, *¿Y después del presidencialismo?*, México, Océano, 2003; Valadés, Diego, "Poder Legislativo", *Antología de lecturas*, vol. II, 1997.

Artículo 24. El Congreso del estado se integrará con 40 diputados, 24 de ellos electos por el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 16 diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votada en circunscripción plurinominal.

La demarcación territorial de los distritos electorales uninominales se fijará teniendo en cuenta la población total del estado. En todo caso, cada municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal.

Para la elección de los 16 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas de candidatos, el territorio del estado se podrá dividir de una a tres circunscripciones plurinominales. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Para que un partido político obtenga el registro de sus listas para la elección de diputados de representación proporcional, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos diez distritos uninominales, de ellos, en su caso, mínimamente tres deberán estar en cada circunscripción plurinominal.

Todo partido político que alcance entre el 2 y el 5 por ciento del total de la votación emitida para la elección de diputados en el estado, tendrá derecho a que se le asigne un diputado de representación proporcional.

El número de diputados de representación proporcional que se asigne a cada partido se determinará en función del porcentaje de votos efectivos obtenidos, mediante la aplicación de la fórmula electoral y procedimiento de asignación que señale la ley. En todo caso la asignación se hará siguiendo el orden que tuvieran los candidatos en la lista o listas correspondientes.

En ningún caso un partido político podrá contar con más de 24 diputados por ambos principios.⁵⁷

Comentario: En 1922 en el estado de Sinaloa cada distrito electoral se componía de veinticuatro mil habitantes, determinándose en la Constitución de esa época que en aquellos distritos que además de dicho número de habitantes contaran con una fracción superior a los siete mil residentes, habría de elegirse un diputado más, no especificando, sin embargo, en dicho código de cuántos diputados debía integrarse el Congreso local, pero, como hoy, regía el criterio poblacional para determinar el número de distritos electorales en que se dividía el estado.

Posteriormente y mediante reforma de 19 de mayo de 1938, se amplía el texto del mencionado numeral sólo para detallar la forma en que el diputado suplente habría de convertirse en titular. Transcurrieron casi cuarenta años para que este artículo se reformara nuevamente, siendo el 17 de mayo de 1974 cuando sufrió importantes reformas que establecieron la existencia de un distrito electoral por cada uno de los municipios del estado, cuyos habitantes no excedieran de ciento cincuenta mil, determinándose igualmente que habría otro distrito electoral por cada “150 mil habitantes o fracción que exceda de 75 mil”.

En ese mismo año se introduce en nuestra Constitución la figura de los diputados de partido, institución que había sido introducida a la Constitución federal en el sexenio de López Mateos, de tal manera que ésta constituyó un ensayo democrático exportado no sólo por nuestra entidad, sino, seguramente, por la totalidad de las entidades federativas, pues, de lo que se trataba era de no dejar desprotegidas a las minorías, posibilitándoles aunque fuera una mínima representación en la cámara local.

Ello para estar a tono con lo que en materia de legislación electoral venía sucediendo a nivel federal, pues mientras que en Sinaloa seguían eligiéndose a los diputados locales únicamente mediante el sistema de mayoría, en las elecciones para elegir representantes populares federales ya se utilizaba la fórmula mediante la cual se asignaban escaños a los partidos minoritarios, es decir, a aquellos partidos políticos que hubieran obtenido el 4% de la votación total estatal, y uno más al partido que hubiere obteni-

⁵⁷ Reformado según Decreto núm. 404, del 22 de enero de 1998, *Periódico Oficial*, núm. 10 bis, 23 de enero de 1998.

do hasta el 6% del total de los votos omitidos, fijándose en dos el número máximo de diputados mediante este sistema, que posibilitó efectivamente el ingreso de las minorías al congreso.

Sin embargo, la reforma en cuestión limitaba el otorgamiento de diputados de partido, dado que sólo se asignaban a los partidos que no hubieran obtenido ninguna diputación por mayoría, cabiendo señalar que el numeral en comento concluía su texto otorgándoles la misma “categoría e iguales derechos y obligaciones” a los diputados de mayoría y a los de partido, lo que, sin embargo, no fue obstáculo para que a los cargos otorgados mediante este último sistema se les considerara, por no pocos críticos, como “regalos del gobierno”. No obstante, justo es reconocerlo, la reforma de referencia significó una transformación radical de nuestro sistema electoral, porque abrió las puertas del Congreso a los partidos pequeños. Fruto de los tiempos, sin duda, toda vez que la época en que surgen los diputados de partido corresponde a una etapa de nuestra historia donde el dominio del partido hegemónico era absoluto y resultaba necesario flexibilizar las leyes electorales para dar cabida a los partidos minoritarios.

No fue menos importante la reforma a la Constitución local del 18 de abril de 1979, la que fue motivada por la reforma lópezportillista de 1977, mediante la cual se habían instituido las diputaciones de representación proporcional, que sustituyeron a las diputaciones de partido. Por su parte, la reforma de 1979 determinó la integración de nuestro Congreso con veintinueve diputados, de los cuales veintitrés serían electos mediante el sistema de mayoría relativa, y los restantes mediante el principio de representación proporcional, a través de listas votadas “en una sola circunscripción plurinominal”, disponiéndose que cada uno de los municipios que conforman el estado tendría “cuando menos un distrito electoral uninominal”. Sistema que fue ratificado mediante reforma del 12 de abril de 1989, una de cuyas novedades lo constituyó la disminución del porcentaje de la votación que a los partidos políticos se les venía exigiendo para tener derecho a la asignación de diputados de partido, pues mientras que las reformas de 1979 exigían un porcentaje del 2.5% del total de la votación, la de 1989 fue menos exigente al establecer como requisito sólo el 1.5% de la votación total del estado para tener derecho a representación en el Congreso.

Otra importante reforma a la carta sinaloense es la del 1o. de abril de 1992, que estableció que el Congreso estatal se integraría con treinta y nueve diputados, de los cuales veintitrés serían electos mediante el sistema de mayoría y dieciséis con el sistema de representación proporcional, ratificándose como requisito indispensable la obtención del 1.5% de la votación recibida por todas las listas estatales, siguiéndose un orden en el reparto de las curules conforme a la lista de candidatos presentada por los partidos.

Posteriormente, y por iniciativa presentada por el gobernador, Renato Vega Alvarado (1993-1998), se aumentó a cuarenta el número de diputa-

dos, posiciones que se encuentran divididas de la siguiente forma: veinticuatro diputados de mayoría y dieciséis de representación proporcional, estipulándose, igualmente, que ningún partido político podría contar con más de veintiseis diputados por ambos principios, número que se redujo a veinticuatro, de acuerdo con el texto actual de este numeral, el que —en virtud de las reformas del 23 de enero de 1998— contiene entre otras novedades la asignación de diputados a todo aquel partido político que alcance entre el 2 y el 5% del total de la votación emitida en la elección.

El numeral que ocupa nuestra atención tiene su base y fundamento en lo dispuesto en los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución federal, o dicho de otra manera, el contenido de éstos prácticamente se repite en el que motiva estos apuntes, siendo pertinente señalar que en nuestra Constitución tales disposiciones se encuentran adecuadas a nuestra propia realidad política.

En efecto, de los numerales en cita nuestra Constitución retoma la forma de integración de la Cámara de Diputados, la que, en el caso nuestro, se integra con cuarenta diputados, de los cuales veinticuatro son electos mediante la fórmula de mayoría relativa y los restantes dieciséis son asignados mediante el principio de representación proporcional; retomándose también lo relativo a la demarcación territorial que debe aplicarse en los dos tipos de elección de nuestros representantes; y finalmente del último de los mencionados artículos son retomadas las reglas vienen a constituir a su vez las bases para la asignación de diputados mediante el principio de representación proporcional.

Las reformas que se impulsaron a nivel federal para instituir el método de elección de diputados de representación proporcional estuvieron precedidas de duras críticas en contra de las diputaciones de partido, las que a decir de algunos connotados constitucionalistas, entre los cuales encontramos a Felipe Tena Ramírez, quien, criticando este método de elección, opinó que mediante la referida fórmula los partidos estaban “condenados indefinidamente a representar la minoría electoral”, por lo que no podían ser considerados como verdaderos “partidos políticos”, sino cuando mucho podían aspirar a ser considerados como “voceros importantes de la minoría”.

Opiniones como ésta obligaron al gobierno a promover la reforma política de 1977, la que tuvo como principales propósitos: a) que la mayoría no representara un obstáculo para el acceso de las minorías al poder, a fin de que éstas pudieran también llegar a convertirse en mayoría, y b) que las minorías acataran la voluntad mayoritaria y que renunciaran al empleo de medios violentos para acceder al poder. De aquí se desprende algo muy importante; primero, al sistema político le resultaba urgente legitimar los procesos electorales, dándole la oportunidad a los partidos minoritarios para que tuvieran, aunque fuera una mínima, representación en la

cámara; resultaba también urgente desactivar una serie de movimientos armados que respaldados por algunos partidos políticos de izquierda promovían el no voto y la violencia en contra del gobierno que propició el desprestigio de los procesos electorales, incluidas, desde luego, las elecciones que favorecían invariablemente al partido en el poder.

Se les denomina también diputados plurinominales, cargos que muchos críticos siguen considerando como un regalo que el gobierno otorga a los partidos pequeños para mantenerlos contentos.

Para la asignación de los diputados de representación proporcional no se lleva a cabo otra elección además de la de mayoría, ya que los escaños se otorgan a los partidos sobre la base de los porcentajes que obtuvieron en la misma votación en la que se eligieron a los diputados uninominales o de mayoría.

Como ningún sistema electoral es perfecto, la doctrina, en este caso, también se ha encargado de señalar cuáles son sus ventajas y desventajas:

a) *Ventajas:*

1. Se posibilita que los partidos pequeños tengan representación en la cámara.

2. Se facilita la más amplia representación, dando facilidades para que al congreso lleguen personas de todos los estratos sociales.

3. Posibilita el multipartidismo, lo que a su vez evita la creación de mayorías artificiales que le apuestan al “mayoriteo” para sacar adelante sus propuestas.

4. La amplia representación propicia que se de una mayor negociación y discusión respecto de los asuntos que se tratan en la cámara.

b) *Desventajas:*

1. Este sistema propicia una mayor fragmentación partidista, lo que puede generar problemas de inestabilidad política.

2. La representación pluripartidista en el Congreso hace más difícil la construcción de consensos.

3. Al facilitarse que al Congreso arriben personas sin preparación, se hace más difícil la profesionalización de los congresistas.

4. Propicia la conformación de bloques que obstaculizan la labor del gobierno.

5. Ocasiona problemas de legitimidad, ya que los diputados plurinominales no realizan campaña, por lo que depende de su partido y no de los electores, y por lo tanto es a aquél a quien le rinde cuentas.

6. Los llamados partidos chicos, cuya votación no les da la posibilidad de acceder a la cámara, se quedan sin representación, toda vez que los votos se diluyen entre los partidos que sí obtuvieron el porcentaje de votación requerida para que tengan derecho a la asignación de escaños.

La adopción de este sistema implicó la desaparición de los diputados de partido, que en nuestro país y luego en nuestra entidad constituyen el antecedente más inmediato de los diputados también conocidos como plurinominales, pues la realidad política exigía una mayor apertura de los causes democráticos, y así, las reformas ya comentadas posibilitaron que en nuestra entidad los partidos que alcanzaran “entre el 2 y el 5 por ciento del total de la votación emitida para la elección de diputados en el estado, tendrá derecho a que se le asigne un diputado de representación proporcional”. El porcentaje de votación exigido a los partidos para la asignación de diputados de partido y que hasta entonces había venido impidiendo que en la cámara local se manifestaran “voces que aunque minoritarias representan el pensamiento de una parte importante” de ciudadanos se redujo, lo que significó el más amplio reconocimiento de que los causes democráticos no estaban abiertos lo suficiente para que las minorías tuvieran una representación aceptable en la Cámara.

Este método de elección no es de cuño mexicano, ya que como ha acontecido con la mayoría de nuestras instituciones políticas, fue importado, y no sólo por nuestro país, sino que la mayoría de los partidos políticos en el mundo lo han adoptado, porque se ha considerado que constituye la forma más adecuada que existe hasta hoy para no dejar a las minorías sin representación, en tanto que los diputados plurinominales representan a los votos perdedores, que es precisamente la esencia del principio de representación proporcional.

El Pleno del máximo tribunal del país se ha pronunciado al respecto, toda vez que al resolver la acción de inconstitucionalidad 37/2001 y sus acumuladas 38/2001, 39/2001 y 40/2001, el 22 de abril de 2002, la que fue publicada en la página 647 del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* correspondiente a julio de 2002, formuló la tesis P./J. 28/2002, de cuyo texto se desprende que el

...principio de representación proporcional se introdujo en el sistema político mexicano con los siguientes objetivos primordiales: dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de los órganos legislativos; que cada partido tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobre-representación de los partidos dominantes...

Así las cosas, en el estado de Sinaloa existen dos formas de elegir y designar a los representantes populares: a) la elección directa (por voto mayoritario), y, b) mediante designación por listas de los partidos (de representación proporcional).

Es verdad que el sistema de elección señalado en segundo término posibilita que las minorías no se queden sin representación en el Congreso, aunque en estricto sentido no es a esas minorías a quienes representan los

diputados plurinominales, sino al estado de Sinaloa, ya que si bien es cierto que dichos legisladores aparentemente son representantes del distrito electoral por el que fueron elegidos, lo cierto es que en virtud de no haber sido electos en forma directa por los electores, no hacen campaña, tampoco les rinden cuentas a sus electores, y nadie los conoce, a menos que asuman un puesto de relevancia al interior del Congreso.

El hecho de que mediante este tipo de designación de cargos se busque que las minorías estén representadas en el Congreso no significa que los partidos tradicionalmente mayoritarios en el estado como lo son el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no puedan tener diputados de representación proporcional, toda vez que como resultado de las elecciones de 2000, las diputaciones se distribuyeron de la siguiente manera: el PAN cuenta con doce escaños, pero sólo obtuvo en las elecciones de noviembre de 2001 tres triunfos por la vía mayoritaria, de tal manera que le fueron asignadas nueve diputaciones por la vía plurinominal; y en cuanto al PRI, este partido cuenta con veintiún diputados, todos de mayoría relativa, siendo el único que no tiene diputados plurinominales; al Partido de la Revolución Democrática (PRD) le fueron asignadas tres diputaciones de representación proporcional; el Partido del Trabajo obtuvo una diputación de mayoría relativa y se le asignaron dos más mediante el sistema de representación proporcional; y, finalmente, al Partido Barzonista Sinaloense (PBS) se le asignó una diputación mediante el principio de referencia.

De la presente Constitución, de la ley electoral, la jurisprudencia y la doctrina se desprende que el principio de representación proporcional está sujeto a ciertas condiciones o bases generales, como son: *a)* el condicionamiento a que el partido que pretenda su registro de lista de candidatos por esta vía participe con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos diez distritos uninominales de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo octavo de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa; *b)* el establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados que en el caso de Sinaloa es del 2%; *c)* la asignación de diputados plurinominales que resulten de la votación obtenida con independencia de los cargos de mayoría relativa, y *d)* que se precise el orden de preferencia de los candidatos mediante las listas que cada uno de los partidos presenten antes de la contienda electoral.

El estado de Sinaloa se divide políticamente en veinticuatro distritos electorales uninominales y, asimismo, el total del territorio del estado constituye la circunscripción plurinominal, de acuerdo con los artículos quinto y octavo de la Ley Estatal Electoral del Estado de Sinaloa. Igualmente y por disposición de la ley en cita, en cada municipio debe haber cuando menos un distrito electoral uninominal. Así, si el estado de Sina-

loa se divide territorialmente en dieciocho municipios, y si estos constituyen veinticuatro distritos electorales, es evidente que existen municipios que tienen más de un distrito electoral, como, por ejemplo, los de Ahome, Guasave y Mazatlán, que cuentan a la fecha con dos distritos electorales cada uno, mientras que la municipalidad de Culiacán se divide electoralmente en cuatro distritos electorales.

La implementación de los mecanismos necesarios que posibiliten a las minorías llegar a convertirse en mayoría resultan fundamentales, y la sociedad ha empujado los cambios hacia el establecimiento de un sistema electoral y de partidos más justos que posibiliten asimismo una democracia más sólida en todos sus aspectos, por lo que con ese propósito la parte final del artículo que se comenta dispone que a ningún partido le es permitido tener más de veinticuatro diputados por ambos principios, de tal manera que el número de dieciséis diputados de representación proporcional que se distribuyen entre los partidos minoritarios constituye un porcentaje aceptable si se tiene en consideración que en nuestro país ha habido estados, como por ejemplo en el de Aguascalientes, el cual (según se colige de la tesis de jurisprudencia P./J. 28/2002, cuya fuente y datos de consulta ya fue también proporcionada en párrafos anteriores), hasta principios de 2002, establecía en su Constitución que el congreso de dicha entidad se integraba por “veintitrés diputados electos según el principio de mayoría relativa y sólo cuatro por el de representación proporcional”, lo que limitaba “la participación política de las minorías en el seno del Legislativo y la posibilidad de participar en la toma de decisiones”, menoscabando así el derecho que la minorías tienen de contar con una representación digna en el congreso, toda vez que el porcentaje que dicha Constitución les había asignado era prácticamente imperceptible frente al otorgado al principio de mayoría relativa, generando, por otro lado, que en un momento dado, los partidos dominantes alcancen una sobrerrepresentación, pues en el caso asegurarían aproximadamente el 85% del total de curules del congreso local con el consecuente detrimento de los partidos minoritarios, lo cual es contrario a las bases fundamentales establecidas en los artículos 54, fracción V, y 116, fracción II, último párrafo, de la Constitución federal.

No obstante que el sistema de elección mixto ha posibilitado que en nuestra entidad los partidos de tradición minoritaria como lo es, por ejemplo, el PRD, mantengan una continua —aunque escasa— representación en la cámara, e igualmente que partidos nuevos en la entidad como el PT y el PB cuenten también con representación en la cámara. Sin embargo, esa combinación no ha logrado modificar el escenario político de un partido mayoritario en nuestra entidad, es decir, un Congreso que tradicionalmente ha estado presto a aprobar cuanta propuesta presente el Ejecutivo. En efecto, el PRI, desde su origen como partido político, siempre ha contado

con la mayoría en el Congreso, y aunque el PAN ha representado en los últimos años la primera minoría con un significativo número de curules, nunca ha logrado tener los escaños suficientes que le permitan revertir el mayoriteo del PRI —y ni tampoco sumando todos los diputados de la oposición— que aún es práctica común y que debe ser sustituido por una real discusión de los asuntos que se ventilan en el Congreso y por una negociación que beneficie a todos los grupos involucrados.

Por ello, consideramos rescatables algunas de personas versadas sobre el tema que nos ocupa, y al respecto el analista Ernesto Hernández Norzagaray ha considerado que nuestro régimen político, si bien es cierto que es multipartidista, opera “bajo un sistema de reglas ancladas en un diseño donde existen piezas constitucionales y reglamentarias lejos... de un modelo plenamente democrático y distributivo”, es decir, en lo que se refiere a la integración y funcionamiento de nuestro Congreso, deben de buscarse fórmulas adecuadas que posibiliten no solamente la representación de las minorías, sino que dicho órgano, además de productivo, sea realmente una asamblea donde se discuta y no se imponga el mayoriteo, porque ello, en no pocas ocasiones, implica el rechazo de una mejor propuesta que simplemente no pasa porque se impone la aplanadora representada por el partido mayoritario.⁵⁸

Así, la reelección de nuestros diputados podría posibilitar que estos adquieran la suficiente autonomía e independencia respecto de sus partidos que les permita discutir, argumentar, debatir y decidir libremente, para lo cual se requieren nuevas fórmulas que permitan realmente que los partidos chicos de hoy sean partidos grandes mañana; y asimismo, se requiere una mayor educación de los ciudadanos en el terreno político, para que podamos inaugurar en Sinaloa los gobiernos divididos, pues hay que tener en cuenta que “el predominio de una sola fuerza política no garantiza” que contemos con una cámara productiva y que además sea “vigilante de los intereses ciudadanos”, pues no hay que perder de vista que en México —en 1997— empieza una nueva etapa en lo que se refiere al Poder Legislativo, dado que el Congreso federal, que hasta entonces había sido afín al titular del Ejecutivo, tiene una composición novedosa al negarle los ciudadanos la mayoría parlamentaria en el Congreso al presidente.

Pero no sólo tenemos como ejemplo la lección de la elecciones federales de 1997, ya que en algunos estados de la república las cámaras son de mayoría adversas al gobernador, situación que tiene su explicación en el hecho de que en los últimos años la competencia entre los poderes políticos por excelencia se ha centrado en lograr la autonomía necesaria que

⁵⁸ Hernández Norzagaray, Ernesto, “Partidocracia y representación”, *Periódico Noroeste*, Culiacán, Sinaloa, 14 de febrero de 2000, p. 2B.

posibilite el buen funcionamiento de los pesos y contrapesos entre los poderes. Esto ha propiciado opiniones en el sentido de que los congresos divididos pueden generar —como afirma Leonardo Valdés— “una especie de empate de poderes” al no poder lograr el Ejecutivo estatal que la cámara le apruebe sus propuestas, lo que puede ocasionar que, a su vez, éste haga valer su derecho de veto, llegando al extremo de que hay quien opina que ello puede generar ingobernabilidad, lo que desde nuestro punto de vista constituye una afirmación anticuada para los tiempos actuales, pues, como bien opina Fernando A. Orrantia, la Constitución sinaloense “no supone ni requiere” que el mismo partido que ganó la gobernatura cuente con mayoría en el congreso para que pueda funcionar el sistema de gobierno, y además, los congresos divididos representan una nueva forma de hacer política, y lejos de propiciar la ingobernabilidad, representa la posibilidad de dar realce a la honrosa profesión de legislar. A efecto, uno de los estados cuyo Poder Legislativo ha enseñado un nuevo rostro lo constituye el de Baja California, que desde 1989 ha venido conformándose de manera tal que dista mucho de ser considerado el clásico “Poder Legislativo sometido”, lo que ha obligado a este órgano y al Ejecutivo a adoptar una actitud deliberativa y flexible, lo que a su vez ha abierto los causes en busca de soluciones negociadas.

El numeral en comentario tiene relación con los siguientes artículos de la presente Constitución en el orden que enseguida se precisa: *a)* con el 2o., en virtud de que en éste se reitera que nuestra entidad es libre y soberana en su régimen interior, de donde se deduce que en aras de perfeccionar nuestra democracia pueden crear instituciones, formas o procedimientos, sin esperar a que esas nuevas formas o procedimientos sean exportadas de cualquier otra parte; *b)* con el 4o., en virtud de que en éste se precisa que el territorio sinaloense constituye la “circunscripción plurinominal”, cuya votación total es determinante para la asignación de los cargos de representación proporcional; *c)* con el 14, en razón de que en éste se dispone que las elecciones habrán de resolverse “a mayoría de sufragios y conforme al principio de representación proporcional”, que se contiene en el numeral que ha motivado las presentes anotaciones, y *d)* con el 18, porque de su texto se desprende la forma en que se divide el territorio que comprende el estado de Sinaloa, disposición que es retomada por el artículo que se comenta al disponerse que no puede haber menos de cuarenta diputados y que cada municipio debe contar con al menos una diputación.

Bibliografía: Choza Gaxiola, Humberto, *Las grandes aventuras se inician temprano*, Sinaloa, 2003; Emmerich, Gustavo Ernesto, “Las elecciones en México, 1808-1911; ¿sufragio efectivo?, ¿no reelección?”, *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, 3a. ed., México, Siglo Veintiuno, 1993; Gómez, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Porrúa, 1993; González Avelar, Mi-

guel, *Normas, formas y reformas*, México, Diana, 1997; Hernández Norzagaray, Ernesto, “Partidocracia y representación”, *Periódico Noroeste*, Culiacán, Sinaloa, 14 de febrero de 2000; Madrazo, Jorge, “Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas”, *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, 3a. ed., México, Siglo Veintiuno, 1993; Martínez Herrera, Leopoldo, “Los congresos locales ¿una avanzada democrática?”, *Revista Este País*, México, octubre de 1999; Paoli Bolio, Francisco José, “Sociedad civil, partidos y elecciones”, *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, 3a. ed., México, Siglo Veintiuno, 1993; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed., México, Porrúa, 1984.

Artículo 25. Para ser diputado se requiere:

I. Ser sinaloense por nacimiento o ciudadano sinaloense por vecindad con residencia efectiva en el estado; en este último caso, no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección y en ambos casos estar en pleno ejercicio de sus derechos cívicos.⁵⁹

II. Ser nativo del municipio donde se encuentre el distrito electoral que lo elija o avecindado en él cuando menos seis meses antes de la fecha de la elección.⁶⁰

Para poder figurar como candidato en la lista de la circunscripción electoral plurinominal, se requerirá, en su caso, ser originario de alguno de los municipios que comprenda la circunscripción en la cual se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.⁶¹

III. Ser mayor de 21 años en la fecha de la elección.⁶²

IV. No podrán ser electos diputados propietarios o suplentes: el gobernador del estado, los secretarios y subsecretarios y titulares de cualesquiera de las entidades de la administración pública estatal y paraestatal, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y el procurador general de Justicia; los jueces de Primera Instancia, los recaudadores de rentas y los presidentes municipales, en los distritos electorales en donde ejerzan

⁵⁹ Reformado según Decreto núm. 279, del 27 de febrero de 1962, *Periódico Oficial*, núm. 27, 6 de marzo de 1962.

⁶⁰ Reformado por Decreto núm. 544, del 28 de marzo de 1995, *Periódico Oficial*, núm. 38 bis, 29 de marzo de 1995.

⁶¹ Reformado según Decreto núm. 404, del 22 de enero de 1998, *Periódico Oficial*, núm. 10 bis, 23 de enero de 1998.

⁶² Reformado según Decreto núm. 214, del 19 de marzo de 1974, *Periódico Oficial*, núm. 36, 22 de marzo de 1974.

sus funciones; los diputados y senadores al Congreso de la Unión, que se encontraran en ejercicio; las personas que tengan o hayan tenido mando de fuerza de la Federación, estado o municipios y los ministros de cualquier culto. Los ciudadanos antes referidos, con excepción de los ministros de los cultos, podrán ser electos, siempre que se separen de sus cargos cuando menos 90 días antes de la elección.

Comentario: El texto del numeral que ocupa nuestra atención se ha venido modificando conforme a la pauta que su correlativo artículo 55 de la Constitución federal ha marcado.

En términos generales, la Constitución sinaloense de 1922 estableció en su artículo 25 los siguientes requisitos para ser diputado:

- a) Ser sinaloense por nacimiento y además encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos políticos.
- b) Haber nacido en el Distrito Electoral o vecindado en él cuando menos con seis meses previos al día de la elección.
- c) Tener veinticinco años cumplidos al día de la elección.
- d) Haberse separado de su cargo cuando menos seis meses antes de la fecha de la elección quien venga desempeñándose como gobernador del estado, jefe de los departamentos gubernativos, magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del estado, recaudador de rentas o juez de primera instancia del distrito por el que pretendieran postularse, exigencia que incluía a los militares en servicio activo, así como a toda persona que ostentara mando en la policía o gendarmería del estado o del municipio correspondientes al distrito por el que pretendiera elegirse.

En 1928, el cuarto párrafo del numeral en comentario fue reformado a fin de que los militares que se encontraran en servicio activo en el Ejército nacional también se separaran de su cargo en el término ya mencionado. Posteriormente, mediante reforma del 20 de junio de 1939, el Constituyente permanente sinaloense endureció los requisitos en mención al establecer que además de ser mexicano por nacimiento, el aspirante a diputado también debería acreditar haber nacido en el estado de Sinaloa; estableciéndose además que la vecindad ya no sería de seis meses, sino de cinco años.

El autor de la iniciativa que propició la reforma mencionada en el párrafo anterior argumentaba entre otros motivos los siguientes:

- a) No debía ser postulado a ocupar el cargo de diputado quien no acreditara tener un “positivo arraigo” en la región correspondiente al distrito por el que pretendiera postularse.
- b) La falta de arraigo de los diputados venía propiciando que éstos en muchos de los casos defraudaran la buena fe de los electores.

La rigidez en los requisitos en mención se atemperó con la reforma del 14 de marzo de 1940, mediante la cual la legislatura de esa época determinó volver al sistema de los seis meses de vecindad, arguyendo en la exposición de motivos que sustentaba la iniciativa en el hecho de que el término de cinco años era exageradamente largo y debería bastar con reunir la calidad de sinaloense y una vecindad de seis meses para que los futuros electores identificaran suficientemente al candidato; es decir, se estaba regresando a lo que originariamente establecía el mencionado artículo.

Otra muy importante reforma la constituye la del 25 de mayo de 1950, toda vez que mediante esta reforma se redujo el término de seis a tres meses para que los funcionarios públicos que aspiraran a una diputación se separaran de su cargo. En ese caso los principales argumentos que se desprenden de la exposición de motivos relativa a esta reforma fueron los siguientes:

a) En muchos países del mundo no sólo no se ponía un término de sesenta días, sino que incluso no existía como requisito para aspirar a un cargo de elección popular la separación previa del cargo.

b) La Constitución federal ya se había reformado, reduciéndose de seis a tres meses el término que por concepto de vecindad se exigía a los aspirantes.

El 6 de marzo de 1962, el Congreso local aprueba una reforma mediante la cual se determina que todo aspirante a diputado, entre otros requisitos, debía acreditar “ser sinaloense por nacimiento o ciudadano sinaloense por vecindad con residencia efectiva en el estado... no menor de diez años”, posibilitándose de esa manera que aquellas personas que no hubieran nacido en territorio sinaloense, pero que tuvieran una residencia de diez años en el la entidad, pudieran aspirar a ocupar una curul en la cámara local.

Otra reforma de significativa trascendencia la constituye la del 22 de marzo de 1974, mediante la cual se dispuso reducir de 25 a 21 años la edad requerida para ser diputado. Nuevamente, los efectos de lo que se estaba haciendo en el centro de la república en materia legislativa se dejaban sentir en nuestra entidad, ya que el entonces gobernador Alfredo Valdez Montoya, aludiendo a las motivaciones que determinaron la reforma al artículo 55 de la Constitución federal, incitó al Congreso a reducir de 25 a 21 años la edad para ser diputado, aduciendo para ello que “ser joven ha sido, es y será siempre en la colectividad humana, prepararse para renovar a la sociedad, ser joven en México en el periodo constructivo de la Revolución mexicana, es y seguirá siendo prepararse, conocer bien la historia de nuestra patria”. El alegato concluía afirmando que “el régimen de la Revolución ha advertido que la evolución de nuestro marco jurídico imponía a los jóvenes de 18 años obligaciones y les confería derechos innu-

merables y por lo tanto debería concedérseles también el derecho a participar en la confirmación de las decisiones de la vida social del Estado”, lo que obviamente se traducía en la necesidad de darles la oportunidad a los jóvenes de ingresar al Congreso, por lo que el primer paso para que pudieran asumir cargos de elección popular fue reducir de 25 a 21 la edad para poder ser electos.

Posteriormente, y a propuesta del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el 29 de marzo de 1995, la cámara local le agregó el segundo párrafo a la fracción II del numeral que se comenta, cuyo texto a su vez corresponde íntegro al segundo párrafo, de la fracción tercera, del artículo 55 de la Constitución federal.

Como ya se mencionó, el artículo que ocupa nuestra atención está inspirado en texto del numeral 55 de la máxima ley del país, en tanto que en éste se establecen los requisitos para ser diputado federal, cuyas reformas se han visto reflejadas en la evolución del numeral que nos ocupa, el que además se relaciona con los que enseguida se enumeran:

a) Con el artículo 34 de la mencionada carta federal: todos los habitantes de nuestro país que hayan cumplido los 18 años, que tengan un modo honesto de vivir y que además se encuentren en ejercicio pleno de sus derechos civiles, son considerados ciudadanos, y como tales la constitución les reconoce el derecho a votar y ser votados, interviniendo así en la designación de nuestros gobernantes, entre los cuales encontramos desde luego a los diputados, a cuyo cargo todos los mexicanos por nacimiento podemos aspirar si además de la calidad de ciudadano cumplimos con los requisitos que la ley exige para los aspirantes.

b) Con el artículo 35, donde se encuentra consagrado a favor de todos los mexicanos el derecho de votar y ser votado.

c) Con el artículo 51, en tanto que en éste se dispone que los representantes populares deben ser electos mediante el voto directo de los ciudadanos.

En nuestra entidad, todo aspirante diputado debe acreditar ser nativo del estado de Sinaloa, pero si ello no es posible porque el interesado es originario de otra entidad, de todas maneras puede aspirar al cargo si acredita tener residencia en territorio sinaloense cuando menos diez años anteriores a la fecha de la elección, lo que permite que los no sinaloenses por nacimiento puedan ocupar un escaño en la cámara local,

Así pues, el que es sinaloense por nacimiento no requiere acreditar su arraigo en el distrito por el que pretende postularse, lo que permite que aquellas personas que nacieron en cualquier punto de la geografía sinaloense, aunque nunca vuelvan a su lugar de origen sino por necesidades políticas, mantengan el legítimo derecho de aspirar a una curul en el Congreso.

En épocas pasadas y aun en tiempos actuales existen algunos casos en los que el aspirante a diputado ha vuelto a su terruño sólo en ocasión de pedir el voto a sus coterráneos, por lo que resulta evidente que en estos casos los aspirantes realmente desconocen la problemática social propia del distrito por el que mantiene sus pretensiones electorales, por lo que —a decir de Jorge Sayeg Helú— indebidamente pretenden representar al pueblo de su lugar de nacimiento por conveniencias electorales.

Los aspirantes a diputados que sean sinaloenses por vecindad requieren acreditar tener un arraigo consistente en por lo menos 10 años de vivir en el distrito electoral al que pretenden representar, lo que riñe claramente con el contenido del artículo 5o. de la Constitución sinaloense que únicamente contempla el término de dos años para alcanzar la calidad de ciudadano en virtud de la residencia, lo que deja entrever que existen diferentes calidades de ciudadanos, resultando un tanto injusto si se toma en consideración que votar y ser votado son algunas de las prerrogativas de que debe gozar todo ciudadano. Por ello, consideramos que deben conciliarse ambos criterios que redunde en mayores beneficios políticos para quienes no habiendo nacido en Sinaloa no tengan que esperarse diez años para poder aspirar a un escaño en la cámara, porque —en palabras de Jorge Sayeg Helú— ha habido casos en la historia política de nuestro país en que “Ilustres políticos que por razón de vecindad fueron postulados por estados de los que no eran originarios”, por ejemplo, Ignacio Ramírez, quien siendo de Guanajuato, representó a Jalisco y Sinaloa, mientras que Melchor Ocampo, que era michoacano de origen, representó al Estado de México y al Distrito Federal.⁶³

De acuerdo con lo anterior, quien no habiendo nacido en Sinaloa, pero que lleva 9 años con 11 meses ininterrumpidos viviendo en el estado, se ve en desventaja respecto a quien sí es sinaloense por nacimiento, pero que por diversas razones se ausenta de nuestra entidad por un tiempo superior incluso al señalado precedentemente, sí puede ser candidato a diputado local por el distrito electoral correspondiente al municipio de su nacimiento, lo que resulta un tanto ilógico porque, como bien lo dice Tena Ramírez, “es la población electora la que debe conocer al candidato” y lo menos que puede pedirse es que “la población del estado esté en posibilidad de conocer a la persona que va a designar como su representante”, lo que obvio es decir, es más seguro que acontezca —en muchos casos— con el ciudadano por residencia que en los que lo son por nacimiento.⁶⁴

⁶³ Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, 2a. ed., México, Ángel, 2002.

⁶⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 43.

En el intento de encontrar el significado de los elementos que componen este numeral, habría que decir que por ciudadano se entiende el “súbdito, de un estado, natural o vecino de una ciudad”. Por su parte, la vecindad implica que determinada persona “vive en las cercanías de un sitio” también determinado, para los efectos de cubrir el requisito que exige la fracción primera del artículo que se comenta. La vecindad implica que el aspirante a diputado “resida en algún punto del distrito electoral por el que pretenda postularse”; y el arraigo supone el “establecimiento de una persona en determinado lugar, donde adquiere bienes y realiza actividades” diversas. Por municipio debe entenderse la “circunscripción territorial en que se divide administrativamente un estado, dotado de cierto grado de autonomía para manejar los asuntos de su competencia y regida por un cabildo, consejo o ayuntamiento cuyos miembros son elegidos por los vecinos del lugar”. Por su parte, la demarcación electoral se refiere al “área geográfica que resulta de dividir el territorio en el que el órgano respectivo tiene su jurisdicción”; finalmente, en lo que ese refiere a la circunscripción electoral plurinominal, de acuerdo con el artículo octavo de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, aquélla se encuentra constituida “por el total del territorio del estado”, cuya totalidad de los votos se toma como base para la distribución de los cargos de representación proporcional. Cabe señalar que en lo que se refiere a la representación proporcional, en el ámbito político electoral se denomina de esa manera a la relación directamente proporcional “entre el número de votos emitidos por los electores y la distribución de los cargos electivos de los escaños parlamentarios entre los partidos contendientes en un proceso electoral”. Los sistemas electorales que lo establecen persiguen que el número de representantes elegidos esté en proporción con el número de votos depositados por los electores.

Durante el siglo XIX el ciudadano mexicano careció del derecho de elegir de manera directa a sus gobernantes dado que éste era un privilegio que sólo tenían una minoría de ciudadanos (los hacendados, magistrados, funcionarios públicos, profesionistas y comerciantes), pero tal derecho no le correspondía al ciudadano común que no estuviera en condiciones de acreditar un “modo honesto de vivir”; es decir, sólo un grupo selecto de personas tenían derecho de elegir a sus gobernantes. Etapa que afortunadamente pertenece a una época hoy ya muy distante, porque como se sabe, cualquier ciudadano que se encuentre en pleno disfrute de sus derechos civiles tiene el legítimo derecho de votar y ser votado.

Así pues, de la fracción primera del numeral en comentario se desprende que el que es sinaloense por nacimiento no requiere acreditar su arraigo en el distrito por el que pretende postularse, lo que permite que aquellas personas que nacieron en cualquier punto de la geografía sinaloense,

aunque nunca vuelvan a su lugar de origen sino por necesidades políticas, mantengan un legítimo derecho de aspirar a una curul en el Congreso, por lo que resulta obvio que desconocen la problemática social propia del distrito por el que mantiene sus pretensiones electorales, por lo que —a decir de Jorge Sayeg Helú— indebidamente pretenden representar a los ciudadanos de su lugar de nacimiento por conveniencias electorales.

El contenido de la fracción segunda genera una situación parecida, porque de no acreditar ser nativo del municipio relativo al distrito electoral por el que pretenda postularse, el pretenso diputado soluciona su problema acreditando ser vecino del distrito electoral cuando menos seis meses antes de la fecha de la elección. Se exigen los mismos requisitos a los candidatos de representación proporcional, con la salvedad de que la vecindad de éstos debe ser por un término mayor a los seis meses.

Del texto de la fracción en comento se derivan, además, dos aspectos importantes, a saber:

a) Los sinaloenses por nacimiento no requieren acreditar su vecindad o residencia en el distrito por el que compiten.

b) Si se es candidato por un distrito electoral del que no sea nativo el aspirante, su calidad de sinaloense lo obliga a acreditar una residencia de tan sólo seis meses.

Esta fracción se añadió el 29 de marzo de 1995, lo que representó un rigorismo tendiente a terminar con la costumbre de postular a un candidato por un distrito electoral del que no sólo no era originario, sino que tampoco tenía una vecindad o arraigo suficiente para que pudiera considerarse que sus futuros electores lo conocieran desde antes de la campaña política, lo que si bien es cierto, no era un requisito contemplado en la Constitución hasta antes de 1995, al exigirse sólo acreditar ser sinaloense por nacimiento o por vecindad; también permitió que al Congreso local llegaran personas desarraigadas por completo del territorio correspondiente al distrito electoral por el que se postulaban, y así tuvimos que en épocas pasadas a un diputado que, por ejemplo, representó al municipio de San Ignacio cuando era originario de Ahome.

Ese problema parece haber dado origen a la adición de la segunda fracción, y consideramos positivo que así sea, porque aun cuando en realidad los diputados representan al estado, la actividad que tiene que ver con la gestoría ha venido cobrando auge, pues es a los diputados del distrito por el que fueron elegidos a quienes acuden los electores en busca de solución a sus diversos problemas, pues no hay que olvidar que para la mayoría de los votantes, el diputado, más que un hacedor de leyes, es el puente entre ellos y los gobernantes, pero el problema que surge, entonces, es que al diputado ni siquiera lo conocen, por lo que entonces los ciudadanos no saben a quien acudir en busca de solución a sus demandas.

Hoy, dado el avance tecnológico y el vertiginoso desarrollo de las comunicaciones, se puede afirmar que prácticamente no hay distancias; el fenómeno globalizador nos permite saber al instante lo que sucede en cualquier parte del mundo. No hay fronteras, de ahí que para saber o conocer acerca de la situación social, económica o política de determinada circunscripción electoral no sea tan necesario residir en ésta, y al efecto habría que considerar que un ejemplo ilustrativo de lo que aquí se dice lo constituye sin duda alguna el caso de los binacionales que residen en Estados Unidos, quienes, a partir de una reforma a la Constitución del estado de Zacatecas, tienen la posibilidad de participar como candidatos en las elecciones locales de dicha entidad, reconociéndose así el derecho de quienes no viven en el estado en mención para participar en la vida social de su tierra, con todo y la falta de arraigo.

La fracción tercera exige una edad mínima de 21 años para aspirar al cargo de representante popular, que es precisamente la edad requerida por la Constitución federal para los aspirantes a diputados federales. La edad fue reducida de 25 a 21 años para estar acorde con lo dispuesto en la carta federal. Al respecto, habría que señalar que esto en la práctica no ha sido de mucha utilidad, toda vez que en muy contadas ocasiones ha llegado a la cámara local un representante cuya edad fluctúe entre los 21 y los 25 años, pues la mayoría son de una edad superior a esta última, lo que se debe seguramente a que a los 21 años no se tiene la madurez ni la experiencia suficiente para tener un desempeño satisfactorio en la cámara, salvo muy honrosas excepciones.

En lo que se refiere al contenido de la fracción IV del artículo en comentario, es evidente que no resulta sano y mucho menos bien visto que quien ostente un cargo público lo aproveche para sacar ventaja a sus rivales políticos, lo que además de ser ilegal desde el punto de vista del texto del mencionado numeral, tampoco es ético porque, como bien opina el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, la competencia política requiere ir acompañada de ciertas condiciones, “entre ellas la que en el momento del arranque en la pista electoral ningún partido debe llevar a otro ventajas indebidas como sería... recibir ayuda ajena, mucho menos del gobierno”, lo que en efecto acontecería de no existir la obligación que se contiene en la parte final del memorado numeral, en el sentido de que quien ostente un cargo público deba de renunciar a él “cuando menos 90 días antes de la elección”, requisito que por otra parte debe perdurar mientras no alcancemos un aceptable nivel de cultura política.

Finalmente, el numeral que ocupa nuestra atención está directamente relacionado con los siguientes artículos de la Constitución sinaloense: con el 3o., en tanto que el Poder Legislativo conformado por los diputados forma parte del órgano estatal; con el 5o., 6o., 8o., 9o. y 10, en virtud de

que de éstos se derivan los requisitos para alcanzar la calidad de ciudadano sinaloense, así como los derechos y obligaciones que tal calidad trae consigo; con el 14, porque en éste se establece la forma de elegir a los diputados; igualmente, tiene estrecha relación con el 17, porque en éste se encuentran las bases de nuestra forma de gobierno, que es “repblicano, representativo y popular”; e igualmente con el 22 y subsecuentes (hasta el 54), porque aquí encontramos la forma de integración del Poder Legislativo, las formas en que sus representantes se eligen, las facultades que a cada uno de los diputados les corresponden como tales y, finalmente, lo relativo al funcionamiento de la cámara.

Bibliografía: *Diccionario enciclopédico Larousse*, Madrid, Editorial Planeta Internacional, 1992, tt. I, II y VIII; Loaeza, Soledad, “Carne de campaña electoral”, *La Jornada*, México, 28 de agosto de 2003; Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, 2a. ed., México, Ángel, 2002; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed., México, Porrúa, 1984; Ramírez Patiño, Eduardo, *Congreso y sociedad: las tareas pendientes*, Culiacán, Editorial Reflexiones y Realidades, 1998.

Artículo 26. Derogado (según Decreto número 540, del 23 de marzo de 1995, y publicado en el *Periódico Oficial* número 37 bis, del 27 de marzo de 1995).

Comentario: Junto con este numeral se reformaron los artículos 14, segundo párrafo, 15 y 43, fracción XII; y fueron derogados también los artículos 43, fracción XXXIII bis, y 113 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa,

Texto original en la Constitución de 1922 (vigente), artículo 26: “Cada Legislatura calificará definitiva e irrevocablemente las elecciones de sus propios miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará con los presuntos diputados que hubiesen obtenido sus respectivas constancias de mayoría o de asignación proporcional.

La Ley Orgánica del Congreso del Estado señalará la manera de hacer dichas calificaciones”.

Las consideraciones para llevar a cabo estas reformas y adiciones se basan principalmente en que la ley fundamental del gobierno interior del estado puede ser adicionada o reformada en los términos de los artículos 158 y 159 de su propio texto, para adecuarla a los cambios sociales y pueda conservar su objetivo de los comportamientos, a efecto de orientar nuevas pautas establecidas en leyes que de ella emanan y regulan aspectos particulares de la vida social que en determinado momento requieren actualización.

En este contexto, las reformas a la Constitución planteadas en esta propuesta le dan base a la iniciativa de reformas a la ley estatal electoral,

para conformar las estructuras y procedimientos necesarios que impulsen elecciones imparciales, autónomas y apegadas a los principios de objetividad, legalidad y certeza en que se apoyan los procesos electorales modernos;

Esta iniciativa encontró, según palabras del Ejecutivo local, un sustento en la valiosa y rica serie de propuestas que fueron planteadas en los foros de consulta popular que se celebraron en cada uno de los municipios y que tuvieron un análisis comienzo y responsable en el seno de la comisión plural, integrada por representantes de los tres poderes del estado, de los partidos políticos, de las instituciones de educación superior, gremios de profesionistas y organismos sociales en general, de conformidad con las bases de la convocatoria pública que emití de manera abierta, plural e irrestricta el pasado 16 de enero de 1995.

Como resultado de la consulta de referencia, el Ejecutivo local, atendiendo las recomendaciones de la citada Comisión Plural, por virtud de los acuerdos consensados a los que concluyó, presenta de manera simultánea una iniciativa de reformas y adiciones a la ley estatal electoral a ese honorable cuerpo legislativo, que, entre otras materias, incluye la eliminación del sistema de autocalificación en la elecciones de diputados, presidentes municipales y regidores, para que esta fase del proceso electoral la desahoguen los organismos electorales que, merced a esta reforma, adquierien mayor fortaleza y no tan sólo porque se les dota de mayores atribuciones, sino también por la nueva mecánica de su integración, donde participarán más activamente la sociedad, mediante sus organizaciones políticas y sociales, y en su funcionamiento y toma de decisiones, donde se privilegia la participación de los consejeros ciudadanos.

De igual manera resultó necesario fortalecer el Tribunal Estatal Electoral como instancia idónea para desarrollar estricto criterio jurídico que debe caracterizar a esta época final del proceso electoral, en caso de impugnaciones, para satisfacer los planteamientos de la sociedad.

En consecuencia, resultó necesario reformar la Constitución Política del estado, a efecto de incluir en ella los acuerdos consensados a que se ha hecho mención, estableciéndose los principios rectores para elevar de rango a los organismo electorales, haciendo su enunciación específica en el texto constitucional, para otorgarles mayor propiedad y presencia, acorde con su renovada naturaleza de organismos autónomos dotados de las atribuciones para preparar y desarrollar las elecciones, proceder a su calificación y hacer la declaración de validez en su caso, derogando las disposiciones que actualmente dan sustento al sistema de autocalificación y, por otro lado, fijando las normas fundamentales para fortalecer al Tribunal Estatal Electoral.

Constituyeron elementos esenciales de esta iniciativa:

a) La enunciación específica de los organismos electorales que se eleva a rango constitucional para darles mayor propiedad y presencia, acorde a su propia naturaleza.

b) El fortalecimiento del Tribunal Electoral, que cuenta con rango constitucional y del que se propone que sus resoluciones definitivas e inatacables, estableciéndose también la estructura fundamental del organismo.

c) En el capítulo relativo al Poder Legislativo y sus funciones, se contempla la derogación de las disposiciones relativas a la facultad que tienen cada legislatura para calificar en forma definitiva e irrevocable las elecciones de sus propios miembros, mediante el colegio electoral integrado con los presuntos diputados, a efecto de que dicha atribución se traslade al seno de los organismos electorales que correspondan.

d) En el título relativo al municipio libre, destaca, igualmente, la derogación de las disposiciones que actualmente conceden facultades a los ayuntamientos para calificar las elecciones municipales en su jurisdicción, proponiendo que esta facultad se asigne a los organismos electorales respectivos.

Artículo 27. La instalación de una legislatura se verificará en presencia de la saliente o de su diputación permanente, si estuviera en receso.

Comentario: El texto del numeral que motiva los presentes comentarios no encuentra su correlativo en la Constitución federal, pero sí tiene una íntima relación con el artículo 15 de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG), cuyo texto, al parecer, es la base del presente artículo, toda vez que dispone que “antes de clausurar el último periodo de sesiones de la Legislatura, nombrará de entre sus miembros una comisión instaladora de la legislatura que deba sucederla”, y aunque el numeral en comentario no dispone el nombramiento de ninguna comisión que sirva de enlace entre las dos legislaturas, la intervención de la saliente en la toma de protesta y la sugerencia misma a los diputados que conforman la nueva legislatura para que elijan la nueva mesa directiva constituyen trámites tendientes a la instalación de la nueva legislatura.

Es, por otra parte, estrecha la relación que guarda con el artículo número 51 de la máxima ley del país, porque en éste se señala el término que duran los diputados federales en su cargo al disponer que estos deben de ser “electos en su totalidad cada tres años”, de tal manera que resulta por demás obvio que dichos representantes duran tres años desempeñando dicho cargo.

El artículo 35 de la Ley Orgánica del Congreso para el Estado de Sinaloa (LOCES) dispone que el presidente de la diputación permanente de la legislatura saliente debe sugerir a la legislatura entrante que elija a su

mesa directiva, lo que viene a propiciar que por momentos tengamos dos legislaturas sobrepuestas si se tiene en cuenta que toda nueva legislatura empieza a funcionar como tal el 1o. de diciembre del año de la elección, y para ello la diputación permanente, por conducto de su presidente, deberá —según lo dispone el numeral en cita— tomarles la protesta a los representantes de esa nueva legislatura y, una vez hecho lo anterior, “el Presidente saliente invitará a los diputados a elegir la mesa directiva de la cámara”, lo que desde nuestro punto de vista es irregular, porque, como bien lo señala el constitucionalista Elisur Arteaga Nava, la renovación del Poder Legislativo es cíclica, y la duración de cada legislatura “no puede alterarse, para más o para menos, por los órganos constituidos”. Es decir, así como le está prohibido a la legislatura electa asumir su cargo anticipadamente, tampoco es válida la disolución anticipada de la que se encuentre en funciones, pues una y otra deben de dejar y asumir sus actividades, evitando al máximo la duplicidad de funciones, dado que —sigue diciendo Arteaga Nava— “los ciclos deben cumplirse independientemente de las circunstancias”, por lo que consideramos que no es correcto y no se justifica que una vez que se le ha tomado la protesta a la nueva legislatura, el presidente de la legislatura saliente invite a los nuevos diputados a elegir mesa directiva; y puesto que legalmente a ningún diputado le está permitido ejercer funciones si previamente a ello no ha protestado el cumplimiento de sus responsabilidades, es claro entonces que una vez corridos los trámites relativos a la toma de protesta de los miembros de la nueva legislatura, “la anterior —como bien opina el analista político Miguel Ángel Granados Chapa— no existe más”.⁶⁵

Pocos se han ocupado de analizar esta cuestión. No obstante, consideramos que resulta interesante reflexionar al respecto por lo que enseña se expone.

De acuerdo con el artículo 36 de esta misma Constitución, el Congreso estatal tiene dos periodos ordinarios de sesiones por año: el primero da inicio el 1o. de diciembre del año de la elección, para concluir el 1o. de abril del año siguiente; y el segundo periodo da inicio el 1o. de junio, para concluir el 1o. de agosto del mismo año.

De lo anterior se deduce que para el 1o. de diciembre del año de la elección, es la diputación permanente la que se encuentra en funciones, en cuyos integrantes recae prácticamente la responsabilidad no sólo del funcionamiento del Congreso, sino también la de instalar la nueva legislatura, actividad que se encuentra prevista para realizarse el último día de sesiones de la legislatura saliente y que a su vez, constituye el primero de la legislatura entrante.

⁶⁵ Granados Chapa, Miguel Ángel, “Entre legislaturas”, *Periódico Noroeste*, Sinaloa, 31 de agosto de 2003, p. 2 A.

De acuerdo con las disposiciones aplicables, el último día de sesiones de la legislatura saliente, el presidente de la diputación permanente debe tomarles la protesta de ley a los miembros de la nueva legislatura, acto que constituye no sólo el fin de la saliente legislatura, sino también marca el inicio de sesiones de la entrante.

Consideramos que el texto de este numeral es defectuoso porque el artículo en comentario establece que: “La instalación de una legislatura se verificará en presencia de la saliente”, es decir, prácticamente por momentos existen dos legislaturas. En efecto, el numeral en comento ordena que la instalación de una legislatura se lleve a cabo en presencia de la otra, es decir, cuando la saliente se encuentra todavía en funciones, o “bien su diputación permanente”, lo que es incorrecto porque no puede haber dos diputaciones empalmadas o sobrepuestas como sucede en virtud del contenido del texto del presente numeral.

En efecto, desde el momento en que a los diputados electos se les toma la protesta de ley se convierten en diputados en ejercicio; y si a lo anterior le agregamos que cada legislatura se compone de cuarenta diputados, no es correcto que nadie más asuma o desempeñe funciones propias de un diputado cuando legalmente se ha dejado de serlo, como acontece en el caso del presidente de la diputación permanente de la legislatura saliente.

Así las cosas, es evidente que la instalación de la nueva legislatura no sólo se lleva a cabo en presencia de la saliente, sino que ésta juega un papel fundamental en dicha instalación, al grado que el “presidente saliente” (cuya denominación más correcta ya para esos momentos debería ser la de “ex presidente de la diputación permanente”), sigue ejerciendo funciones que únicamente le corresponden a un diputado, lo que viene a constituir en consecuencia lo que ha dado en denominarse “duplicación de legislaturas”, o bien, “legislaturas empalmadas” porque el texto del artículo que se comenta propicia eso que prefiero denominar aparente invasión de funciones”.

En efecto, si está establecido que una legislatura tiene una duración de tres años, es evidente que dicho término se prolonga por un día más si se tiene en consideración que una legislatura entra en funciones el 1o. de diciembre del año de la elección, para terminar su periodo tres años después, plazo que se cumple en todos los casos precisamente el 30 de noviembre, por lo que es precisamente éste su último día de sesiones.

Para ilustrar lo expuesto con antelación, veamos un ejemplo: la legislatura sinaloense que entró en funciones el 1o. de diciembre de 2001, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, el último día de labores de dicho cuerpo legislativo fue el 1o. de diciembre de 2004, lo que contradice evidentemente el mandamiento constitucional de que cada legislatura local debe durar tres años.

De acuerdo con el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sinaloa, que constituye la ley común que en materia de procedimiento debe observarse, los plazos se cuentan por años, meses, días y horas. De tal manera que si una legislatura entra en funciones un 1o. de diciembre, es claro que para el día último del mismo mes se cumple el primer mes de ejercicio, y todos los demás cuentan del primero al treinta de cada mes cuando se trata de computar los términos por meses, de tal manera que así, el último día de labores de la legislatura que actualmente se encuentra en funciones lo es precisamente el día último de noviembre de 2004, ello atendiendo las reglas impuestas por el propio periodo legislativo, que es de tres años y no más, de ahí que se insista en que a causa de lo defectuoso de nuestra legislación, tengamos, aunque sea por el breve término de un día, una duplicación de legislaturas o legislaturas sobrepuestas.

La doctrina define a la legislatura como el “tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos”, definición con la que es coincidente la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, al establecer en su artículo quinto que “el ejercicio de las funciones de los diputados durante tres años constituye una legislatura”, disposición que a su vez tiene como base el contenido del artículo 23 de esta misma Constitución, que dispone que los diputados duran en su encargo tres años, de tal manera que si entre todos los diputados en funciones se conforma lo que se conoce como “una legislatura”, ésta tiene una duración de tres años. Por su parte, la diputación permanente constituye “el órgano del Congreso del estado” que durante los recesos de éste desempeña las funciones a que se refiere el artículo 79 de la LOCES, misma que se integra por once diputados, de los cuales funcionarán siete como propietarios y cuatro como suplentes.

Finalmente, habría que decir que el presente numeral guarda relación estrecha con algunos otros artículos de este mismo cuerpo de leyes, a saber: con el 20, en tanto que en éste se dispone que no pueden “reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación”, lo que a su vez implica la prohibición de que la vieja y la nueva legislatura empalmen sus funciones; con el 36, en razón de que en éste se dispone que el segundo periodo de sesiones del año da inicio el 1o. de junio, para concluir el “primero de agosto inmediato”, lo que propicia que —como a su vez lo dispone el diverso 49 de este mismo estatuto— entre en funciones la Comisión Permanente, a la que invariablemente le corresponderá en su momento “presenciar” el inicio de funciones de la nueva legislatura.

Bibliografía: Granados Chapa, Miguel Ángel, “Entre legislaturas”, *Periódico Noroeste*, Sinaloa, 31 de agosto de 2003; Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para juristas*, México, Editorial Mayo, 1981; Pedroza de la Riva, Susana Talía, “El sistema electoral. La composición del congreso”, *Antología*

de lecturas para la materia Poder Legislativo, Facultad de Derecho Culiacán de la Universidad Autónoma de Sinaloa, vol. II; Robles Hernández, Guadalupe, *Congreso y sociedad; las tareas pendientes*, Culiacán, Editorial Reflexiones y Realidades, 1998; Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de derecho constitucional mexicano*, 2a. ed., Ángel, 2002.

Artículo 28. El Congreso no podrá ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros. Al abrirse los periodos de sesiones los diputados presentes deberán reunirse en el día señalado por la ley o por la convocatoria en su caso y procederán como sigue:

I. Si los presentes están en mayoría, se conminará a los propietarios faltantes para que concurran dentro de los diez días siguientes. Si no cumplieren ni acrediten debidamente dentro del mismo plazo, que les impide fuerza mayor, se les declarará suspendidos en sus funciones hasta la inauguración del periodo siguiente y se exhortará en igual forma y bajo la misma pena a los suplentes. Si estos también faltaren, se observará lo dispuesto en el artículo 30; mas si unos u otros justifican sus faltas deberán solicitar licencia, que en ningún caso será con goce de sueldo.

II. Si los diputados presentes están en minoría exhortarán simultáneamente y por separado a los propietarios que falten y a sus respectivos suplentes, para que de acuerdo entre ambos, se presente cualquiera de ellos dentro de los diez días que siguen y si no lo hicieren por cualquier motivo, se procederá como lo determina el artículo 30, a reserva de declarar la vacante del puesto, por la Cámara cuando las faltas sean injustificadas.

Comentario: El numeral que nos ocupa tiene su base en el artículo 63 de la Constitución federal, toda vez que en éste se precisan las reglas que deben de observarse para la apertura de las sesiones tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, para cuyos efectos se exige la concurrencia “de más de la mitad del número total de sus miembros”. Es oportuno señalar que esta misma disposición establece las medidas que deben tomarse en contra de los representantes ausentes, al disponerse que a quienes incurran en ausentismo debe concedérseles un término de treinta días para “que concurran” a la cámara respectiva, y si no lo hacen, se tendrá por no aceptado el cargo de diputado o senador, según sea el caso, por lo que, en consecuencia, se deberá, en estos casos, llamar a los suplentes, cuya reticencia a su vez viene a motivar a que se convoque a elecciones, estableciéndose asimismo que podrá imputárseles la responsabilidad que de la ley emane a todos aquellos diputados que no se presentan sin justa causa a desempeñar sus tareas legislativas. Por su parte, el artículo 64 de la misma

ley determina que a los faltistas, además de compelérseles para que asistan a las sesiones, de no hacerlo debe privárseles de sus dietas; igualmente el numeral 67 del mismo cuerpo de leyes menciona en qué casos ha lugar a dar inicio a sesiones extraordinarias, en cuyos eventos y para efectos de la apertura de sesiones se requiere también la asistencia “de más de la mitad del número total de sus miembros”, en términos de lo dispuesto en el ya citado artículo 63.

De acuerdo con la fracción quinta del artículo 19 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, los diputados tienen como una de sus obligaciones “asistir puntualmente a las sesiones tanto del pleno como de las comisiones” de las que formen parte.

El constitucionalista Jorge Sayeg Helú opina que toda aquella persona que acepte figurar como candidato y posteriormente resulta electo, adquiere la ineludible obligación de presentarse con la “debida oportunidad al desempeño de la comisión que el pueblo le ha conferido; y si no lo hace, se hace acreedor a la sanción correspondiente”, que consiste —de acuerdo con la Constitución sinaloense y la propia Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa (LOCES)— en la privación de dietas, entre otras medidas. Sin embargo, la implementación de las medidas en comento representa en sí misma la posibilidad de que los representantes falten a las sesiones en forma justificada o injustificada, dado que cualquiera que sea la medida que al respecto se tome, en primer lugar, tales faltas no constituyen obstáculo alguno para que el Congreso pueda funcionar, y, en segundo término, los representantes saben que las faltas justificadas los relevan de toda responsabilidad y eso los hace inmunes a los castigos de los que en un momento dado pudieran ser objeto.⁶⁶

Las inasistencias en un número moderado no provocan, en efecto, inestabilidad en el cuerpo legislativo —a menos que la inasistencia rebase el cuarenta y nueve por ciento del número total de diputados— dado que para ello se ha instituido el quórum, figura que, como bien lo señala Elisur Arteaga Nava, tiene su origen en:

a) La imposibilidad de contar con la asistencia total de los miembros de la cámara y

b) La necesidad de evitar que una parte muy reducida de los integrantes tome decisiones válidas, como expresión del cuerpo.⁶⁷

El autor citado es de la opinión de que la institución del quórum tiene como propósito procurar que el Poder Legislativo sea ejercido en forma colegiada y, por lo tanto, “impedir que una minoría usurpe funciones; y por otra parte, permitir la reunión regular... sin que sea obstáculo para

⁶⁶ Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, nota 63.

⁶⁷ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 44.

que lo hagan el hecho de que una minoría no asista temporal o permanentemente”, habida cuenta de que, “si se exigiera la totalidad de los miembros del Congreso, nunca sesionarían”, con todo y las prevenciones de que puedan ser objeto los diputados, en clara alusión a que en cualquier tipo de asamblea sus miembros por cualquier causa están expuestos a los diversos acontecimientos que pueden propiciar que sus miembros no asistan a alguna o algunas sesiones.

Un factor que viene a determinar que no se dé el ausentismo en las sesiones correspondientes a la apertura de sesiones es el que tiene que ver con el bipartidismo rígido como el que tenemos en nuestra entidad, toda vez que los dos partidos que “dominan” el sistema son formaciones altamente centralizadas, fuertemente institucionalizadas y cuyos afiliados y grupos parlamentarios tienen un elevado grado de disciplina, por lo que prácticamente se encuentra descartada la posibilidad de que se dé un ausentismo que impida dar inicio a alguno de los periodos, máxime si se tiene en consideración que la ausencia a sesiones tan importantes tienen un alto costo político que puede reflejarse de manera negativa en los resultados electorales del partido, cuyos diputados con su ausencia pueden propiciar incluso la parálisis del Congreso, aunque aplicado este criterio en sentido inverso tendríamos que, debido a la rigidez de los partidos políticos, podría darse la ausencia por bloque de los diputados.

Las faltas de algunos de los miembros del Congreso no tiene mayores repercusiones porque para que el Congreso pueda sesionar válidamente resulta necesaria la asistencia de más de la mitad de sus integrantes, es decir, se requiere de quórum, porque —en palabras de Arteaga Nava— las decisiones se adoptan por mayoría, por lo que en esa tesitura y tomando en consideración que la cámara local se encuentra integrada por cuarenta diputados, para que exista mayoría se requiere obligadamente de la asistencia de la mitad más un diputados, es decir, mediante la concurrencia de veintiuno de dichos miembros se posibilita el funcionamiento del Congreso, cuyo número mínimo en tales condiciones a la hora de tomar decisiones puede ser de once de sus miembros si hablamos de que se decide mediante la fórmula de mayoría absoluta, cantidad que puede reducirse si se trata de elegir entre dos o más propuestas, dado que entonces deben tomarse las decisiones aplicando la fórmula de mayoría relativa.

Como ya quedó anotado al comentar el artículo 19, por congreso se entiende la asamblea legislativa de un Estado, y, dependiendo de la amplitud de sus poderes, puede llamarse parlamento, congreso, cámara legislativa o de diputados, como acontece en el caso de nuestro Congreso. El diputado es un representante elegido por el pueblo como miembro de una asamblea legislativa, y el cuerpo colegiado del que forma parte se llama generalmente cámara de diputados o congreso. En lo relativo a la concurren-

cia, ésta no es más que la reunión o junta de personas en un mismo lugar. Por su parte, la convocatoria significa el anuncio, aviso, o escrito con que se convoca a algún evento; la exhortación a que se refiere el numeral que se comenta expresa las razones y ruegos a que se haga o deje de hacer determinada cosa y asimismo lo simultáneo nos indica lo que se hace u ocurre al mismo tiempo.

Por quórum, de acuerdo con el autor antes citado, debe entenderse “el número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado cuya presencia es necesaria para sesionar válidamente”; es decir, las resoluciones que adopte la cámara únicamente pueden tenerse como válidas cuando éstas son emitidas por un número de diputados exigido como mínimo, y que va a constituir la opinión de la mayoría de quienes integran esa asamblea, cabiendo decir que, de acuerdo con las leyes de la materia y la doctrina, existen al interior de la cámara dos formas de tomar decisiones:

a) *Por mayoría absoluta.* Tiene su base en el artículo 208 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa. Dispone que “todas las votaciones de cualquier clase, se verificarán a mayoría absoluta de votos con los diputados que se encuentren presentes en el momento de la votación, si forman quórum”, es decir, la mayoría absoluta implica la aprobación que se hace respecto de una de dos proposiciones que reúnen más de la mitad del total de los votos y es la que decide cuando existen dos proposiciones respecto de las cuales habrá de tomarse una decisión, de tal manera que para sacar adelante las propuestas, el grupo parlamentario que cuenta con el mayor número de diputados en el congreso requiere el 50% más un voto de los asistentes para la aprobación de sus propuestas.

b) *La de mayoría relativa.* Fórmula que se aplica para decidir cuando existen más de dos proposiciones, obteniendo el triunfo la que alcanza el mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del número de votantes.

Las sesiones correspondientes a la apertura de las mismas revisten una especial importancia, aunque tanto en éstas como en todas las demás sesiones del Congreso se requiere la asistencia de más de la mitad de sus miembros, por lo que rige el mismo criterio para la calificación de validez de unas y otras.

La segunda parte del primer párrafo del numeral que se comenta se refiere a los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones. La duración de los periodos ordinarios, de acuerdo con el artículo 106 de la LOCES, se encuentra debidamente establecida en el primero de los referidos numerales que en lo que interesa dispone que “el primero comenzará el día primero de diciembre y terminará a más tardar el día primero de abril siguiente”, iniciando el segundo periodo (son dos periodos por año) “el día primero de junio y concluirá a más tardar el día primero de agosto inmediato posterior”.

En lo que se refiere a los periodos extraordinarios de sesiones, no existe disposición que determine cuántos debe haber y tampoco cuál es la duración de cada uno de ellos, pero para que éstos puedan tener lugar se requiere, de acuerdo con el artículo 107 de la LOCES, que exista solicitud previa de la diputación permanente, de la mayoría absoluta de los diputados, del Ejecutivo del estado, o bien del Supremo Tribunal de Justicia del estado.

Los diputados deben reunirse el día en que haya de tener lugar el inicio de cualquiera de los periodos de sesiones, cuya sede en todos los casos debe ser el recinto del Congreso, el que a su vez debe tener su domicilio en la capital del estado, que lo es la ciudad de Culiacán, Sinaloa, de acuerdo con lo establecido de manera expresa por el artículo 21 de esta misma Constitución.

Dada la trascendencia del caso, es lógico pensar que en la apertura de las sesiones debieran estar presentes la totalidad de los diputados que conforman la legislatura por tratarse del primer día de sesiones, aunque, desde luego que, no puede descartarse la posibilidad de que no concurren todos, razón por la que se ha instituido la asistencia de más del 50% de los diputados para que pueda válidamente llevarse a cabo la sesión.

Ello es así con el fin de que la cámara no deje de funcionar ante la falta de asistencia de sus miembros.

En efecto, la Constitución sinaloense ha dispuesto en el numeral en comentario (fracción I) que:

a) Se deberá compeler a los ausentes a fin de que dentro de los próximos diez días siguientes se presenten; bajo el apercibimiento de que si no lo hacen sin que medie fuerza mayor, se les suspenderá en sus funciones hasta el periodo siguiente.

b) Se llamará a los suplentes, quienes de mostrar reticencia a desempeñar su cargo, se convocará a elecciones.

c) La ausencia justificada de unos y otros los obliga a solicitar licencia sin goce de sueldo.

Asimismo, de esta misma fracción se desprende que si los diputados presentes son minoría:

a) Llamarán a los que falten, con sus respectivos suplentes.

b) Cualquiera de ellos deberá presentarse al Congreso dentro de los diez días.

c) Si unos y otros no acuden, se llamará a elecciones, y además;

d) Si las faltas son injustificadas, los escaños de los faltistas se declararán vacantes.

Un adecuado funcionamiento de toda asamblea —cualquiera que sea su tipo— requiere de la asistencia de todos sus miembros que la conforman, o, en su defecto, de la mayoría de éstos. Lo ideal, por supuesto, sería

que todos sus integrantes concurrieran a las sesiones, y no podría ser la excepción cuando se trata de los órganos a través de los cuales se manifiesta la soberanía estatal, como lo es en el caso que nos ocupa, en el Congreso del Estado de Sinaloa, sin embargo, siempre cabe la posibilidad de que por alguna razón, justificada o injustificada, algunos miembros de la cámara no asistan.

No obstante, desde nuestro punto de vista, quien es elegido representante popular no debe alegar causa para dejar de asistir a las sesiones relativas a las aperturas de cada uno de los periodos de sesiones, dado que han adquirido un compromiso que implica una alta responsabilidad no sólo con sus electores, sino con el partido que lo postuló y asimismo con la propia Cámara de la que habrá de formar parte una vez que proteste el cargo de diputado, y si no lo hace, el diputado faltista se hace acreedor a la sanción correspondiente, dentro de las cuales tenemos la privación de dietas, que a decir de Sayeg Helú, es lo menos que puede hacerse contra aquellos diputados que incurran en injustificado ausentismo.

Llama la atención que la Constitución federal en su último párrafo del artículo 63 establece que los diputados que no concurren sin justa causa a las sesiones, además de incurrir en responsabilidad, se hacen acreedores “a las sanciones que la ley señale”.

En efecto, tal numeral establece que los partidos políticos que “habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones” incurrir en responsabilidad (aunque habría que decir, sin embargo, que no especifica dicho numeral de qué tipo de responsabilidad se trata) tanto representantes populares como los partidos que los postularon, por lo que al efecto, habrá que tener en cuenta lo establecido al respecto por la Ley Orgánica del Congreso general y demás leyes aplicables.

En cambio, nuestra Constitución local en su artículo 30 es bastante conservadora al disponer que las ausencias injustificadas que traigan como consecuencia la falta de quórum en la Cámara, no son motivo suficiente para imputarles responsabilidad ni a diputados ni a los partidos que los postularon, toda vez que tales conductas sólo pudieran propiciar que “los Ayuntamientos de las cabeceras de los distritos electorales”, —siempre y cuando medie petición de los diputados presentes—, nombren “por mayoría de votos los correspondientes sustitutos”, quienes fungirán como diputados durante el tiempo que medie entre los nombramientos y las nuevas elecciones.

Así las cosas, fuera de las responsabilidades en que pudieran incurrir los diputados faltistas, en términos de lo ya comentado, no se les puede imputar ningún otro tipo de responsabilidad, por lo que habría que señalar que

aun cuando la amenaza de que los ayuntamientos —a que se refiere el primer párrafo del artículo 30 de esta Constitución estatal— pudieran nombrar los sustitutos de los diputados faltistas, la falta de responsabilidad de éstos y de sus partidos deja abierta la posibilidad de que por estrategia política buscaran evitar el quórum en la cámara, decidiendo en bloque no presentarse a las sesiones.

Pues hay que considerar que al interior del Congreso local (en la fecha que esto se escribe) priva un bipartidismo considerado como estable, pues existen dos partidos que son prácticamente los que se reparten la representación, pues mientras el PRI cuenta en la actualidad con 21 diputados, el PAN tiene 12, y el resto de las curules, que son siete, se reparten entre los partidos políticos considerados chicos, como lo son el PRD, el PT y el Partido Barzonista, de donde resulta que con la sola asistencia de los diputados del PRI es suficiente para que válidamente se pueda sesionar, o bien pueden provocar que algunas reuniones no se puedan celebrar ante la certeza de que representan el grupo mayoritario en el Congreso y ciertos además de que el único costo sería el de tipo político en las próximas elecciones.

El artículo que motiva los presentes comentarios tiene estrecha relación con algunos otros de este mismo cuerpo de leyes, a saber: con el 23, en tanto que establece que quienes integran la Cámara de Diputados tienen el carácter de representantes populares; con el 24, porque determina el número de diputados que integran la Cámara, cuyos escaños de representación proporcional posibilitan que los partidos minoritarios alcancen representación en dicho órgano, lo que de alguna manera viene a ser un factor para impedir en un momento dado la parálisis del órgano legislativo en caso de la inasistencia en bloque, de los diputados de alguno de los partidos mayoritarios como lo son el PRI y el PAN; con el 27 guarda igualmente relación en tanto que de acuerdo con su texto, los miembros de la nueva legislatura deben tomar posesión de su cargo “en presencia de la saliente o de su diputación permanente”, con el consecuente riesgo que implica que en un momento dado, por consigna de su partido, no acudiera la mayoría de los diputados electos, lo que podría ocasionar una crisis al interior de la Cámara; también guarda relación con el 29 al equiparar a la renuncia del cargo los casos en que los diputados falten durante diez días consecutivos; y, finalmente habría que decir que también guarda estrecha relación con el artículo 30 de esta misma carta, porque en éste se establecen las medidas que deben de adoptarse en aquellos casos de ausencias injustificadas, aspecto al que ya se hizo alusión supra.

Bibliografía: Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford, 1999; Granados Chapa, Miguel Ángel, “Entre legislaturas”, *Periódico Noroeste*, Sinaloa, 31 de agosto de 2003; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed., México, Porrúa, 1984.

Artículo 29. Los diputados que en el curso de las sesiones, y sin causa justificada a juicio de la cámara, falten diez días consecutivos, se entenderá que renuncian al cargo y se llamará a los suplentes. Si éstos tampoco se presentan dentro de un plazo igual, se declarará la vacante del puesto y se procederá de acuerdo con el artículo siguiente.

Comentario: Las asambleas legislativas, al igual que todo órgano colegiado, requieren del quórum (entendido éste como el número de miembros necesarios para integrar dicho cuerpo colegiado) y, por supuesto, tomar decisiones válidamente. La importancia de este número es tal que el artículo 28 de esta Constitución en comento dispone que el Congreso no podrá ejercer sus funciones sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

Con base en esta necesidad, el derecho constitucional y el parlamentario han regulado medidas y mecanismos para lograr este objetivo. Así, el artículo constitucional que comentamos dispone la facultad de compeler a los diputados ausentes por un determinado periodo para que se presenten en un plazo también determinado, bajo el apercibimiento o amenaza de la suplencia, o aplicación de sanciones como es la presunción de renuncia al cargo en forma definitiva.

En este mismo contexto, la Constitución Política del Estado Libre de Occidente (1825) dispuso en su artículo 103 lo siguiente: “El Congreso no podrá abrir ni continuar sus sesiones sin la concurrencia de uno más de la mitad del número total de sus individuos debiendo compeler a los ausentes por conducto del gobierno, bajo las penas que establezca la ley”.

Es precisamente el contenido de esta normativa el que hace notar la circunstancia de que una disposición de esta naturaleza (referida a las penas en que incurrir los diputados que no se presenten a las sesiones correspondientes), no le corresponde, en estricto sentido, estar localizada en el texto constitucional, sino en el texto de la Ley Orgánica del Congreso local (véanse artículos 21 y 22).

Como ya lo habíamos comentado, un adecuado funcionamiento de toda asamblea —cualquiera que sea su tipo— requiere la asistencia de todos sus miembros que la conforman o, en su defecto, de la mayoría de éstos. Lo ideal, por supuesto, sería que todos sus integrantes concurrieran a las sesiones, y no podría ser la excepción cuando se trata de los órganos a través de los cuales se manifiesta la soberanía estatal, como lo es en el caso que nos ocupa. En el Congreso del estado de Sinaloa, sin embargo, siempre cabe la posibilidad de que por alguna razón, justificada o injustificada, algunos miembros de la cámara no asistan.

Bibliografía: Cárdenas Gracia, Jaime, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, 1999; Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003; Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, UNAM, 1985.

Artículo 30. En los casos de los artículos 28 y 29 y, en general, siempre que por ausencia injustificada o por faltas absolutas de los diputados de mayoría no pueda haber quórum, los ayuntamientos de las cabeceras de los distritos electorales, a petición de los diputados presentes, nombrarán por mayoría de votos los correspondientes sustitutos, quienes funcionarán mientras se efectúan las nuevas elecciones, si la designación se hiciera dentro de los dos primeros años del periodo de funciones, mas si fuera dentro del último, los sustitutos terminarán el periodo.⁶⁸

Las vacantes de los diputados que hubieren sido electo según el sistema de representación proporcional se cubrirán con su respectivo suplente, y a falta de ambos se cubrirá con los candidatos postulados por su mismo partido que hubiesen quedado en lugar preferente en la lista regional de la circunscripción plurinominal correspondiente.⁶⁹

Comentario: Este procedimiento hace efectivas las sanciones comentadas en el artículo anterior respecto a la figura de la suplencia y la presunción de renuncia definitiva, soluciona la falta de quórum de manera provisional y establece de manera congruente la facultad de los ayuntamientos cabeceras de los distritos electorales correspondientes el designar a los sustitutos.

Respecto a las vacantes de los diputados plurinominales, nos parece congruente también lo dispuesto por el artículo en comento, ya que éstos son postulados por un partido político y justamente deben ser quienes hayan ocupado un lugar preferente en las listas regionales que este sistema utiliza quienes ocupen el lugar de los diputados propietarios y suplentes que sean omisos en la obligación de presentarse a los trabajos convocados por el órgano legislativo electos mediante este principio.

Artículo 31. Los diputados que falten a sesión sin causa justificada o sin el permiso del presidente, o que sin tales requisitos abandonen el salón antes de que la sesión termine, no tendrán derecho a las dietas correspondientes.

Comentario: Un órgano de la naturaleza del Congreso local como asamblea legislativa para instalarse debe primero lograr el número de voluntades que se requieren para su funcionamiento, con el ingrediente agravado de que las ausencias determinan de manera negativa el hecho de que se impide la formación de consensos básicos en torno a las decisiones políticas que importan e impactan en la sociedad.

⁶⁸ Reformado según Decreto núm. 67, del 10 de abril de 1979, *Periódico Oficial*, núm. 47, 18 de abril 1979.

⁶⁹ Reformado. según Decreto núm. 544, del 28 de marzo de 1995, *Periódico Oficial*, núm. 38 bis, 29 de marzo de 1995.

Los parlamentos son órganos de formación de la voluntad del Estado, por ello, resulta muy importante que los integrantes de dicha asamblea se encuentren presentes en las reuniones donde se toman este tipo de decisiones.

En torno al contenido normativo del artículo en comento, doctrinarios en la materia han hecho notar la circunstancia de que a una disposición de esta naturaleza no le corresponde, en estricto sentido, el estar localizada en el texto constitucional, sino que más bien le tocaría encontrarse en la Ley Orgánica del Congreso.

En este contexto, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa en su artículo 19, fracción V, dispone como obligación de los diputados locales “asistir puntualmente a las sesiones tanto del Pleno como de las comisiones que formare parte y permanecer en ellas hasta su conclusión”.

De manera congruente, este artículo regula no sólo la asistencia de los legisladores, sino también su permanencia en el trabajo legislativo.

Así mismo, el artículo 20 del citado cuerpo de ley establece las sanciones a los diputados por el cumplimiento de obligaciones, en los siguientes términos: “Los diputados que falten a sesión ordinaria o extraordinaria sin causa justificada, sin permiso del presidente o que sin tales requisitos abandonen el salón antes de que la sesión termine, no tendrán derecho a las dietas correspondientes”.

Respecto a la discusión aludida en torno a la ubicación del artículo constitucional que comentamos y relacionándolo con su correspondiente de la Constitución general, diremos que se argumentó en su momento que solamente elevando a un rango constitucional de este tipo se evitaría lo que ya en el mismo Congreso Constituyente estaba sucediendo, es decir, la inasistencia de muchos de los diputados a las sesiones para cumplir con las tareas que el pueblo les había encomendado. No se podía permitir, decía Múgica, que en tiempos de por sí difíciles para todos los mexicanos los escasos recursos del erario nacional se empleasen en sufragar los gastos de diputados que finalmente no realizaban sus funciones, siendo que podían invertirse dichos recursos en cosas más útiles.

Bibliografía: Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003; Serna de la Garza, José María, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa, UNAM, 1999.

Artículo 32. En caso de desaparición total del Congreso, el Ejecutivo del estado, en lo inmediatamente posible, convocará a elecciones.

Comentario: La desaparición de poderes es un fenómeno vinculado a una de las facultades exclusivas del Senado que se prevén en el artículo 76 de la Constitución general, y consiste en declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el ca-

so de nombrarle un gobernador provisional (fracción V): “Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado”.

Esta facultad suele interpretarse en forma incorrecta, pues conforme con ellas no incumbe al Senado declarar la desaparición de los poderes locales, sino nombrar un gobernador cuando todos ellos hayan desaparecido.

La desaparición de poderes en un estado es un fenómeno *de facto* que implica el rompimiento dentro de él, del orden institucional, es decir, la violación de todo principio de autoridad provocada generalmente, por disturbios interiores de diversa índole que entrañan el desconocimiento de sus órganos constituidos y la rebeldía sistemática para acatar sus decisiones.

En otras palabras, desaparecen los poderes de un estado cuando por causas de distinta naturaleza, sus órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial carecen de potestad imperativa para hacerse obedecer por los medios legales de que dispongan, recurriendo a la violencia para constreñir a los gobernados a la obediencia y respeto de su autoridad.

Ante esta situación fáctica, el Senado simplemente declara que, para restablecer el orden institucional alterado, debe nombrarse un gobernador provisional a efecto de que convoque a elecciones conforme con las leyes constitucionales de la entidad federativa de que se trate.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que es improcedente el juicio de garantías en el que se reclama la resolución de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que declare desaparecidos los poderes constitucionales de un estado, ya que este acto no puede entrañar violación de garantías individuales, por tratarse de una resolución dictada por uno de los poderes de la Unión, con las facultades exclusivas y expresas que le da el artículo 76, fracción V, de la Constitución general de la República, circunstancias que impiden a otro poder analizar la cuestión, ni aun en el procedimiento del juicio de garantías (Amparo administrativo. Revisión del auto que desechó la demanda 5419/35).

Bibliografía: Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2002; *id.*, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 2003; *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Sala, México, quinta época, t. XLVI.

Artículo 33. Los diputados son inviolables por las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus funciones y jamás podrían ser reconvenidos por la expresión de sus ideas.

El presidente del Congreso velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros del mismo y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación del partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el propio Congreso.

Esta ley no podrá ser vetada, ni necesitará promulgación del Ejecutivo del estado para tener vigencia.⁷⁰

Comentario: El contenido del primer párrafo de este numeral está ligado al del artículo 61 de la Constitución general, ambas disposiciones consagran el concepto de “fuero-inmunidad”, distinto del fuero de no procesabilidad. En ambos casos, dicho fuero opera diversamente, no sólo en cuanto a sus efectos jurídicos, sino por lo que atañe a los funcionarios, en cuyo favor lo establece la Constitución, en este caso concreto la Constitución local en comento.

Efectivamente, el fuero como inmunidad, es decir, como privilegio parlamentario que entraña responsabilidad jurídica, es consignado por nuestra Constitución local en relación con los diputados en forma absoluta conforme con este artículo.

En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado en este sentido:

El interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad o inmunidad legislativa es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, recayendo tal protección cuando los actos —las manifestaciones— hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano, fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como legislador, por lo que puede afirmarse que el ámbito de esta protección se delimita por la suma de tres condiciones: a) sólo opera a favor de diputados y senadores; b) por las opiniones; y, c) que manifiesten en el desempeño de sus cargos.

Así,

...la inviolabilidad dispensa al legislador una protección de fondo, absoluta, llevada al grado de irresponsabilidad, perpetua por cuanto que sus beneficios no están sujetos a periodo alguno, de tal suerte que prácticamente lo sitúa en una posición de excepción, en todas aquellas circunstancias en que éste ejerce su función de representante público, pues automáticamente opera una

⁷⁰ Reformado según Decreto núm. 67, del 10 de abril de 1979, *Periódico Oficial*, núm. 47, 18 de abril de 1979.

derogación, es decir, una pérdida de vigencia y eficacia de los preceptos constitucionales que imponen a los poderes públicos el deber de responder a sus propios actos y de los que garantizan a todos los ciudadanos una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, esto obliga al gobierno y a los particulares a soportar las manifestaciones que viertan en su contra los legisladores, aun cuando subjetivamente puedan considerarlas difamatorias.⁷¹

La inviolabilidad parlamentaria, según se desprende de lo anterior, es una prerrogativa de los legisladores en cuya virtud crece su libertad de expresión y de resolución a nivel de irresponsabilidad— como también se le llama—, que le protege en el presente y en el futuro contra toda acción de responsabilidad, ya sea política, penal, civil o administrativa que pudiera incoarse en su contra.

En cuanto a su carácter de inmunidad, vulgarmente conocida como *fuero*, lo protege contra acciones incoadas por actos diferentes a los realizados en ejercicio de sus funciones parlamentarias durante el tiempo que dure su cargo.

Esta inmunidad a los legisladores se justifica por la necesidad de asegurar el libre ejercicio de sus funciones públicas, a efecto de protegerlos de las acusaciones infundadas que se les imputen con el deliberado propósito de intimidarlos y menoscabar sus independencia. Por tal motivo, la inmunidad es un derecho cuya titularidad corresponde al sujeto que ostenta el mandato representativo, el legislador individual.

Peter Wentworth, en 1575, fue el primero en determinar dentro del Parlamento inglés, que la “libertad de expresión y de conciencia en este lugar, está garantizado por la ley natural”. Sin embargo, su discurso apenas dio inicio a la etapa más cruenta de lucha entre los dos poderes. La sanción más común fue el arresto de los parlamentarios por la expresión de “discursos sediciosos”.

En 1688, el caso de William Williams brindó mayor entendimiento del privilegio que comentamos, ya que se extendió de la palabra hablada dentro del recinto parlamentario a las palabras escritas fuera del parlamento y circulada por editores privados. El líder de la Cámara de los Comunes, Williams, logró reunir relatos de distintas personalidades sobre la complicidad del rey y su familia con el papa, con objeto de reinstaurar la libertad de religión en Inglaterra, y así de introducir el catolicismo y desplazar el protestantismo.

En México, los primeros golpes de Estado se dieron contra la existencia del Congreso, como el dado por Agustín de Iturbide en 1822, en el que apresó a varios integrantes de este parlamento nacional. La doctrina del

⁷¹ Pedroza de la Llave, Thalía, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. I.

siglo XIX precisó el concepto de inviolabilidad de las opiniones de los parlamentarios. Para José María Lozano, esta inmunidad debe reconocer límites; los ataques a la vida privada y las incitaciones a la comisión de delitos deben restringir la inviolabilidad. Aclarando este concepto, Mariano Coronado recordaba que toda idea expresada en el Congreso es una exhortación a actuar, y el resultado puede constituir efectivamente un delito, sin embargo, ¿hasta dónde distinguir lo lícito de lo ilícito?, pues no existe la posibilidad de intentar una definición general y universal.

El tercer párrafo de este artículo establece como facultad exclusiva del Congreso local, la de expedir una ley cuya finalidad es regular su propia estructura, organización y funcionamiento interno. Esta ley es de naturaleza muy particular, puesto que no podrá ser vetada ni promulgada por el Ejecutivo local. A esta facultad se le conoce también como de autoestructuración.

Asimismo, el siguiente párrafo dispone que esta ley deberá contener las formas de organización para la agrupación de diputados a fin de garantizar la libre expresión ideológica de todas las corrientes representadas en dicha cámara de acuerdo con su filiación partidista.

Bibliografía: Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2002; Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003; González Oropeza, Manuel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999 t. I; Pedroza de la Llave, Thalía, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999 t. I; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, México, novena época, t. XII, diciembre de 2000.

Artículo 34. Los delitos, actos u omisiones en que incurran los diputados serán sancionados conforme a las disposiciones del título VI.⁷²

Comentario: El título aludido corresponde a las responsabilidades de los servidores públicos. Dispone, en cuanto a los delitos, que todo servidor público es penalmente responsable por los delitos que cometa, y su conducta delictuosa será perseguida y sancionada conforme a las leyes de la materia.

Para ello, se requiere declaratoria previa del Congreso, erigido en jurado de acusación, por la mayoría absoluta de los diputados presentes, de que ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado, tal y como lo dispone el artículo 135 de la Constitución en comento.

Con base en esta declaratoria, el servidor público —en este caso el diputado— quedará separado de su cargo mientras esté sujeto a proceso penal.

⁷² Reformado según Decreto núm. 161, del 19 de febrero de 1985, *Periódico Oficial*, núm. 25, 27 de febrero de 1985.

Esta facultad del Congreso local es conocida también como político-jurisdiccional, pues el conocimiento del juicio político se refiere a los delitos oficiales, o sea, aquellos en que incurren los altos funcionarios del estado (como el gobernador, los secretarios de despacho, los diputados del Congreso local y los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, etcétera) durante el desempeño de su cargo, comisión o empleo público.

Tal función que ejerce el Congreso local es calificada como político-administrativa, en virtud de que tanto su iniciación como su desarrollo entrañan una cuestión contenciosa que se decide mediante una sentencia que culmina un procedimiento en el que el servidor público tiene el derecho de defenderse ante el órgano legislativo, sin cuya acusación no puede actuar.

Bibliografía: Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2002; Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa- UNAM, 2003.

Artículo 35. Los diputados propietarios, durante el periodo de su encargo y los suplentes, cuando estuvieren en ejercicio, no podrán desempeñar, ni aun aceptar, ni en propiedad ni en suplencia, ninguna otra comisión o empleo de la Federación, del estado o de los municipios, por lo que se disfrute sueldo o se reciban subsidios, sin licencia previa de la cámara, pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La infracción de este precepto será castigado, previo juicio de responsabilidad, con la pérdida del carácter de diputado. Se exceptúan de las disposiciones de este artículo los servicios prestados a las instituciones docentes o de beneficencia.

Comentario: Los objetivos primordiales de la incompatibilidad parlamentaria son garantizar el cumplimiento del principio de la división de poderes, asegurar y preservar la independencia y control político que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo y evitar que los representantes propietarios distraigan su atención en otras ocupaciones ajenas a su encargo.

La posición de ilustres constitucionalistas mexicanos del siglo XIX, como Mariano Coronado, Eduardo Ruiz y José María del Castillo Velasco, entre otros, es de coincidencia en las siguientes preocupaciones: garantizar el cumplimiento de la división de poderes; que el Poder Legislativo no pierda el control político que ejerce sobre los actos del Poder Ejecutivo; asegurar la eficiencia y plena dedicación de quienes han sido electos por el pueblo como sus representantes ante el Congreso, impidiendo que otra ocupación los distraiga del correcto desempeño de sus responsabilidades públicas; que los representantes populares en el ejercicio de sus cargos actúen con libertad e independencia de criterio y que la cámara analice con detenimiento si debe o no otorgar licencia a los legisladores que la solici-

ten, para evitar que el Ejecutivo pueda paralizar la actividad del Congreso, al dejarlo sin quórum mediante el ofrecimiento de empleos más reductivos a los legisladores.

Esta prohibición debe hacerse extensiva a los organismos descentralizados que no gocen de plena autonomía y a las empresas de participación estatal y municipal, pues aunque unos y otras son entidades distintas del estado y están dotadas de personalidad jurídica propia, su vinculación a él es tan estrecha que desde el punto de vista orgánico-funcional y económico que en la práctica se convierten en verdaderas dependencias estatales y municipales en lo que corresponde.

En este contexto, desafortunadamente nuestro derecho positivo sólo prohíbe a los legisladores el desempeño de otro empleo, cargo o comisión oficial; en cambio, respecto a los miembros del Poder Judicial, la incompatibilidad incluye los empleos o encargos de particulares, por disposición de esta propia Constitución, conforme al contenido del artículo 102:

Los servidores públicos del Poder Judicial del Estado no podrán aceptar, ni desempeñar otro cargo, empleo o comisión de la Federación, Estado, de los Municipios, ni de la Administración Pública Paraestatal o de particulares, por el que disfruten sueldo, sin antes separarse de sus cargos mediante licencia sin goce de sueldo obtenida con arreglo a la ley. Esta prohibición no comprende entre otras, los cargos docentes o en instituciones de beneficencia, a los Magistrados interinos, cuando solamente integren el Pleno o las Salas del Supremo Tribunal de Justicia en los casos de recusación o excusa entre otros.

Esta disposición deviene en una inequidad, porque quienes tienen a su cargo la interpretación de la ley tengan incompatibilidad para desempeñar empleos o encargos de particulares y no la tienen quienes aprueban la ley —resulta conveniente recomendar la ampliación de la incompetencia de los legisladores a los empleos o comisiones de particulares, lo cual evitaría en buena medida el conflicto de intereses—, fuente de corrupción desafortunadamente cada vez más frecuente entre los legisladores, sobre todo federales.

Debemos entender por conflicto de intereses, “aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por su deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie”.⁷³

⁷³ García Mexía, Pablo, *Los conflictos de interés y la corrupción contemporánea*, Elcano, Navarra, Aranzadi, 2001.

Puede darse el caso de un legislador que sea, por ejemplo, simultáneamente litigante defensor de narcotraficantes, lavadores de dinero, contrabandistas, o de quienes cometen cualquier modalidad del crimen organizado.

Bibliografía: Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2002; Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa- UNAM, 2003; García Mexía, Pablo, *Los conflictos de interés y la corrupción contemporánea*, Elcano, Navarra, Aranzadi, 2001; Rodríguez Lozano, Amador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. I.

Artículo 36. El Congreso tendrá cada año periodos ordinarios de sesiones prorrogables a juicio de la cámara por el tiempo que fuere necesario, el primero comenzará el día primero de diciembre y terminará el día primero de abril siguiente y el segundo principiará el día primero de junio y concluirá el día primero de agosto inmediato.⁷⁴

Comentario: Los órganos colegiados, como es el caso del Congreso local, desempeñan sus funciones a través del trabajo conjunto de sus miembros, para lo cual es indispensable que éstos se reúnan con la frecuencia que cada sistema político lo amerite; así ocurre con nuestra legislatura local, cuyos miembros se reúnen en sesiones de diversas clases previstas por nuestra Constitución en comento y la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.

Estas sesiones se articulan en periodos de dos tipos: el ordinario y el extraordinario. El artículo 106 de la ley orgánica en cita, refiriéndonos al primer tipo de sesiones, lo corrobora al disponer que: “El primero comenzará el día primero de diciembre y terminará a más tardar el día primero de abril siguiente y, el segundo principiará el día primero de junio y concluirá a más tardar el día primero de agosto inmediato posterior”.

La limitación del tiempo de reunión del órgano legislativo en el constitucionalismo moderno se inserta en un esquema de control intraorgánico, destinado a moderar la fiebre legislativa que en ocasiones se apodera de las asambleas parlamentarias, a las que Emilio Rabasa, en su obra clásica *La Constitución y la dictadura*, se refirió en los siguientes términos:

Nuestro sistema tiene el inconveniente de los periodos fijos de sesiones que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlos. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar, que provo-

⁷⁴ Reformado según Decreto núm. 255, del 2 de abril de 1965, *Periódico Oficial*, núm. 42, 8 de abril de 1965.

ca el deseo de discutir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes amenazando con una fecundidad poco deseable.⁷⁵

Bibliografía: Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003; Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Cámara de Diputados, 1999.

Artículo 37. En el primer periodo ordinario de sesiones, el Congreso se ocupará de discutir y aprobar la ley de ingresos y presupuesto de egresos del estado y las leyes de ingreso de los municipios, para lo cual deberán ser presentados los proyectos respectivos a más tardar el último sábado del mes de noviembre de cada año, a efecto de que puedan regir a partir del primero de enero inmediato. En tanto no se aprueben las nuevas, se tendrán por prorrogadas las correspondientes al año anterior. De igual manera, en este primer periodo revisará y aprobará en su caso, el primer semestre de la cuenta pública del gobierno del estado, presentada al Congreso, a más tardar quince días antes de su apertura.⁷⁶

Asimismo, en este periodo revisará y aprobará en su caso, el primer semestre de la cuenta pública de los municipios que representen los ayuntamientos, correspondientes a los meses de enero a junio.

En el segundo periodo ordinario de sesiones revisará y aprobará en su caso, el segundo semestre de la cuenta pública del gobierno del estado, correspondiente a los meses de julio a diciembre del ejercicio fiscal del año inmediato anterior, que deberá ser presentada al Congreso, a más tardar quince días antes de su apertura.

También en este periodo, revisará y aprobará en su caso, el segundo semestre de la cuenta pública de los municipios, que presenten los ayuntamientos, correspondiente a los meses de julio a diciembre, del ejercicio fiscal de año inmediato anterior.

El Congreso del estado revisará, aprobará, hará observaciones o suspenderá y, de proceder, expedirá el finiquito respectivo, por cada semestre del ejercicio fiscal en los casos de las cuentas públicas del estado y de los municipios.

Cuando se decrete la suspensión de la aprobación de una cuenta pública, ésta deberá ser nuevamente discutida en el siguiente periodo ordi-

⁷⁵ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Cámara de Diputados, 1999.

⁷⁶ Reformado según Decreto núm. 521, del 6 de marzo, *Periódico Oficial*, núm. 78, 29 de junio de 2001.

nario de sesiones, previa a la revisión y aprobación en su caso, de la que corresponda al mismo.

En caso de que en la revisión de una cuenta pública, se encuentren irregularidades o hechos que hagan presumir la existencia de delitos, se denunciarán ante la Procuraduría General de Justicia del estado, la Contraloría General del estado o ante la autoridad que corresponda, según el caso.

Los organismos públicos descentralizados y de participación estatal o municipal, deberán remitir la información sobre la aplicación de los recursos públicos recibidos durante el ejercicio fiscal anterior, en los términos previstos por las leyes, a más tardar quince días antes de la apertura del segundo periodo ordinario de sesiones.

En los dos periodos el Congreso se ocupará, además, del estudio discusión y votación de las iniciativas de ley que se presenten y de la resolución de todos los asuntos que le correspondan.⁷⁷

Comentario: En la legislatura local, los miembros se reúnen en sesiones de diversas clases previstas por nuestra Constitución en comento y la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa. Estas sesiones se articulan en periodos de dos tipos: el ordinario (artículo 106, LOCES) y el extraordinario (artículo 107, LOCES).

El mismo cuerpo de ley, para referirse al segundo tipo emplea la expresión *periodo extraordinario de sesiones*, cuya celebración requiere de convocatoria previa de la diputación permanente, la mayoría absoluta de los diputados, el Ejecutivo del estado o el Supremo Tribunal de Justicia del estado. En los últimos tres casos, la convocatoria correspondiente se hará por conducto de la diputación permanente.

Una de las principales atribuciones del Congreso local es la discutir y aprobar la ley de ingresos y presupuesto de egresos del estado y las leyes de ingreso de los municipios. Es de explorado derecho que tratándose de la ley de ingresos, ésta tiene vigencia anual, lo que determina sus muy especiales características, entre ellas la circunstancia de enumerar los ingresos públicos ordinarios que ingresarán en la hacienda pública en un ejercicio fiscal determinado.

Artículo 38. Habrá periodos extraordinarios de sesiones, siempre que lo disponga:

- I. La diputación permanente.

⁷⁷ Reformado según decreto núm. 315, del 12 de abril de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 47, 20 de abril de 1994.

II. La mayoría absoluta de los diputados.

III. El Ejecutivo del estado.

IV. El Supremo Tribunal de Justicia del estado.

En los últimos tres casos, la convocatoria se hará por conducto de la misma diputación permanente. En los periodos extraordinarios se tratarán de preferencia los asuntos que los motiven, sin perjuicio de los que señale esta Constitución y de los que a juicio de la Cámara deban también resolverse.⁷⁸

Comentario: Los órganos colegiados, como es el caso de Congreso local, desempeñan sus funciones a través del trabajo conjunto de sus miembros, para lo cual es indispensable que éstos se reúnan con la frecuencia que cada sistema político lo amerite. Así ocurre con nuestra legislatura local, como mencionamos anteriormente, cuyos miembros se reúnen en sesiones de diversas clases previstas por nuestra Constitución en comento y la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa. Estas sesiones se articulan en periodos de dos tipos: el ordinario (artículo 106, LOCES) y el extraordinario (artículo 107, LOCES).

El mismo cuerpo de ley, para referirse al segundo tipo emplea la expresión *periodo extraordinario de sesiones*, cuya celebración requiere de convocatoria previa de la diputación permanente, la mayoría absoluta de los diputados, el Ejecutivo del estado o el Supremo Tribunal de Justicia del estado. En los últimos tres casos, la convocatoria correspondiente se hará por conducto de la diputación permanente.

En este caso concreto es aplicable el siguiente criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación, al resolver amparo en revisión 4348/87, Cydsa, S. A., 7 de junio de 1988, en el sentido de que la Comisión Permanente, está facultada para acordar favorablemente la convocatoria, así como para convocar ella misma a sesiones extraordinarias, ya que la Constitución la autoriza para expedir tal convocatoria, sin que limite esta facultad al caso en que la propuesta de convocar a sesiones extraordinarias surja de la Comisión Permanente; en consecuencia, la convocatoria expedida en las señaladas circunstancias, resulta legítima, porque tiene su fundamento en las disposiciones emanadas en este caso de la Constitución particular del estado de Sinaloa.

Bibliografía: *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, octava época, t. I, primera parte, enero a junio de 1988.

⁷⁸ Reformado según Decreto núm. 182, del 18 de abril de 1985, *Periódico Oficial*, núm. 50, 26 de abril de 1985.

Artículo 39. Si el Congreso estuviere en periodo extraordinario de sesiones cuando deba comenzar el ordinario, cerrará aquél para inaugurar éste. A la apertura y clausura de todo periodo extraordinario de sesiones o prórroga del ordinario, deberán proceder los decretos respectivos.

Comentario: El artículo 37 de la Constitución particular del estado de Sinaloa determina las fechas de inicio de los dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso local. Este mismo numeral constitucional señala también algunos lineamientos generales relativos al contenido de los trabajos parlamentarios durante las sesiones ordinarias.

En relación con las sesiones extraordinarias que dispone el artículo 38 de la Constitución local, las sesiones ordinarias se entienden como el espacio hábil en que el Congreso local debe reunirse para realizar sus funciones.

Con base en lo anterior se colige que las sesiones ordinarias son preferentes por los asuntos que en ellas se tratan.

Artículo 40. El último sábado del mes de noviembre de cada año, el gobernador del estado rendirá ante el Congreso instalado en sesión solemne, un informe por escrito sobre la situación que guarde la administración pública. El presidente de la legislatura contestará dicho informe en términos generales.⁷⁹

Comentario: El modelo presidencial históricamente se encuentra sustentado en la Constitución norteamericana de 1787, y en ella encontramos también el antecedente de las sesiones informativas del jefe del Poder Ejecutivo en forma periódica ante el Legislativo sobre el estado de la administración pública central. En el mismo tenor, la Constitución de ese país permite al Ejecutivo dirigirse al Congreso con mensajes de manera oral o escrita, referidos a problemas concretos.

En nuestro país, este antecedente se encuentra en la Constitución de 1824, primera Constitución del México independiente, en los artículos 67 y 68, previéndose en ellos que cada 1o. de enero se reuniría el Congreso general y que a dicha reunión acudiría el presidente de la Federación con objeto de pronunciar un discurso, contestado en términos generales por el presidente del Congreso.

En el caso de nuestra entidad, partiendo de la Constitución Política del Estado Libre de Occidente (1825), el antecedente lo encontramos en el artículo 95, que al respecto dispone: “Al día siguiente de la instalación del Congreso asistirá a la sesión el gobernador del estado para informar por medio de una exposición escrita, la situación de la administración pública,

⁷⁹ Reformado según decreto núm. 439, del 27 de septiembre de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 116, 28 de septiembre de 1994.

exponiendo además de palabra cuando le pareciere conducente sobre el mismo objeto”.

Esta disposición es bastante clara y supera el principio de oralidad de estos informes, dejando a la discrecionalidad del informante el combinar ambas formas. En cambio, la primera Constitución de Sinaloa (1831), ya separado del Estado de Occidente, dispuso en su artículo 66, incluido en el título VII “Del Poder Ejecutivo”, que: “A los cuatro días de abiertas las sesiones ordinarias de todos los años, dará cuenta a la Asamblea Legislativa, del estado de la administración pública, e indicará las reformas conducentes a perfeccionarlas”.

Esta disposición da marcha atrás en la claridad de la redacción de contenido constitucional primeramente citada, ya que la segunda disposición no dice de qué manera será el informe del Ejecutivo ante el Legislativo local.

En la esfera federal, el principio de oralidad en los informes del Ejecutivo ante el Legislativo trató de ser modificado por don Benito Juárez, a través de la convocatoria para la renovación de los poderes federales de 1867, documento que en su tercer punto señalaba: “Que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito, fijándose si serán directamente del presidente de la República, o de los secretarios de despacho”.

Sin embargo, no fue sino hasta la expedición de la Constitución de 1917 cuando se introdujo el principio de que los informes del presidente de la República ante el Congreso serían por escrito, según lo dispuso el artículo 69 en su versión original.

Constitucionalmente no se establece la obligación del ejecutivo de dar lectura al informe, ésta ha sido una costumbre iniciada por el primer presidente de México, don Guadalupe Victoria.

Tomando en consideración que el Poder Constituyente estableció en los artículos 49 de la Constitución general y 19 de la Constitución particular del estado de Sinaloa el principio de división de poderes y el complementario de autonomía de los mismos, imprescindible para lograr el necesario equilibrio entre ellos, debe inferirse que la obligación de rendir informes de uno a otro poder debe estar consignada en la Constitución, como sucede expresamente respecto del deber que señala el artículo en comento. El gobernador del estado debe asistir el último sábado del mes de noviembre de cada año a rendir por escrito ante el Congreso, instalado en sesión solemne, un informe sobre la situación que guarde la administración pública.

Bibliografía: Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1991; Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. I.

Artículo 40 bis. En el mes de enero de cada año, el Supremo Tribunal de Justicia del estado enviará al Congreso un informe por escrito sobre el estado que guarde la administración de la justicia en la entidad. Este informe comprenderá todo el año próximo anterior.⁸⁰

Comentario: En congruencia con el principio de división de poderes, preconizado por la Constitución general, y tomando en consideración que el Poder Constituyente estableció en el artículo 49 de esta norma suprema este principio de división de poderes, reiterado por nuestra Constitución local en su artículo 19 y el complementario de autonomía de los mismos, imprescindible para lograr el necesario equilibrio entre ellos. Por todo esto debe inferirse que la obligación de rendir informes de uno a otro poder debe estar consignada en la Constitución general y por ende en la local.

Artículo 41. Todas las sesiones del Congreso serán públicas, con excepción de las que su ley orgánica suponga que sean secretas.⁸¹

Comentario: En este tenor, el artículo 111 de la Ley Orgánica del Congreso local dispone que sus sesiones podrán ser públicas, secretas, ordinarias, extraordinarias y solemnes. Asimismo, dicha ley dispone que haya sesión pública los martes y jueves de cada semana, con excepción de los días de festividad nacional, estatal y los que disponga la cámara. Dicha sesión comenzará a las once de la mañana, a menos de que el presidente de la cámara convoque a otra hora, pudiendo durar tres horas y podrá prorrogarse a juicio de la cámara, dependiendo de la naturaleza de los asuntos en cartera.

Durante estas sesiones podrá haber recesos cuando el presidente así lo considere oportuno o conveniente para concertar un acuerdo legislativo, integrar debidamente un expediente, modificar un dictamen o cuando por acuerdo del pleno, a propuesta de uno o mas diputados, así lo requiera algún asunto. La duración del receso será determinada por el presidente de la mesa directiva.

Respecto a la sesión pública extraordinaria, la habrá cuando lo juzgue conveniente el presidente del Congreso, pudiéndose celebrar aun en los días de festividad nacional o estatal, comenzando a la hora que el presidente designe.

El artículo 114 de la ley en comento dispone que haya sesión secreta, cuando existan asuntos que lo ameriten y el presidente de la cámara lo disponga.

⁸⁰ Adicionado según Decreto núm. 222, del 8 de septiembre de 1961, *Periódico Oficial*, núm. 108, 12 de septiembre de 1961.

⁸¹ Reformado según Decreto núm. 67, del 10 de abril de 1969, *Periódico Oficial*, núm. 47, 18 de abril de 1979.

El contenido de este artículo pareciera concederle amplia discrecionalidad al presidente de la cámara, sin embargo, el artículo 116 de la misma ley dispone en sus fracciones correspondientes que serán tratados en sesión secreta:

I. Las acusaciones que se hagan contra los servidores públicos de que habla la fracción XX del artículo 43 de la Constitución, conforme a lo dispuesto en el título VI de la misma;

II. Los oficios que con nota de reservados se dirijan al Congreso;

III. Cuando se traten los asuntos que tengan por objeto la organización interna del Congreso, los relativos a los asuntos económicos de éste, así como los que se refieran a los deberes de los diputados, y

IV. Los demás negocios que la cámara calificaré que necesitan reserva.

Artículo 42. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley, decreto o acuerdo. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por el presidente del Congreso, y por los secretarios y los acuerdos, en todo caso, firmados sólo por los dos secretarios.

Comentario: La mención del hecho de que toda resolución del Congreso tenga carácter de ley o decreto, de acuerdo con lo regulado por el artículo en comento, no es sino la confirmación explícita de la naturaleza de este órgano legislativo y de sus actividades,

Independientemente de que este órgano puede llevar a cabo otro tipo de actividades, como es la administrativa o incluso de contenido jurisdiccional, la Constitución deja muy claro que cualquier resolución que dicte, sin importar el fondo de ésta, será una norma jurídica válida.

Aunque pudiera parecer obvia esta disposición, se trata de un mecanismo para consolidar el propio Estado de derecho, pues dichas normas jurídicas del más alto nivel, las leyes creadas por los representantes legítimos del pueblo, podrán ser atacadas e impugnadas también mediante mecanismos jurídicos creados específicamente para tal fin, como es el caso del juicio de amparo y la acción de inconstitucionalidad preconizada por el contenido normativo del artículo 105 de la Constitución general, evitando con esto caer en un sistema de decisiones subjetivas y arbitrarias.

El término “ley” proviene del latín *lex, legis*, que significa el precepto dictado por la suprema autoridad que versa sobre materias de interés común, a través del cual se manda o se prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

En este tenor, debemos recordar aquí que la jerarquía de ley proviene de las características que se le atribuyen a cierto tipo de normas de conducta en el Estado constitucional, como son: a) ser general, puesto que esta norma establecerá un marco al cual se pueden adecuar todos los casos concretos que caigan bajo ciertos supuestos; b) ser abstracta, porque la

norma regula por igual a todos los casos que conllevan la realización de un supuesto normativo, no agotándose por la aplicación de los mismos y rigiendo hasta su abrogación, sea ésta tácita o expresa; *c*) ser imperativa u obligatoria, ya que el Estado habrá de cumplir lo dispuesto por la norma a través de diversos medios, incluso aquellos de tipo coercitivo; *d*) ser formal, por tener que ceñirse a ciertos requisitos de forma y a ciertos mecanismos de creación, como es el hecho de que sea producida por órganos que cuentan con la representación del pueblo, en este caso el Congreso local, no valiendo su ignorancia como excusa para su incumplimiento, ni el desuso, la costumbre o la práctica en contrario.

Los decretos, por su parte, provienen del latín *decretum*, que significa, generalmente, disposiciones de carácter particular, es decir, relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas, como por ejemplo las relativas a otorgar licencias al titular del Ejecutivo, en este caso estatal.

Decreto en *sentido lato* implica resolución, orden, determinación, decisión, etcétera, pudiendo identificarse con el concepto de ley. En sentido estricto entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a éste caracterizan, los cuales son: la concreción, la individualidad y la particularidad. Por ello, se distingue de la ley en cuanto a que ésta es un acto de autoridad (*lato sensu*) de índole abstracta, impersonal y general.

Bibliografía: Pedroza de la Llave, Thalía y Concha Cantú, Alejandro, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999 t. I.

Sección II

De las facultades del Congreso

Artículo 43. Son facultades exclusivas del Congreso del estado, las siguientes:

I. Expedir su propia Ley Orgánica que no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del gobernador del estado.⁸²

II. Expedir, interpretar, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública del estado.⁸³

III. Decretar toda clase de imposiciones tributarias necesarias para cubrir el presupuesto.⁸⁴

⁸² Reformado según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

⁸³ *Idem*.

⁸⁴ *Idem*.

IV. Iniciar leyes o sus reformas ante el Congreso de la Unión.

V. Aprobar los convenios que el gobernador del estado celebre en las entidades vecinas sobre cuestiones de límites y someterlos, por conducto del mismo, a la ratificación del Congreso de la Unión.

VI. Ratificar los arreglos concertados entre las municipalidades con motivo de la fijación de sus límites.

VII. Crear nuevas municipalidades dentro de los límites de las ya existentes, siendo necesario para el efecto:

a) Que la fracción o fracciones que pretendan erigirse en municipalidad, cuenten con una población cuando menos, de treinta mil habitantes, según el último censo del estado, y tomando en cuenta el asentamiento de la mayoría de sus ciudadanos.

b) Que se compruebe debidamente ante el Congreso, que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

c) Que la elección de la nueva municipalidad sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los diputados.

d) Que la resolución favorable del Congreso sea ratificada por la mayoría de los ayuntamientos del estado, previo examen de la copia del expediente que el efecto se les remita.⁸⁵

VII bis. Suprimir municipalidades que no llenen los requisitos de la fracción anterior, pudiendo el mismo Congreso, en este caso, hacer la nueva división política que corresponda.⁸⁶

VIII. Ratificar o no la erección de sindicaturas y comisarías que propongan los ayuntamientos, o la supresión o modificación de las existentes, determinación de sus demarcaciones y designaciones de sus cabeceras.

IX. Decretar la fundación de poblaciones y fijar las categorías del pueblo, villa o ciudad que les corresponda.

X. Decretar la traslación provisional de los poderes del estado, fuera de la ciudad de Culiacán Rosales.

XI. Convocar a toda clase de elecciones para servidores públicos del estado y municipios, cuando fuere conducente.⁸⁷

⁸⁵ Reformado según Decreto núm. 333, *Periódico Oficial*, núm. 90, 8 de agosto de 1959.

⁸⁶ Adicionada según Decreto núm. 8, del 29 de septiembre de 1928, *Periódico Oficial*, núm. 120, 6 de octubre de 1928.

⁸⁷ Reformada según Decreto núm. 161, del 19 de febrero de 1985, *Periódico Oficial*, núm. 25, 27 de febrero de 1985.

XII. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en todo el estado de declaración de gobernador electo que hubiere hecho del Tribunal Estatal Electoral.⁸⁸

XIII. Elegir al ciudadano que deba sustituir al gobernador del estado, con el carácter de sustituto, o de interino, en los términos que esta Constitución señala.

XIV. Elegir a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del estado en la forma que esta Constitución precise.

XV. Elegir presidente municipal, síndicos procuradores y regidores sustitutos en casos de vacante.⁸⁹

XVI. Desempeñar todas las funciones que le encomiende la ley electoral para poderes federales.

XVII. Expedir leyes que regulen la seguridad pública en el estado; establezcan las bases de coordinación entre el estado y los municipios en materia de seguridad pública y señalen la organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública, así como las reglas para el establecimiento del servicio de carrera en dichas instituciones.⁹⁰

XVIII. Recibir protesta constitucional a los diputados al gobernador y magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del estado, y a los servidores públicos de su nombramiento que conforme a las leyes no deban otorgar la protesta de otro modo.⁹¹

XIX. Conceder licencia y admitir las renunciaciones a los diputados y demás servidores públicos de su propia dependencia, al gobernador y a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.⁹²

XX. Conocer de las imputaciones formuladas mediante juicio en contra de los servidores públicos señalados en el título VI de esta Constitución, cuando, como órgano de acusación, si resultare procedente presentar ésta y emitir declaratoria de si ha lugar o no a proceder penalmente en contra de los servidores públicos a que se refiere el citado título, tratándose de delitos, erigiéndose al efecto en jurado de acusación.⁹³

⁸⁸ Reformada según Decreto núm. 404, del 22 de enero de 1998, *Periódico Oficial*, núm. 10 bis, 23 de enero de 1998.

⁸⁹ Reformada según Decreto núm. 536, del 22 de marzo de 2001, publicado en el *Periódico Oficial*, núm. 74, 20 de junio de 2001.

⁹⁰ Adicionada según Decreto núm. 513, del 27 de febrero, *Periódico Oficial*, núm. 075, 22 de junio de 2001.

⁹¹ Reformada según decreto núm. 161, del 19 de febrero de 1985, *Periódico Oficial*, núm. 25, 27 de febrero de 1985.

⁹² *Idem.*

⁹³ Reformada según Decreto núm. 24, del 26 de enero de 1984, *Periódico Oficial*, núm. 12, 27 de enero de 1984.

XXI. Expedir anualmente la Ley de Ingresos y Egresos del estado.

XXII. Revisar y fiscalizar por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, la documentación comprobatoria y justificativa de los movimientos contables realizados por el gobierno del estado y por los municipios. Para tal efecto, dicha documentación deberá mantenerse en todo momento a disposición del Congreso del estado. La revisión y fiscalización de dichas cuentas no se limitará a precisar el ingreso y a investigar si la cantidades gastadas están o no de acuerdo con el presupuesto aprobado, sino que se extenderá a la formulación de las observaciones que procedan y a expedir los finiquitos o, en su caso, a dictar las medidas tendentes a fincar las responsabilidades de los servidores públicos a quines les sean imputables, y efectuar, cuando menos una vez al año, visitas de inspección a todas y cada una de las tesorerías municipales.⁹⁴

XXII Bis. Revisar y fiscalizar el informe que rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la aplicación de los recursos públicos estatales o municipales, asignados a los organismos descentralizados de participación estatal o municipal, en los términos previstos por las leyes.⁹⁵

XXIII. Autorizar al gobernador del estado para que celebre empréstitos, conforme a lo previsto por el artículo 84 de esta Constitución, otorgue avales para garantizar obligaciones legalmente establecidas, así como aprobar o no los contratos respectivos. Asimismo, autorizar por mayoría calificada al Ejecutivo y a los ayuntamientos para constituirse en aval de organismos sociales legalmente instituidos que tengan por objeto obtener créditos para la realización de obras de interés social, buscando existan garantías de la recuperación el financiamiento.⁹⁶

XXIV. Reconocer, aprobar y ordenar el pago de la deuda preferente del estado.

XXV. Expedir leyes de carácter fiscal y establecer, mediante disposiciones generales, las bases y supuesto para el otorgamiento de subsidios, estímulos e incentivos y para la condonación de adeudo a favor del estado.⁹⁷

⁹⁴ Reformada según Decreto núm. 536, del 22 marzo, *Periódico Oficial*, núm. 74, 20 de junio de 2001.

⁹⁵ *Idem*.

⁹⁶ Reformada según Decreto núm. 316, del 12 de abril de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 47, 20 de abril de 1994.

⁹⁷ Reformada según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

XXVI. Discutir y aprobar anualmente las leyes de ingresos de los municipios del estado, teniendo en cuenta las iniciativas que estos presenten.⁹⁸

XXVII. Facultar al Ejecutivo del estado para que, con las limitaciones que sean necesarias, represente a éste por sí o apoderado especial, en los casos en que corresponda.

XXVIII. Conceder o no los premios y recompensas que proponga el Ejecutivo del estado a los que hayan prestado servicios eminentes al mismo y jubilaciones que también sean previamente propuestas por el Ejecutivo a los servidores públicos de la manera que determinan las leyes.⁹⁹

XXIX. Conceder amnistía por delitos políticos e indultos y conmutación de penas, en los del orden común.

XXX. Rehabilitar en los derechos de ciudadano a quienes tengan perdido o suspenso su ejercicio de acuerdo con las leyes.

XXXI. Habilitar a los menores de edad que reúnan los requisitos exigidos por la ley.

XXXII. Fijar las bases para las concesiones que deba otorgar el Ejecutivo, en los casos que no hay una ley especial que determine.

XXXIII. Expedir las leyes que fueren necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes del estado.¹⁰⁰

XXXIII Bis. Para expedir leyes que regulen actividades relativas a la prestación de servicios inmobiliarios.¹⁰¹

XXXIV. Todas las demás facultades que las leyes le otorguen.

Comentario: Las fracciones III, XXI, XXIII, XXIV, XXV y XXVI tienen en común el carácter financiero. La actividad financiera del estado se desarrolla con objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a satisfacer las necesidades también públicas y, en general, a la realización de sus propios fines, así como para administrar el patrimonio, determinar y recaudar los tributos, conservar, destinar e invertir las sumas asignadas.

Así, por ejemplo, el contenido normativo de la fracción III del artículo en comento, que concede facultades al Congreso local para decretar toda

⁹⁸ Reformada según Decreto núm. 63, del 28 de abril de 1996, *Periódico Oficial*, núm. 63, 26 de mayo de 1966.

⁹⁹ Reformada según Decreto núm. 161, del 19 de febrero de 1985, *Periódico Oficial*, núm. 25, 27 de febrero de 1985.

¹⁰⁰ Reformada según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

¹⁰¹ Adicionada según Decreto núm. 664, del 1o. de agosto de 2001.

clase de imposiciones tributarias necesarias para satisfacer el presupuesto, y la fracción XXV para expedir leyes de carácter fiscal. Hipótesis que encuadran en la naturaleza financiera-tributaria.

Son de tal naturaleza porque el Estado cuenta con atributos propios como son, en el caso de las entidades federativas, la relativa soberanía concebida como autonomía en su régimen interior en materia financiera que se proyecta en dos sentidos: los ingresos y los gastos. Cuentan también estos entes locales con la potestad tributaria, esto es, la facultad de crear tributos.

Ambas facultades del estado se ejercen por medio del Congreso local al momento de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Estas fracciones se relacionan de manera directa con el contenido normativo del artículo 31, fracción IV, de la Constitución general, en tanto que este precepto prevé las obligaciones de los mexicanos, y, en lo particular, en lo que hace a su contribución a los gastos públicos, que son tanto para la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios en las que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Por lo que hace al contenido de la fracción XXIII, del artículo en comento, en relación con el artículo 84 de la Constitución particular de nuestra entidad federativa, en lo relativo a la facultad del Congreso local de autorizar al gobierno del estado para celebrar empréstitos, esta facultad se concibe como parte integral de la actividad financiera del estado y como recurso a través del cual se provee al cumplimiento de sus funciones en tanto que acometa las erogaciones que realiza la administración pública.

Básicamente, los empréstitos son celebrados por el Ejecutivo, pero las bases las fija el Congreso, de esta manera, una vez que el Ejecutivo concerta el crédito, debe turnarlo a la aprobación del Poder Legislativo, por ello se ha considerado a esta actividad como un medio de control sobre el Ejecutivo, uno de los matices parlamentarios de nuestro sistema presidencial.

Son facultades esencialmente administrativo-territoriales las consignadas en las fracciones V, VI, VII, VII bis, VIII y IX del artículo en comento. Estas fracciones se refieren a la facultad del Congreso local de aprobar cuestiones relativas a límites o a la erección de nuevas municipalidades o poblados, cuestiones todas sumamente complicadas, porque no sólo se afecta el interés de una entidad federativa que tiene que ceder parte de su territorio, sino también a la población que lo habita como es el caso de convenios entre estados relativos a límites. En el caso de la erección de nuevas municipalidades o poblados también se mezclan diversos elementos, como son el político, el económico y social de algunos pueblos que pretenden erigirse en nuevas municipalidades sin considerar los intereses de las ya creadas y, a su vez, estas últimas no quieren ceder parte de su territorio, ya sea por mezquindad o por otras variadas razones.

La facultad contenida en la fracción XX de conocer de las imputaciones formuladas mediante juicio en contra de los servidores públicos señalados en el título VI de esta Constitución, cuando actúa como órgano de acusación, es conocida como político-contenciosa, pues el conocimiento del juicio político se refiere a los delitos oficiales, o sea aquellos en que incurrir los altos funcionarios del estado, como el gobernador, los secretarios de despacho, los diputados del Congreso local y los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, etcétera, durante el desempeño de su cargo, comisión o empleo público.

Tal función que ejerce el Congreso local es calificada como político-administrativa, en virtud de que tanto su iniciación como su desarrollo entrañan una cuestión contenciosa que se decide mediante una sentencia que culmina en un procedimiento en el que el servidor público tiene el derecho de defenderse ante el órgano legislativo, sin cuya acusación no puede actuar.

Bibliografía: Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2002; Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003; Hernández, María del Pilar, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. II.

Artículo 44. El Congreso no podrá:

I. Expedir leyes que violen los derechos individuales y los preceptos establecidos por la Constitución federal o por la particular del estado.

II. Delegar sus facultades legislativas. Solo en caso de guerra extranjera podrá delegar al Ejecutivo del estado facultades de hacienda y guerra.

Comentario: El Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en torno a la supremacía constitucional y al orden jerárquico normativo, en el sentido de que los estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto que no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la ley fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la carta magna, de manera tal que si las leyes expedidas por las legislaturas de los estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del código supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso local, pues el artículo 133

constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia carta magna para ese efecto.

Bibliografía: Tesis 1a. XVI/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, novena época, t. XIII, marzo de 2001.

Sección III

De la iniciativa y formación de leyes

Artículo 45. El derecho de iniciar leyes y decretos o sus reformas compete:

- I. A los miembros del Congreso del estado;
- II. Al gobernador del estado;
- III. Al Supremo Tribunal de Justicia del estado;
- IV. A los ayuntamientos del estado;
- V. A los ciudadanos sinaloenses;
- VI. A los grupos legalmente organizados en el estado.

La Ley Orgánica del Congreso especificará los trámites que tenga cada una de esas iniciativas.¹⁰²

Comentario: De acuerdo con el contenido del artículo 134 de la Ley Orgánica del Congreso, es iniciativa el documento formal que contiene el proyecto de ley o decreto que se propone por las personas facultadas para ello, para crear una situación jurídica o modificar una existente.

El documento que contenga una iniciativa deberá cumplir los siguientes requisitos: deberá comprender un único objeto debidamente expresado; expresar los motivos, en forma clara y sistematizada, de lo que se propone, los fundamentos de derecho en que apoyen sus pretensiones, el texto de la ley, decreto o acuerdo que se propone, procurando estructurarlo en títulos, capítulos, secciones, apartados, artículos o cualquier otra forma que permita darles organización y congruencia.

En el caso de reformas, la iniciativa de ley, capítulo, artículo o cualquiera otra parte de ella, se propondrá de nuevo tal como debe quedar aprobada para sustituir completamente a la ley, capítulo, artículo o cualquier otra parte reformada. Si la propuesta de reforma consistiere en intercalar artículos adicionales, la iniciativa de ley expresará el artículo o artículos de la antigua que se adicionen, señalando a aquellos el lugar en que de-

¹⁰² Reformada según Decreto núm. 67, del 10 de abril de 1979, *Periódico Oficial*, núm. 47, 18 abril de 1979.

ben quedar; señalamiento de los artículos transitorios que correspondan, y acompañar, en su caso, los anexos documentales necesarios.

Las iniciativas podrán ser de ley, decreto o acuerdo: es iniciativa de ley aquella que tiende a una resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a la generalidad de las personas; es iniciativa de decreto aquella que tiende a una resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones a determinadas personas físicas o morales, y es iniciativa de acuerdo aquella que tiende a una resolución que por su naturaleza no requiera para su validez de la sanción, promulgación y publicación.

El artículo 141 de la ley en comento dispone que cuando se presente ante el Congreso una iniciativa, primeramente, deberá pasar a la comisión de protocolo y régimen orgánico interior para que determine si cumple con los requisitos de ley y pueda ser registrada a efectos de ser turnada a su lectura correspondiente.

La comisión de protocolo y régimen orgánico interior deberá informar por escrito, mensualmente, al Congreso del estado de las iniciativas recibidas, para su debido conocimiento.

En este contexto, las iniciativas que no reúnan los requisitos expresados por esta ley para ser registradas deberán ser remitidas, por una sola vez, a quienes las presentaron para que hagan las correcciones pertinentes, y en caso de que no se subsanen serán desechadas de plano.

Ninguna iniciativa se someterá a la consideración del Congreso sin que antes haya sido examinada y dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes. Esta exigencia podrá dispensarse por la legislatura en los términos previstos por esta ley.

Previo acuerdo de la cámara, se podrá dar difusión a las iniciativas, dictámenes y proposiciones acerca de un asunto de interés general.

Las iniciativas de ley que presente la legislatura del estado ante el Congreso de la Unión serán acordadas por el pleno y se firmarán por el presidente y los secretarios.

Para el caso de las iniciativas que quedaren pendientes de resolución de una legislatura a otra, el iniciador deberá ratificarlas ante la nueva legislatura durante su primer periodo ordinario de sesiones.

Toda iniciativa deberá ser dictaminada por la comisión o las comisiones respectivas, dentro de un plazo máximo de seis meses, contados a partir del día siguiente en que fueren turnadas a la comisión o comisiones correspondientes, con excepción del caso de iniciativas de ley que propongan nuevos cuerpos normativos.

La palabra “iniciativa” unida al término “ley” significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para bien de los ciudadanos.

La ley o derecho positivo tiene como característica el ser general, abstracta, imperativa, u obligatoria y formal, lo que significa, entre otras cosas, que tiene que ser dictada por el órgano legislativo, en este caso el Congreso local, no valiendo su ignorancia como excusa para su incumplimiento, ni el desuso, la costumbre o la práctica en contrario.

Por otra parte, la palabra “iniciativa” unida al término “decreto” significa el derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos, como, por ejemplo, las relativas al otorgamiento de licencias al Ejecutivo estatal o admitir su renuncia.

La facultad de iniciar leyes que la Constitución local otorga al gobernador del estado es considerada como un fenómeno de colaboración legislativa del Ejecutivo estatal para con el órgano encargado de su expedición.

Se observa, además, que la colaboración del Ejecutivo en las tareas del Congreso concierne no sólo a la función legislativa, sino también a la político-administrativa de tal órgano, que se traduce en la expedición de decretos.

Muy importante y significativo resulta el hecho de que nuestra Constitución local contenga la denominada iniciativa popular, es decir, que se faculta a los ciudadanos de su entidad federativa para iniciar leyes ante su respectivo congreso local. Como en nuestro estado, otras entidades federativas como Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Zacatecas contienen en su Constitución particular la iniciativa popular.

Apropósito de la iniciativa popular, ésta ha sido materia de intensos debates y acaloradas polémicas, ya que, si bien es cierto se reconoce la necesidad de contar con cierta especialización teórica y técnica para la preparación de una ley, también es cierto que la representación política ha sido cuestionada fuertemente por los teóricos de la democracia, mediante el argumento de que ésta no debe sustituir por completo la posibilidad de los ciudadanos, a quienes finalmente se dirige la ley y la acción gubernamental en lo general, para que intercedan y participen en las cuestiones que los afectan.

Bibliografía: Pedroza de la Llave, Thalía, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999 t. II.

Artículo 46. Todo proyecto de ley se discutirá con sujeción a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, observándose además las siguientes prevenciones generales.¹⁰³

¹⁰³ Reformado según Decreto núm. 67, del 10 de abril de 1979, *Periódico Oficial*, núm. 47, 18 de abril 1979.

I. Tres días a los menos, antes de la discusión de las leyes o decretos, la Cámara dará aviso al Ejecutivo del estado o al Supremo Tribunal de Justicia o con la oportunidad necesaria, a los ayuntamientos en sus respectivos casos, a fin de que si lo estiman conveniente, envíen un representante, que con voz pero sin voto, tome parte en las discusiones.

II. Las votaciones de leyes o decretos serán siempre nominales.

III. Aprobado por el Congreso un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo promulgará inmediatamente.

IV. Se reputará aprobado por el Ejecutivo, todo proyecto de ley o decreto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de los primeros ocho días útiles contados desde la fecha en que lo reciba, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado sus sesiones; en este caso, la devolución deberá hacerse el primer día útil del nuevo periodo de sesiones.

V. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones, dentro de los ocho días siguientes, a aquél en que lo recibió, para que se estudie nuevamente, mas si el Congreso lo ratifica por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, pasará de nuevo el proyecto al Ejecutivo para su inmediata promulgación.

VI. Si un proyecto de ley o decreto fuere desechado en parte o modificación por el Ejecutivo, la nueva discusión se concretará a sólo lo desechado o modificado. Si las modificaciones del Ejecutivo fueren aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes, el proyecto se remitirá de nuevo para su inmediata promulgación.

VII. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado por el Congreso no se volverá a presentar en el mismo periodo de sesiones.

VIII. En una aclaración, reforma o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

IX. El Ejecutivo del estado no podrá hacer observaciones a las resoluciones del Congreso:

A) Cuando éste ejerza funciones de colegio electoral o de jurado.

B) En los decretos de convocatoria a lecciones para servidores públicos del estado y municipios.¹⁰⁴

C) En los decretos de apertura y clausura de los periodos extraordinarios de sesiones.

¹⁰⁴ Reformada según Decreto núm. 161, del 19 de febrero de 1985, publicado en el *Periódico Oficial* núm. 25 el 27 de febrero de 1985.

Comentario: Este numeral determina el procedimiento legislativo para la creación de leyes o decretos, es decir, una de las funciones más importantes que realiza el Congreso local: la función legislativa.

Decreto en sentido lato implica resolución, orden, determinación, decisión, etcétera, pudiendo identificarse con el concepto de ley. En sentido estricto entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a éste caracterizan y que son la concreción, la individualidad y la particularidad. Por ello, se distingue de la ley en cuanto a que ésta es un acto de autoridad (*lato sensu*) de índole abstracta, impersonal, y general.

Conforme al contenido normativo del artículo 163 de la Ley Orgánica del Congreso local debemos entender por discusión el acto por el cual el Congreso delibera acerca de los asuntos a fin de determinar si deben o no ser aprobados.

Sólo procede la discusión cuando el presidente haya presentado el asunto al pleno para ese efecto. Los asuntos se discutirán según estén listados en el orden del día, salvo resolución del pleno en contrario.

El mismo cuerpo normativo previene que no podrá ser puesto a discusión ningún proyecto de ley o decreto sin que previamente se hayan repartido a los diputados las copias que contengan el dictamen. Llegado el momento de la discusión, se leerá el dictamen de la comisión, y una vez concluido, el presidente declarará: “está a discusión el dictamen”.

Al principio de cada discusión cualquier diputado puede solicitar que el presidente de la comisión respectiva explique sus fundamentos. Todo dictamen de ley o decreto se discutirá primero en lo general y después en lo particular. Cuando conste el dictamen de un único artículo, será discutido una sola vez.

La discusión en lo general se hará con la participación de dos diputados a favor y dos en contra, haciendo uso de la voz primero los que estén en contra y al final los que estén a favor. Agotada la discusión en lo general, se ordenará por el presidente proceder a la votación.

Bibliografía: Toro Calero, Luis del, “La iniciativa y formación de las leyes”, *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.

Artículo 47. Toda ley o decreto será promulgada bajo la firma del presidente y secretario del Congreso, en la siguiente forma: el Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, representado por su... (Número de orden)...Legislatura, ha tenido a bien expedir siguiente ley... (Número de nombre oficial de la ley o decreto). Seguirá el texto de la ley o decreto y al final el mandato de que se publique y circule para

su debida observancia, firmado por el gobernador del estado y el secretario del ramo a que el asunto corresponda.¹⁰⁵

Comentario: Este numeral constitucional contempla las formalidades que deberán cumplirse para la validez de una ley o un decreto. Así, una vez aprobados por la legislatura local, con la firma del presidente y del secretario del Congreso, serán comunicados al Ejecutivo local, para que, a su vez, los firme, junto con el secretario del ramo y los haga publicar y circular.

Teóricamente, por promulgación debemos entender el acto por el cual el Ejecutivo local certifica la autenticidad de la ley o decreto, de forma tal que nadie pueda alegar u objetar su existencia ni el haber cumplido con los requisitos legales para su formación. De esta manera, el gobernador del estado con su autoridad sancionará el nuevo ordenamiento jurídico, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los particulares, al mismo tiempo que se dispone su publicación y por ende su circulación.

A este respecto, se entenderá por publicación el medio de que se vale el poder público para dar a conocer una ley o un decreto. Todo esto se encuentra relacionado con el artículo 65 de la Constitución particular del estado de Sinaloa, fracción I, que establece las facultades y obligaciones del gobernador constitucional del estado: “Sancionar, promulgar, reglamentar y ejecutar las leyes que expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia resolvió en amparo 2260/74 que la promulgación no es otra cosa que la publicación formal, y que ambas voces se emplean como sinónimos, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión el que en la doctrina exista una corriente de opinión que encuentre diferencias entre un acto y otro, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la ley fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado.

Por otra parte, la ley es esencialmente un acto legislativo, y, según el criterio material, por acto legislativo se entiende el que engloba “normas jurídicas, abstractas, impersonales y generales”. Dentro de su género pueden incluirse, por tanto, las leyes y los reglamentos, con la pertinente aclaración de que éstos se consideran formalmente actos administrativos, sin que esta consideración corresponda a su naturaleza intrínseca.

En este mismo tenor, decreto en *sentido lato* implica resolución, orden, determinación, decisión, etcétera, pudiendo identificarse con el concepto

¹⁰⁵ Reformado según Decreto núm. 79, del 30 de noviembre de 1972, *Periódico Oficial*, núm. 149, 12 de diciembre de 1972.

de ley. En sentido estricto entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a éste caracterizan, como son la concreción, la individualidad y la particularidad. Por ello, se distingue de la ley en cuanto a que ésta es un acto de autoridad (*lato sensu*) de índole abstracta, impersonal y general.

Bibliografía: Pedroza de la Llave, Thalía, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999 t. II.

Artículo 48. Las leyes y decretos son obligatorios desde el día siguiente al de su promulgación, a no ser que en sus mismos textos se designe la fecha en que deban comenzar a regir.

Comentario: La ley es esencialmente un acto legislativo, y según el criterio material, por acto legislativo se entiende el que engloba “normas jurídicas, abstractas, impersonales y generales”. Dentro de su género pueden incluirse, por tanto, las leyes y los reglamentos, con la pertinente aclaración de que estos últimos se consideran formalmente actos administrativos, sin que esta consideración corresponda a su naturaleza intrínseca.

No todo acto que emana del órgano legislativo del estado es acto legislativo, como no todo acto derivado de un órgano formalmente administrativo o formalmente judicial es necesariamente, en sus respectivos casos, un acto administrativo o un acto judicial.

Decreto en *sentido lato* implica resolución, orden, determinación, decisión, etcétera, pudiendo identificarse con el concepto de ley. En sentido estricto entraña un acto de autoridad de carácter administrativo por contener los elementos que a éste caracterizan como son la concreción, la individualidad y la particularidad. Por ello, se distingue de la ley en cuanto a que ésta es un acto de autoridad (*lato sensu*) de índole abstracta, impersonal y general.

La promulgación es un acto por virtud del cual el Ejecutivo estatal ordena la publicación de una ley o un decreto previamente aprobado por el Congreso local; “promulgar” es equivalente a “publicar”, por lo que con corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea indistintamente ambos vocablos.

La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse para ese efecto con el *refrendo* del acto promulgatorio.

La promulgación no es una facultad, sino una obligación del Ejecutivo, y su incumplimiento origina que la ley o decreto no entren en vigor por no satisfacer este requisito formal.

Sección IV

De la diputación permanente

Artículo 49. Durante los recesos del Congreso del estado, habrá una diputación permanente compuesta de once miembros, de los cuales funcionarán siete como propietarios y cuatro como suplentes generales. Los miembros de la diputación permanente serán elegidos por mayoría de votos, de los diputados presentes, en la víspera de la clausura del periodo de sesiones, o de su prórroga en su caso.¹⁰⁶

Comentario: La diputación permanente es un órgano del Congreso local que únicamente se integra durante los recesos de éste, en los términos que señala la normativa fundamental de nuestro estado, y su finalidad es la de desempeñar las funciones que este ordenamiento expresamente le señala; es decir, dicha institución es un órgano transitorio, pues se integra para un periodo determinado y, por ende, transcurrido éste, cesa en sus funciones.

La diputación permanente ha permanecido como una de nuestras instituciones; los perfiles originales de la figura se han mantenido en dos aspectos fundamentales: primero, respecto de su función, y, segundo, respecto de su integración.

En relación con estas características se han levantado críticas: en el primer caso, respecto a su función se comentan en el numeral siguiente, y, en el segundo caso, respecto a su integración, el hecho de que no existe un criterio de proporcionalidad al número de miembros de la Cámara de Diputados respecto a su origen partidista.

Comenta el doctor Jorge Carpizo que el papel que ha desempeñado este órgano ha generado argumentos encontrados, particularmente porque, se dice, rompe con el principio de división de poderes; esto es, debido a la supuesta preeminencia del Poder Legislativo, olvidando que esta institución surge como un mecanismo de equilibrio entre los órganos constitucionales. Precisamente, la segunda postura avala el funcionamiento de un órgano de tal naturaleza, en virtud de la celeridad con que deben tomarse ciertas decisiones, cuando el Congreso local no se encuentra sesionando ordinariamente, o por el hecho que implicaría un llamado a sesiones extraordinarias.

Bibliografía: Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1992.

¹⁰⁶ Reformado según Decreto núm. 583, del 6 de octubre de 1998, *Periódico Oficial*, núm. 136, 13 de noviembre de 1998.

Artículo 50. La diputación permanente tendrá las siguientes facultades:

I. Recibir y despachar la correspondencia del Congreso resolviendo sólo los asuntos de carácter urgente y que no requieran la expedición de una ley o un decreto, o expidiéndolos únicamente en los casos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y X de este artículo.

II. Abrir dictamen sobre todos los asuntos que hubieran quedado sin resolución en los expedientes y sobre los que en el receso del Congreso se presentaren, para dar a éste cuenta con ellos en el próximo periodo de su reunión.

III. Elegir presidente municipal, regidores y síndicos procuradores sustitutos de los ayuntamientos en caso de vacante.

IV. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando proceda.

V. Convocar a elecciones extraordinarias cuando fuere conducente.

VI. Nombrar gobernador provisional en los casos que esta Constitución determine.

VII. Recibir la protesta del gobernador del estado y la de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

VIII. Conceder licencia a sus propios miembros, a los diputados y demás servidores públicos del Congreso, al gobernador y a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del estado.

IX. Actuar en substitución de la comisión de glosa, para facilitar las revisiones de la Contaduría Mayor, hasta producir dictamen que someterá a la consideración de la cámara.

X. Decretar en, caso grave, la traslación provisional de los poderes del estado fuera del lugar de su residencia

XI. Las que especialmente le encomiende la cámara, sin constituir violación de lo dispuesto en la fracción II del artículo 44 y las demás facultades que se hallan consignadas en esta Constitución.

Comentario: Respecto al contenido de este numeral, la crítica se gira en torno a que la mayoría de las facultades de la diputación permanente se encaminan a sustituir al Congreso local durante los periodos de receso, pero ninguna de ellas es de naturaleza legislativa, sino más bien de carácter administrativo. Algunas de estas facultades de la diputación permanente se dirigen a preparar el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Algunas facultades de importancia consisten en convocar al Congreso local a sesiones extraordinarias, elegir presidente municipal, regidores y síndicos procuradores sustitutos de los ayuntamientos en caso de vacante, nombrar gobernador provisional en los casos que la Constitución determine y decretar, en caso grave, la traslación provisional de los poderes del estado fuera del lugar de su residencia.

En razón de la naturaleza y límites de estas facultades, la diputación permanente no puede ser considerada como un órgano que ejerza un verdadero control sobre la actividad del Ejecutivo, limitándose la mayoría de estas facultades a hacer expeditos los asuntos administrativos.

La Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, en su artículo 83, prevé la estructura de la diputación permanente de la siguiente manera: “Para su instalación, la diputación permanente nombrará a un presidente y un Secretario, fungiendo el resto de los propietarios como vocales”.

Entre las principales facultades del presidente de la diputación permanente se encuentran las de abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones, presidir y conducir los debates y deliberaciones, así como firmar en unión del secretario los acuerdos expedidos por dicho órgano.

Bibliografía: Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1992; Hernández, María del Pilar, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa-UNAM, t. 2, 1999.

Artículo 51. La diputación permanente presentará en la primera sesión del periodo inmediato de la legislatura, un informe escrito, por el que se dé cuenta del uso que haya hecho de sus atribuciones y de los negocios que hubiere despachado.

Comentario: La diputación permanente no es un órgano legislativo por modo absoluto, en el sentido de que carece de la potestad para elaborar leyes, en cuyo ejercicio, por tanto, no sustituye al Congreso local. Sus atribuciones son jurídico-políticas, revistiendo unas veces el carácter de provisionalidad y otras el de definitividad. En el primer caso, sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva, de acuerdo con su correspondiente competencia, dicho Congreso. En el segundo caso, la diputación permanente puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación del referido órgano legislativo.

Por la naturaleza de estas atribuciones y dada la dependencia de este órgano de la legislatura local es que la Constitución lo obliga a rendir cuenta del uso de sus atribuciones y de los negocios que haya conocido, así como el estado de éstos.

Artículo 52. Cuando por cualquier causa no pudiera una legislatura inaugurar un periodo de ejercicios en el día que la ley determina, la diputación permanente continuará en funciones hasta la definitiva instalación de la cámara.

Comentario: Hemos dicho que las facultades de la diputación permanente se encaminan a sustituir al Congreso local durante los periodos de receso, pero ninguna de ellas es de naturaleza legislativa, sino más bien de carácter

administrativo. Algunas de estas facultades de la diputación permanente se dirigen a preparar el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Este numeral nos remite al artículo 27 de la Constitución local en comentario, numeral que dispone que la instalación de una legislatura se verifique en presencia de la saliente o de su diputación permanente, si estuviera en receso.

Nos remite también al contenido del artículo 28 de la mencionada Constitución que establece el procedimiento en el caso de que el Congreso local no pueda ejercer sus funciones por la inexistencia de quórum.

Sección V

De la Contaduría Mayor de Hacienda

Artículo 53. Para los efectos de la fracción XXII del artículo 43 de esta Constitución, habrá una Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inmediata y exclusiva dependencia del Congreso, a través de una comisión de vigilancia, en los términos precisos en la ley.

La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico cuya función es la revisión de las cuentas públicas del gobierno del estado y de los municipios. Para tal efecto gozará de plena independencia y autonomía y deberá contar con las áreas, departamentos, equipo profesional y personal suficiente para que cumpla de manera eficaz sus atribuciones, debiendo utilizar para el ejercicio de sus facultades todos los adelantos tecnológicos, profesionales y científicos que se requieran, contando para ellos con las partidas presupuestales correspondientes que le asigne el Congreso.

Comentario: Este tan importante órgano de control aparece hasta nuestra actual Constitución local, que data del 22 de junio de 1922. Respecto de los resultados de las cuentas públicas y la obligación de darlos a conocer al público, Héctor R. Olea, en su magnífica obra *Sinaloa a través de sus Constituciones*, hace el siguiente comentario: “Para cumplir con lo dispuesto en la Constitución, don Nicolás María Gaxiola publicó el tercer impreso que apareció en la provincia de Sinaloa, titulado: *Estado general que manifiesta los productos que han rendido las rentas de este estado, y los gastos que han debido cubrir, desde el primero de noviembre de 1824 hasta 31 de diciembre de 1825*. Este curioso impreso consta de siete páginas hecho en la imprenta del gobierno a cargo de José Felipe Gómez, en El Fuerte, Estado de Occidente, el 4 de marzo de 1826.

Sin embargo, la Constitución del Estado de Occidente (1825), en sus artículos 297 y 298, estableció lo siguiente: “Artículo 297. El tesorero ge-

neral presentará cada año por conducto del gobierno del Congreso, una memoria circunstanciada de su administración, ingresos, egresos, en la tesorería, atraso o aumento de las rentas; abusos notados en éstas, con todo lo más que sea conducente a ilustrar materia tan interesante”. Por su parte, el artículo 298 dispuso que: “El Congreso nombrará todos los años una comisión especial de su seno para examinar las cuentas de la tesorería general y sus resultados se darán al público por la imprenta”.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el contenido de estos artículos representa ni más ni menos que la génesis de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico, según la inmediata y exclusiva dependencia del Congreso local, cuya función es la revisión de las cuentas públicas del gobierno del estado y los municipios.

Tomando en consideración que el Poder Constituyente estableció en el artículo 49 de la Constitución general el principio de división de poderes y el complementario de autonomía de los mismos, imprescindible para lograr el necesario equilibrio entre ellos, debemos comentar que el proceso de relación entre el Ejecutivo y Legislativo históricamente ha sufrido varias crisis en cuanto al entendimiento de dichos poderes se refiere. Un ejemplo de ello lo es, que ante la imposibilidad de establecer un equilibrio adecuado entre estos órganos del poder público, llevó a los conservadores a establecer un poder conservador en la Constitución de 1836, por encima de estos poderes, e, incluso, con facultades para dirimir conflictos entre ellos.

En la actualidad, el problema se plantea en otros términos: ya no es solamente el tipo de relación entre ellos, sino la función política y de control del Poder Legislativo.

El Poder Legislativo ya no es visto como corresponde a su denominación en su sentido clásico. El Poder Legislativo como órgano de poder tiene entre otras funciones, unas muy importantes: servir como órgano de control del Poder Ejecutivo, ejerciendo, por tanto, una función muy especial en el contexto del equilibrio de poderes, además de ser escenario del debate político, y foro del pluralismo democrático.

Bibliografía: Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985; Valadés, Diego, *Constitución y política*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Artículo 54. La Contaduría Mayor de Hacienda, con asesoría técnica de la Comisión de Glosa del Congreso, hará la revisión de todas las cuentas públicas que el Gobierno del estado y los municipios presenten a la cámara, establecerá normas y sistemas de información uniformes y obligatorios para la presentación de las cuentas públicas y re-

solverán todas las consultas en el área de su competencia que hagan a la misma.

Asimismo hará la revisión de los informes financieros de los organismos públicos descentralizados y de participación estatal o municipal, en los términos que prevengan las leyes.

Una ley especial reglamentará la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.¹⁰⁷

Comentario: Tomando en consideración que el Poder Constituyente estableció en el artículo 49 de la Constitución general, el principio de división de poderes y el complementario de autonomía de los mismos, imprescindible para lograr el necesario equilibrio entre ellos, debe inferirse que la obligación de rendir informes de uno a otro poder debe estar consignada en la Constitución.

Este principio de división de poderes es reiterado por nuestra Constitución local en su artículo 19, de igual manera; el artículo 40 contiene el deber del Ejecutivo estatal de rendir un informe por escrito sobre la actuación que guarda la administración pública ante el Congreso del estado instalado en sesión solemne el último sábado del mes de noviembre de cada año.

En el mismo tenor el artículo 40 bis dispone que en enero de cada año, el Supremo Tribunal de Justicia enviará al Congreso local un informe por escrito sobre el estado que guarde la administración de justicia en la entidad. Este informe deberá comprender todo el año próximo anterior.

Finalmente, el artículo 43, fracciones XXII y XII bis, respectivamente, disponen como facultad exclusiva del Congreso local, revisar y fiscalizar por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, la documentación comprobatoria y justificativa de los movimientos contables realizados por el gobierno del estado y por los municipios. Para tal efecto, dicha documentación deberá mantenerse en todo momento a disposición del Congreso del estado. La revisión y fiscalización de dichas cuentas no se limitará a precisar el ingreso y a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con el presupuesto aprobado, sino que se atenderá a la formulación de observaciones que procedan y a expedir los finiquitos o, en su caso, a dictar las medidas tendientes a fincar las responsabilidades de los servidores públicos a quienes les sean imputables, y efectuar, cuando menos una vez al año, visitas de inspección a todas y cada una de las tesorerías municipales.

Asimismo, revisar y fiscalizar el informe que rinda la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la aplicación de los recursos públicos estatales o muni-

¹⁰⁷ Reformado según Decreto núm. 315, del 12 de abril de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 47, 20 de abril de 1994.

cipales, asignados a los organismos descentralizados de participación estatal o municipal, en los términos previstos por las leyes.

Esta última disposición está íntimamente ligado al segundo párrafo del artículo en comento y aplicable también el contenido de la tesis jurisprudencial número 68/200, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviendo acción de inconstitucionalidad presentada por la 48 Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, visible en la página 703 del *Semanario Judicial de la Federación* al tenor de la siguiente resolución:

Debe reconocerse la validez constitucional de la indicada disposición, en cuanto que establece la facultad del Congreso Local para determinar las responsabilidades en que incurran los servidores públicos estatales y municipales, sea que se desempeñen en la administración central o en organismos auxiliares, cuando aquéllas deriven de los actos de fiscalización de los recursos, planes o programas de los erarios estatal o municipales...

En lo referente al último párrafo de este numeral constitucional en comento, efectivamente la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, en su artículo 105, dispone que: “La Contaduría Mayor de Hacienda estará bajo la inmediata y exclusiva dependencia del Congreso a través de una Comisión de Vigilancia y la ley reglamentaria establecerá su organización y estructura”.

Efectivamente, la misma ley en su artículo 67, fracciones XIII y XIV, dispone la existencia no solo de una Comisión permanente, sino de dos: de glosa y de vigilancia. Complementado con lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, respecto a las facultades de la Comisión de Glosa en los siguientes términos: “...tendrá a su cargo el despacho de los negocios que le impone la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, respecto a la revisión de las cuentas públicas”, y la fracción III que contiene las facultades de la Comisión de Vigilancia en forma conjunta con la Comisión de Glosa: “...propondrá el nombramiento del contador Mayor de Hacienda. Establecerá los criterios generales para el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, revisará el informe anual del contador Mayor de Hacienda, así como el programa de trabajo y conocerá de las responsabilidades en que incurra el personal de la Contaduría Mayor de Hacienda”.

CAPÍTULO III DEL PODER EJECUTIVO

Artículo 55. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo del estado, en un ciudadano que se denominará “gobernador constitucional del estado”.

Comentario: En su acepción funcional, el Poder Ejecutivo suele adjetivarse también con la denominación de “poder administrativo”, es decir, de función administrativa del Estado.

Como toda función, la administrativa o ejecutiva se manifiesta en una diversidad cualitativa y cuantitativa de actos de autoridad específicos que corresponden al tipo abstracto de “acto administrativo”. Este acto, según sus atributos esenciales, presenta sustanciales diferencias respecto de los actos legislativos o leyes, por una parte, y de los actos jurisdiccionales de la otra.

Estas diferencias, lógicamente, repercuten en la distinción del Poder Ejecutivo como función pública y los Poderes Legislativo y Judicial conforme a la misma conceptualización. Así, al tratar el tema concerniente al Poder Legislativo, decimos que su función pública se traduce en actos de autoridad llamados “leyes”, que son normas jurídicas con características de abstracción, impersonalidad y generalidad.

El Poder Ejecutivo, en su carácter de función, igualmente, se manifiesta en innumerables actos de autoridad de índole administrativa, los cuales presentan las notas contrarias a las de la ley, es decir, son actos concretos, particulares e individualizados.

El Poder Ejecutivo o administrativo, considerado como función pública de imperio, traduce una actuación permanente de determinados órganos del Estado que se encuentran vinculados en una estructura sistematizada y en un cuadro de relaciones jerárquicas. En otras palabras, el mencionado poder no se contrae a ciertos actos ejecutivos o administrativos aisladamente considerados, toda vez que por *actuación* se entiende una serie normal, continua o continuada de actos sucesivos que pueden tener o no nexos de causalidad o teleología.

El gobernador del estado es el funcionario en quien se deposita el poder ejecutivo o administrativo de las entidades federativas. La radicación de este poder es *unipersonal*, y aunque la Constitución general y la Constitución local no mencionan ese carácter, en puntual congruencia lógica, jurídica y política, deben necesariamente, entenderse como atributo originario de dicho poder.

La evolución histórica-jurídica por la que ha atravesado el estado de Sinaloa ha sido de gran importancia, ya que en un principio se encontraba unido al estado de Sonora, y era llamado Estado de Occidente. Ya en 1831, después de una lucha interna llevada a cabo por sinaloenses y siendo gobernador Francisco Iriarte y Conde (1833-1834), se hace la separación de los estados, cuya situación trae como consecuencia que cada uno contara con su congreso estatal, su gobernador y su Poder Judicial.

La primera Constitución Política del Estado de Sinaloa se promulgó el 12 de diciembre de 1831, siendo gobernador interino Agustín Martínez de Castro, nombrado por el Congreso estatal. La duración del cargo era

de cuatro años, y no podría ser reelegido, teniendo como excepción que pasados otros tantos años de haber cesado en sus funciones sí pudiese ejercer el cargo.

Existía, también, la figura de vicegobernador, que era como un sustituto en caso de falta del gobernador, ya sea por enfermedad, en caso de muerte o remoción.

Este vicegobernador debía cumplir con los mismos requisitos que para gobernador, y además el periodo era el mismo de cuatro años; entre sus atribuciones se encontraba la de presidir el consejo de gobierno, ser el jefe de la policía, y acudir a las juntas electorales para el nombramiento de diputados.

La primera Constitución del estado se dividía por secciones, y en la sección décima se encontraba lo concerniente al Poder Ejecutivo del estado.

El artículo antes mencionado tiene su antecedente en la Constitución de 1831, en la cual se establecía, en su artículo 62, que el Poder Ejecutivo del estado se ejercería por un ciudadano electo según la Constitución que se denominaría gobernador del estado.

En la Constitución actual todavía se encuentra establecida la denominación del Poder Ejecutivo estatal siendo al efecto: “gobernador constitucional del estado”.

En el siguiente artículo se hará mención de la duración del cargo del gobernador del estado, ya que en un principio se estableció que la duración sería de cuatro años, y después de seis años, siendo esta última la que se encuentra en nuestra Constitución local vigente.

Este artículo no ha tenido reformas, sino que se encuentra de la misma forma desde la Constitución de 1922.

Comparación entre los artículos 89 de la Constitución federal y 55 de la Constitución local

La Constitución federal, en su artículo 89, menciona que el Poder Ejecutivo Federal se depositará en un individuo que se denominará “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

En la Constitución del estado de Sinaloa, en su artículo 55, se menciona que “Se depositará el ejercicio del Poder Ejecutivo en un individuo que se denominará gobernador constitucional del estado”.

Por consiguiente, existen similitudes entre estos preceptos, ya que dependiendo del ámbito de competencia en que se encuentren será la denominación que tengan, pero también es necesario mencionar que el presidente de la República, a diferencia del gobernador, tiene la investidura de ser jefe de Estado y jefe de Gobierno.

Además tiene una doble responsabilidad, ya que ejercerá sus funciones de jefe de Gobierno al interior de nuestro país, y cuando ejerza las funcio-

nes de jefe de Estado lo hará al exterior, con otros mandatarios de diferentes países.

Por lo tanto, existe una diferencia importante, que fue mencionada con anterioridad con respecto al jefe de gobierno estatal.

El artículo en comento tiene como finalidad establecer una denominación según el ámbito de competencia territorial: si hablamos del Poder Ejecutivo Federal, se denominará “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”; y si hablamos del Poder Ejecutivo estatal, se le denominará “gobernador constitucional del estado”.

Para ocupar el cargo de gobernador del estado de Sinaloa, la Constitución local establece exigencias de nacimiento, edad, residencia, incompatibilidad de funciones, entre otras.

Bibliografía: Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 2003.

Artículo 56. Para ser gobernador del estado se requiere:

I. Ser ciudadano sinaloense por nacimiento o por vecindad, en este último caso con residencia efectiva en el estado no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección.¹⁰⁸

II. Tener treinta años cumplidos el día de la elección.

III. Haber conservado su domicilio en el estado, seis meses al menos, inmediatamente antes de la elección; bastando para ser gobernador interino, provisional o sustituto, la calidad de ciudadano sinaloense.¹⁰⁹

IV. Haber obtenido la mayoría de sufragios legales. En caso de empate en la votación, se convocará a nuevas elecciones.

V. No haber sido secretario, subsecretario o titular de cualesquiera de las entidades de la administración pública estatal o paraestatal; magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, procurador general de Justicia; juez de Primera Instancia, recaudador de rentas o presidente municipal, diputado y senador al Congreso de la Unión, que se encontrare en ejercicio; haber tenido mando de fuerza de la Federación, estado o municipios o ser ministro de cualquier culto. Los ciudadanos antes referidos, con excepción de los ministros de los cultos, podrán ser electos, siempre que se separen de sus cargos cuando menos 90 días antes de la elección.¹¹⁰

¹⁰⁸ Reformada según Decreto núm. 279, del 27 de febrero de 1962, *Periódico Oficial*, núm. 27, 6 de marzo de 1962.

¹⁰⁹ Reformada según Decreto núm. 392, del 07 de junio de 1943, *Periódico Oficial*, núm. 73, 22 de junio de 1943.

¹¹⁰ Reformada según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

VI. No haber sido convicto por ningún tribunal, ni haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín a (sic) o?) cuartelazo promovido contra las instituciones de la nación o del estado.

VII. Comprobar de conformidad con el Código Civil y demás leyes sobre la materia su calidad de ciudadano sinaloense por nacimiento.¹¹¹

Comentario: El numeral en comento contiene los requisitos que deben satisfacerse para tener el derecho político subjetivo de ser postulado y, en su caso electo gobernador. La ley fundamental sólo consigna dos de tales requisitos, y consisten en que únicamente puede ser gobernador constitucional el “ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del Estado de que se trate”, o en defecto de esta última circunstancia si el aspirante al cargo respectivo tiene una “residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección”. Nótese que estos dos requisitos solamente son necesarios en el caso de gobernador constitucional, pero no en lo que concierne a las otras clases de gobernador, como el “interino, el sustituto y el provisional”, ni en la hipótesis de suplencia por faltas temporales en el despacho de su cargo.

Ahora bien, los requisitos que fija la Constitución federal para ser gobernador constitucional de un estado, “no impiden que respetándolos o acatándolos, las Constituciones locales señalen otras condiciones para ese efecto”.

Este supuesto se registra en nuestra ley fundamental de carácter local y en la de otros estados miembros de la Unión, por lo que se suscita la cuestión consistente en determinar si los requisitos exigidos por la Constitución general son los que exclusivamente debe colmar el candidato a gobernador constitucional, o si debe reunir, además, los que establezca la Constitución de la entidad federativa de que se trate.

La primera postura se funda en la supremacía de la Constitución federal, y, la segunda, con la que coincidimos, se apoya en el principio de autonomía política de los estados.

El presente artículo tiene como antecedente histórico la Constitución de 1831, en la cual se mencionaba en su artículo 65 los requisitos para ser gobernador del estado, entre ellos encontramos: residir en la república al tiempo de su elección, ser mayor de treinta años, ser nativo del estado, o ciudadano mexicano por nacimiento.

Los requisitos para ser gobernador del estado no siempre han sido los mismos, ya que al investigar en las diversas Constituciones nos dimos cuenta de que en un principio se hacía mención a ciertos aspectos, como la residencia, edad, y a prohibiciones como la de ser eclesiástico. Además, se ha

¹¹¹ Reformada según Decreto núm. 30, del 5 de noviembre de 1947, *Periódico Oficial*, núm. 142, 4 de diciembre de 1947.

condicionado al sufragio si existe un empate entre los candidatos, no tener ciertos cargos públicos a menos que se separen antes de la elección

El requisito de la edad ha llamado la atención, ya que en algunas Constituciones se establecía la edad de veinticinco años y en otras la de treinta. Al parecer, en aquellas épocas en que todo se encontraba en una total inseguridad, ya que hacía poco tiempo que México había alcanzado su independencia, pero aún seguían las guerras internas por el poder. Las entidades federativas no estaban ajenas a esta situación, lo cual traía como consecuencia que las personas vivieran menos años que en la actualidad; por ello, la edad era un factor importante para desempeñar un cargo tan significativo como el de gobernador.

Es conveniente mencionar que es necesario establecer un parámetro en cuanto a los requisitos para ser gobernador, por ejemplo, el que tenga una profesión, ya que esto ayudaría a que la persona que va a ejercer este cargo se encuentre capacitada para ello. Entre las profesiones podemos mencionar la de ser abogado, economista, licenciado en ciencias políticas, entre otras.

El factor determinante es que entre más preparada esté la persona mejor será su desempeño, no se trata de discriminar a alguna persona por no tener una profesión, sino que se hace solamente una referencia en cuanto a tener una capacitación para acceder a ese importante cargo.

Podemos darnos cuenta de que para ser presidente municipal, gobernador, diputado, senador, presidente de la República no existe el requisito de que la persona que aspira a desempeñar dichos cargos cuente con una carrera profesional, eso ya no es posible porque vivimos en mundo globalizado y es importante que esos cargos públicos sean desempeñados por personas preparadas.

Reformas. El artículo que estamos comentando ha sufrido cambios a partir de la Constitución de 1922. El primero fue en 1928, a las fracciones I y II, siendo al efecto los siguientes: "I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y ciudadano sinaloense por nacimiento o por vecindad; II. Tener treinta años cumplidos el día de la elección". Las fracciones III y IV fueron reformadas en 1937 quedando de la siguiente manera: "III. Haber conservado su domicilio en el Estado un año al menos, inmediatamente antes de la elección; bastando para ser gobernador interino, provisional o sustituto la calidad de ciudadano sinaloense; IV. Haber obtenido la mayoría de sufragios legales... En caso de empate en la votación, se convocará a nuevas elecciones".

En cuanto a las fracciones V y VI, fueron reformadas en 1934, quedando de la siguiente manera:

V. No haber sido jefe de ningún departamento gubernativo, miembro del Supremo Tribunal de Justicia, juez de primera instancia recaudador de ren-

tas o presidente municipal, ni haber tenido mando de fuerzas de la Federación del estado o de algún municipio, dentro de los seis meses anteriores al día de la elección; VI. No haber sido convicto por ningún tribunal, ni haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo promovido contra las instituciones de la nación o del estado.

En 1937 se reformó la fracción III del artículo estando como gobernador del estado el coronel Alfredo Delgado: “III. Además de los anteriores requisitos se requiere que el ciudadano sinaloense por vecindad, haya residido en el estado continua e inmediatamente antes de la elección cuando menos, veinte años y que conserve su domicilio en el mismo durante los tres años últimos anteriores al día de la elección”.

En 1943 se reformó la fracción III, en la cual se mencionaba que debía conservar su domicilio en el estado, seis meses al menos, inmediatamente, antes de la elección, bastando para ser gobernador interino, provisional o sustituto, la calidad de ciudadano sinaloense. En este periodo se encontraba como gobernador del estado el coronel Rodolfo Tostado Loaiza.

En 1947 se reformaron las fracciones I y VII; en la primera se hace mención al requisito de ser ciudadano sinaloense por nacimiento, y en la fracción VII se menciona que: “Comprobar de conformidad con el Código Civil y demás leyes sobre la materia su calidad de ciudadano sinaloense por nacimiento”.

La fracción V fue reformada en 1950 en el sentido de que la persona que iba a ejercer el cargo no debía haber sido jefe de alguno de los departamentos gubernativos; miembro del Supremo Tribunal de Justicia del estado; juez de primera instancia; recaudador de rentas o presidente municipal, ni haber tenido mando de fuerza de la Federación, estados o de algún municipio dentro de los seis meses anteriores al día de la elección.

En 1953 se estableció otra reforma a la fracción V, en cuanto a que no debía ser secretario general de gobierno del estado. En este periodo se encontraba como gobernador del estado el licenciado Enrique Pérez Arce.

En 1962 se reformó la fracción I, en la cual se mencionaba: “Ser ciudadano sinaloense por nacimiento o por vecindad en este último caso con residencia efectiva en el estado no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección”.

También la fracción V tuvo reformas, siendo al efecto la siguiente: “No debía ser tesorero general del mismo y además si habían ejercido otros cargos debían separarse tres meses anteriores al día de la elección”.

En 1972 se reformó la fracción anterior agregando que no podría ser gobernador el secretario de finanzas ni el secretario de desarrollo económico.

La última reforma a este artículo la encontramos en 1981 en donde se menciona en la fracción V lo siguiente:

No haber sido secretario, subsecretario o titular de cualquiera de las entidades de la administración estatal lo paraestatal, magistrados del STJ, procurador general de justicia, juez de primera instancia, recaudador de rentas o presidente municipal, diputados o senadores del Congreso de la Unión que se encontrare en ejercicio; Haber tenido el mando de la fuerza de la Federación estados o algún municipio; o ser ministro de cualquier culto; los ciudadanos antes mencionados con excepción de los ministros de culto, podrán ser electos siempre que se separen de sus cargos cuando menos noventa días antes de la elección.

Análisis crítico. Los requisitos antes mencionados son una burla del orden jurídico en que nos encontramos, ya que se mencionan ciertas prohibiciones para ejercer el cargo de gobernador, como no haber sido secretario, subsecretario o titular de cualesquiera de las entidades de la administración pública estatal o paraestatal, sin embargo se establece la separación de esos cargos para acceder a él, entonces, una persona que ha ejercido un cargo público podrá ser gobernador. Por consiguiente, si analizamos, puede ser gobernador una persona que ha tenido el mando de la fuerza de la Federación, estado o municipios, o, inclusive, un juez de primera instancia.

*Comparación entre los artículos 56 de la Constitución local
y 82 de la Constitución federal*

Existen diferencias y similitudes entre los artículos mencionados anteriormente: en primer lugar, los requisitos para ser presidente de la República no pueden ser del todo similares a los de gobernador, ya que el presidente tiene un ámbito más amplio en relación con el gobernador. Para empezar, el presidente es tanto jefe de Estado como de Gobierno de la República mexicana, y el gobernador tiene su ámbito solamente en un estado como parte integrante de este país.

En cuanto al primer requisito para ser gobernador, se estableció que “debe ser ciudadano sinaloense por nacimiento o por vecindad”, en este último caso con residencia efectiva en el estado no menor de diez años anteriores al día de la elección. La primera fracción del artículo señala como requisito para ser presidente: “Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años”.

El segundo requisito para ser gobernador es referente a la edad que debe tener al momento de la elección, que en este caso es de treinta años, a diferencia del requisito para ser presidente, en que la edad es de treinta y cinco años.

En nuestra opinión en cuanto al requisito de la edad, es conveniente mencionar que la edad para ser gobernador debía ser igual que para ser presidente de la República de 35 años; siendo necesario, además, una experiencia en la política de diez años que puede ayudar a tener un mejor desempeño en este cargo público, sin olvidar que no se establece una edad máxima para ocupar dicho cargo.

El tercer requisito en comentario es el de la residencia, en el ámbito del estado ésta es de seis meses, al menos, inmediatamente antes de la elección, bastando para ser gobernador interino, provisional o sustituto, la calidad de ciudadano sinaloense. En cambio, en el ámbito federal debe haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia.

El cuarto requisito para ser gobernador es haber ganado la mayoría de los sufragios legales y en caso de empate se convocará a nuevas elecciones. El requisito para ser presidente de la República ordena no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

El quinto requisito tiene diferencias, para ser gobernador: no haber sido secretario, subsecretario, magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, procurador general de Justicia, juez de primera instancia, recaudador de rentas o presidente municipal, diputado o senador en el Congreso de la Unión, ministro de algún culto, a menos que se separen de sus cargos noventa días antes de las elecciones, con excepción de los ministros de culto, que no podrán ser electos; en cambio, en los requisitos para presidente de la República se menciona no estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección.

El penúltimo requisito para ser gobernador es no haber sido convicto por ningún tribunal ni haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo promovido contra las instituciones de la nación; a diferencia de los requisitos para ser presidente, que se refieren a no ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general del departamento administrativo, procurador general de la República ni gobernador de algún estado, a menos que se separen de su puesto seis meses antes del día de la elección.

El último requisito para gobernador es, de conformidad con el Código Civil y demás leyes sobre la materia, demostrar su calidad de ciudadano sinaloense por nacimiento; en cambio, el último requisito para ser presidente se refiere a no estar comprendido en algunas de las incapacidades establecidas en el artículo 83.

Con base en lo anterior, podemos concluir que los requisitos para ser gobernador del estado deben tener cambios en el sentido de que la edad para acceder a este cargo debiera ser de 35 años como lo es para presiden-

te de la República, la edad es importante para tener madurez en el desempeño de su cargo.

Bibliografía: Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 2003.

Artículo 57. El gobernador del estado entrará a ejercer su cargo el día primero de enero del año siguiente al de su elección, durará seis años en su ejercicio y no será reelecto.

Comentario: Los lineamientos básicos estructurales del órgano ejecutivo o administrativo de la Federación deben considerarse extensivos a los órganos ejecutivos o administrativos de los estados miembros, ya que sería ilógico, por no decir absurdo, que en sus principios jurídico-políticos fundamentales ambos tipos de órganos estuvieran configurados de diferente manera.

En tal virtud, la Constitución general establece que la elección de los gobernadores de las entidades federativas es directa, permitiendo que las legislaturas locales puedan expedir las leyes electorales respectivas en las que se regule el procedimiento para la designación de tales funcionarios, misma que debe provenir de la voluntad mayoritaria de la colectividad humana que corresponda al estado miembro de que se trate.

También en lo que atañe a los gobernadores, la ley suprema del país consigna el principio de “no reelección”, el cual opera por modo absoluto cuando la nominación respectiva haya sido popular ordinaria o extraordinaria, pues, en este caso, la persona en quien haya recaído no puede —por ningún motivo— volver a ocupar ese cargo, ni aun en el carácter de gobernador interino, provisional o sustituto, o de simple encargado de gobierno.

En el supuesto de que la elección no proceda de la voluntad popular directamente, sino de casos excepcionales de la legislatura local respectiva en las hipótesis que prevean las Constituciones particulares de cada estado, el mencionado principio no rige absolutamente, sino en forma relativa, en cuanto que el gobernador sustituto constitucional, el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, el interino, el provisional o el que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales de dicho funcionario, “no puede ser reelecto para el periodo inmediato siguiente, pero sí para el ulterior”.

Los antecedentes de este artículo se encuentran en la Constitución de 1931, en su artículo 63, el cual mencionaba que: “La duración será de cuatro años y no podrá ser reelecto hasta igual tiempo de haber cesado en sus funciones”.

En la Constitución de 1922 se estableció que el gobernador entraría el día primero del año siguiente al de su elección, durará cuatro años en su ejercicio, y no sería reelecto.

Es necesario establecer el periodo de tiempo que durará un gobernador en sus funciones, siendo éste relativo, ya que la historia establece que podrá volver a ocupar el cargo después de un periodo de haber sido gobernador, eso es positivo en el sentido de que una persona que ejerce un cargo de esa naturaleza y el cual dura cuatro años con la posibilidad de volver a ejercer tiene un sentido práctico.

Reformas. En la Constitución de 1922 se establecía el periodo de tiempo que ejercería un gobernador, y en 1943 se aumentó el cargo a seis años, entonces, estamos ante la presencia de una reelección relativa porque después de cierto tiempo puede volver a ejercer el cargo la persona antes mencionada.

*Comparación entre los artículos 57 de la Constitución local
y 83 de la Constitución federal*

El primero de los artículos en comentario se refiere a la fecha en que entrará el gobernador a ejercer sus funciones que es el 1.º de enero del año siguiente a la elección y durará en el seis años. En cambio, para el Ejecutivo Federal, la fecha para entrar a ejercer el cargo será el 1.º de diciembre del mismo año que fue electo. Por lo tanto, existen diferencias en cuanto a las fechas para entrar a ejercer su cargo, respectivamente. En la Constitución federal se menciona que: “El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República ya sea con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso podrá volver a desempeñar ese puesto”.

En este supuesto se establece que la persona que haya ejercido el cargo de presidente de la República no podrá volver a desempeñar ese puesto siendo al efecto el principio de “Sufragio efectivo no reelección”.

Una de las similitudes de estos artículos la encontramos en la duración del cargo público que en ambos será de seis años, y el señalamiento de que no podrán reelegirse.

En este artículo se presentan tres aspectos importantes: la fecha para ejercer el cargo de gobernador, la duración del cargo público, y la no reelección.

Es importante mencionar que sería conveniente que el cargo de gobernador que se encuentra actualmente en la Constitución pudiera ser cambiado a cuatro años y con la posibilidad de reelegirse, ya que si un gobernante tiene la oportunidad de serlo dos veces pudiera tener el pueblo confianza en él, ya que por lo menos en la primera elección trataría de hacer las cosas en beneficio de la comunidad, y en la segunda quizá no

lo harían en beneficio, pero por lo menos el pueblo puede beneficiarse aunque sea en el primer periodo.

Bibliografía: Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 2003.

Artículo 58. Las faltas temporales del gobernador del estado hasta por treinta días serán suplidas por el secretario de gobierno, con el carácter de encargado del despacho, las que excedan de tal periodo serán cubiertas por un gobernador interino que nombrará el Congreso por mayoría absoluta de votos de los diputados presentes. Si éste estuviese en receso al ocurrir la falta, la diputación permanente nombrará uno provisional.

Comentario: El antecedente de este artículo que habla de las faltas del gobernador por un periodo se encuentra en los artículos 68 y 70 de la Constitución de 1831. El artículo 68 menciona que habrá un vicegobernador que cubrirá las faltas del gobernador en los casos de muerte, suspensión, remoción, o enfermedad grave. En cualquier otro, resolverá la asamblea legislativa y, en su receso la diputación permanente. En el artículo 70 se establecía que si el vicegobernador no estuviere en la capital en los casos que menciona el artículo anterior o tuviere algún impedimento para servir al gobierno, la asamblea legislativa nombrará de fuera de su seno un gobernador provisional.

En el artículo 51 se establecía que el gobernador no podía ausentarse a más de doce leguas ni por mas de ocho días, sin permiso de la asamblea legislativa o de la diputación permanente en su receso; también, el artículo 67 señalaba que la asamblea legislativa, dentro de los diez días de calificadas las elecciones populares de gobernador y vicegobernador, elegirá tres ciudadanos para que por el orden de su nombramiento ejerzan el Poder Ejecutivo a falta de uno y de otro. En caso de faltar los tres ciudadanos nombrados, la asamblea elegirá un gobernador provisional.

En la Constitución de 1922 se agrega a lo anterior que la diputación permanente nombraría un provisional y convocaría al Congreso a sesiones extraordinarias para que este ratifique la designación del provisional o nombre un interino.

Reformas. La primera reforma de este artículo después de la Constitución antes mencionada fue en 1937, en la cual se establece que las faltas temporales del gobernador del estado hasta por diez días serán suplidas por el secretario general de Gobierno, con el carácter de encargado del despacho, y las que excedan de tal periodo serán cubiertas por un gobernador interino que nombrará el Congreso por mayoría absoluta de votos de los diputados presentes. Si éste estuviese en receso al ocurrir la falta, la diputación permanente nombrará uno provisional.

En la reforma de 1939 se cambian las faltas de diez a quince. En la reforma de 1945 las faltas que se le permiten al Ejecutivo estatal cambian de quince a treinta.

En 1950 se da otra reforma al artículo en comento al establecerse que las faltas del gobernador serán suplidas por el jefe del Departamento de Gobernación, en 1953 las faltas fueron suplidas por el secretario general de Gobierno.

*Comparación entre los artículos 58 de la Constitución local
y 85 de la Constitución federal*

Existe una diferencia en cuanto a los artículos en comento ya que el artículo 58 de la Constitución local establece que las faltas temporales del gobernador serán suplidas por un secretario de Gobierno con el carácter de encargado de despacho, y cuando excedan de este tiempo el Congreso nombrará uno interino o la diputación permanente nombrará uno provisional.

En el artículo 85 del Constitución federal se menciona que ante las faltas temporales del presidente, le corresponderá al Congreso o a la comisión permanente designar uno interino; si las faltas exceden de un mes y el Congreso no estuviere reunido, la comisión permanente convocará a sesiones extraordinarias para que se designe uno interino.

Las faltas del gobernador que sean temporales pueden ser hasta de un mes porque se puede presentar la situación de que tenga que ausentarse del estado por asuntos políticos, familiares o por enfermedad, incluso. Por eso, se prevé esta situación, pero se menciona que si las faltas exceden de este tiempo el Congreso podrá nombrar un interino o la diputación uno provisional, esta situación se podría presentar cuanto el gobernador llegue a morir o ausentarse por una enfermedad grave, es similar a lo que se encuentra establecido en la Constitución federal para el presidente de la República.

Artículo 59. En caso de falta absoluta de gobernador del estado, ocurrida dentro de los dos primeros años del sexenio, el Congreso se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un gobernador Interino, y expedirá inmediatamente la convocatoria a nuevas elecciones. Si el Congreso estuviere en receso al ocurrir la falta, la diputación permanente nombrará uno provisional y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias para que éste designe un gobernador

interino y convoque inmediatamente a elecciones. Si la falta absoluta del gobernador ocurriera en los últimos cuatro años de su periodo, si el Congreso se encontrase en sesiones, designará al gobernador sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido la diputación permanente nombrará un gobernador provisional y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del gobernador sustituto.¹¹²

Comentario: Se refiere a las faltas absolutas del gobernador, ya sea al principio de su mandato como antes de terminarlo, en la Constitución de 1861, en su artículo 45, se hace mención a las faltas absolutas del gobernador y del vicegobernador. Si esto fuese así, se procederá a nuevas elecciones, y el electo ejercerá sus funciones por el tiempo que falta para cumplirse el periodo constitucional; pero si la falta tuviere lugar en el cuarto año, el nombramiento se hará por el Congreso.

En las constituciones de 1870 y 1880 no hubo cambios en cuanto a las faltas absolutas del gobernador y vicegobernador. En la Constitución de 1894, en su artículo 41, se mencionan las faltas absolutas del gobernador y el vicegobernador siendo al efecto la siguiente: “Cuando la falta absoluta del gobernador ocurra dentro del último año del periodo constitucional, el gobernador interino solo durará el tiempo que falte para completar el periodo”.

Si la falta absoluta del gobernador ocurriere antes de que comience el último año del periodo constitucional, el gobernador interino expedirá dentro del preciso de quince días la convocatoria para proceder a nueva elección de gobernador.

En el artículo 50 de la Constitución de 1917 se estableció que en caso de falta absoluta del gobernador del estado ocurrida dentro de los tres primeros años del periodo respectivo, el Congreso se constituirá inmediatamente en colegio electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de votos, un gobernador interino, y expedirá luego la convocatoria a elecciones.

Reformas. En la Constitución de 1922 se hace mención a las faltas absolutas del gobernador, si ocurrían dentro de los tres primeros años de su cuatrienio, el Congreso se constituía inmediatamente en colegio electoral para elegir un gobernador interino y expediría una convocatoria para nuevas elecciones. Si la falta ocurría en el último año de su periodo, el Congreso del estado elegiría un sustituto.

Otra reforma de este artículo se llevó a cabo en 1948, al establecerse que en caso de que la falta absoluta del gobernador ocurriere dentro de

¹¹² Reformado según Decreto núm. 382, del 30 de abril de 1953, *Periódico Oficial*, núm. 56, 21 de mayo de 1953.

los cincuenta y cuatro primeros meses del sexenio, el Congreso se constituiría en colegio electoral y designaría a un gobernador interino. Si la falta ocurriera en los últimos dieciocho meses de su periodo, el Congreso elegiría un sustituto.

En 1953 se lleva a cabo otra reforma en cuanto a las faltas absolutas del gobernador, que es la que actualmente se encuentra en nuestra Constitución, siendo al efecto la siguiente: “Cuando la falta del gobernador ocurra dentro de los dos primeros años del sexenio, el Congreso se constituirá en colegio electoral, y designará un gobernador interino, y convocará a nuevas elecciones; si la falta ocurriera en los últimos cuatro años de su periodo, el Congreso designará un gobernador sustituto para que termine el periodo”.

*Comparación entre los artículos 59 de la Constitución local
y 84 de la Constitución federal*

En los preceptos existen similitudes, ya que en la Constitución local se menciona que cuando el gobernador tenga falta absoluta en los dos primeros años de su sexenio, el Congreso se constituirá en colegio electoral, nombrará un gobernador interino y convocará a nuevas elecciones. En la Constitución federal se establece la misma situación, sólo que la diferencia es que quien se constituirá en colegio electoral será el Congreso de la Unión,

Si el Congreso tanto estatal como federal no se encontrara en sesiones, la diputación permanente o la comisión permanente nombrarán un provisional.

Otra situación similar es que cuando el gobernador o presidente de la República faltare los últimos cuatro años de su mandato, se nombrará un sustituto para que termine el cargo.

Es importante mencionar que las faltas absolutas del gobernador deben estar previstas en el ordenamiento, ya que no se puede saber que llegará pasar, por lo tanto, al Congreso se le asignan facultades en cuanto a constituirse en colegio electoral para designar gobernador cuando la situación lo amerite siendo en los dos primeros años de su mandato. Además esta situación también la encontramos en el ámbito federal, sólo que en este supuesto tendrá que ser el Congreso de la Unión quien se constituya en colegio electoral; y convocará a nuevas elecciones. Asimismo, se establece que cuando la falta sea en los últimos cuatro años se nombre un sustituto para que termine el cargo.

Artículo 60. Siempre que por cualquier motivo no pudiera el Congreso o la diputación permanente hacer la designación de que tratan los artículos anteriores, entrará a ocupar el cargo, provisionalmente, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del estado.

Comentario: En la Constitución de 1917, en su artículo 49, último párrafo, se establecía: “Si la falta del gobernador fuere motivada por causa grave o por enfermedad que lo imposibilite de pronto para el ejercicio de sus funciones, entrará a sustituirlo el presidente del Supremo Tribunal de Justicia”. En la Constitución de 1922 no hubo reforma alguna respecto a este artículo, y hasta la fecha de esa manera se encuentra establecido en nuestra Constitución local.

Después de analizar minuciosamente el presente artículo damos cuenta de que no ha tenido reformas importantes, el contenido sigue siendo el original.

*Comparación entre los artículos 60 de la Constitución local
y 84 de la Constitución federal*

La comparación entre estos preceptos es que en el artículo 60 se establecen atribuciones que la misma Constitución le otorga (a la diputación permanente) siendo a efecto que cuando la diputación permanente o el Congreso del estado se encuentren en sesiones podrá designar un gobernador interino, quien será el presidente del Supremo Tribunal de Justicia del estado. En cuanto al artículo 84 de la Constitución federal, no se hace mención a alguna persona determinada para ejercer este cargo.

En este artículo se establece que cuando el Congreso del estado o la diputación permanente no puedan designar gobernador interino, provisional o sustituto, el presidente del Supremo Tribunal de Justicia entrará a ejercer las funciones provisionalmente. En nuestra opinión, quien debería entrar en funciones de manera provisional debiera ser el secretario de Gobierno del estado.

Artículo 61. La persona que haya fungido como gobernador en los casos previstos por los artículos 59 y 60 no podrá ser electa popularmente gobernador constitucional del estado para el periodo inmediato.

Comentario: Después de un minucioso análisis no encontramos antecedentes históricos en este precepto, únicamente lo que se encuentra establecido desde 1922.

La Constitución de 1922 estableció que el gobernador nombrado en los términos de los tres artículos anteriores no podrá ser gobernador del estado para el siguiente periodo si ha ejercido sus funciones dentro del último año del periodo constitucional respectivo.

En 1928 se hizo otra reforma en el sentido de que se agregó en el último párrafo que podrá ser gobernador sustituto; en 1938 se estableció la prohibición en cuanto a que no podrá ser electo popularmente en ningún tiempo y por ningún motivo, gobernador constitucional del estado.

En la reforma de 1941 se hace mención a lo siguiente: “El gobernador nombrado en los términos de los dos artículos anteriores, no podrá ser electo popularmente en ningún tiempo y por ningún tiempo gobernador constitucional del estado”.

La ultima reforma fue en 1948, en la cual se establecía: “La persona que haya fungido como gobernador en los casos previstos por los artículos 59 y 60, no podrá ser electa popularmente en ningún tiempo y por ningún motivo gobernador constitucional del estado”.

Es necesario mencionar que en este artículo se establece la no reelección, ya que las personas que tuvieron cargo de gobernador sea de manera provisional, interina o substituta no podrán ejercer el cargo, pero una situación importante se establece en la Constitución local al referir que las personas mencionadas no podrán ser reelectas popularmente para el periodo inmediato. Quiere decir que después de este periodo si pueden ser o aspirar a ejercer el cargo de gobernador.

*Comparación entre los artículos 61 de la Constitución local
y 83 de la Constitución federal*

El artículo 61 de la Constitución local tiene similitud con el artículo 83 del Constitución federal, ya que ambos mencionan que las personas que ya ejercieron los cargos de gobernador interino, provisional o sustituto o en su caso de presidente, no podrán ser electos popularmente. La diferencia es que en la Constitución local se hace mención a que para ese periodo no podrá ser electo, pero posteriormente sí podrá volver a desempeñar dicho cargo; no así en la Constitución federal, que establece claramente que en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Artículo 62. Si por cualquier motivo la elección ordinaria de gobernador no estuviere hecha y publicada antes del día primero de enero en que deba verificarse la renovación, o el electo no entrare al ejercicio de sus funciones, ese día cesará sin embargo el antiguo, y se encargará del Poder Ejecutivo el presidente del Tribunal de Justicia del estado por mientras se llenan aquellas formalidades.

Comentario: En la Constitución de 1831, en su artículo 79, se menciona que el gobernador tomará posesión el 1o. del siguiente marzo. Si para este día no estuvieran hechas y publicadas las elecciones, o ninguno de los nombrados estuviere expedito para posesionarse, cesará, sin embargo, el saliente; y el Poder Ejecutivo se depositará en un individuo nombrado por la asamblea legislativa, de fuera de su seno.

En este artículo no hubo reformas desde la Constitución de 1917 hasta la de 1922, y este texto se conserva de igual forma.

En este artículo se menciona un término para la renovación de la gubernatura y se plantea la situación de que no si la elección no estuviera hecha en tiempo y forma, o la persona electa no entrare en funciones, el gobernador saliente no podrá ejercerlo, sino que entrará provisionalmente el presidente del Supremo Tribunal de Justicia mientras se cumplen las formalidades.

*Comparación entre los artículos 62 de la Constitución local
y 85 de la Constitución federal*

Estos preceptos tienen similitudes en cuanto a la situación de que no entrare en funciones el gobernador electo o presidente, y en la Constitución local se establece quién podría desempeñar ese cargo; mientras que en la federal se menciona que el antiguo cesará en sus funciones y el Congreso designará a uno con carácter interino o provisional, según sea el caso.

Artículo 63. El cargo de gobernador del estado sólo es renunciable por causa grave que calificará el Congreso, ante el cual se presentará la renuncia.

Comentario: El antecedente de este precepto se encuentra en la Constitución de 1917, en la cual se menciona en el artículo 54, que el cargo de gobernador del estado es renunciable por causa grave que calificará el Congreso, ante el cual se presentará la renuncia. En la Constitución de 1922 se encuentra el artículo de la misma forma que en 1917.

Este artículo no ha tenido reformas ha permanecido inalterado.

El supuesto de que el gobernador sólo podrá renunciar por causa grave como, por ejemplo, una enfermedad que le impida ejercer sus funciones, e inclusive por problemas familiares, pero tendrá que hacerlo del conocimiento del Congreso.

*Comparación entre los artículos 63 de la Constitución local
y 86 de la Constitución federal*

Estos preceptos más que diferencias tienen similitudes, ya que el artículo 63 menciona que el cargo de gobernador del estado sólo es renunciable por causa grave que calificará el Congreso, ante el cual se presentará la renuncia. Por su parte, el artículo 86 de la Constitución federal establece que el cargo de presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

Artículo 64. El gobernador no podrá ausentarse del territorio del estado, por más de treinta días sin permiso del Congreso o de la diputación permanente en su caso.

Comentario: El antecedente lo encontramos en la Constitución de 1831, en el artículo 64 que mencionaba que el gobernador residirá en el lugar donde la asamblea legislativa y no podrá separarse de él a distancia de doce leguas, sin su permiso; y en su receso de la diputación permanente. Otra disposición la encontramos en la Constitución de 1917 en el artículo 55, en el cual se establece que el gobernador no podrá ausentarse del territorio de Sinaloa sin permiso del Congreso.

En la Constitución de 1922 se establece que el gobernador no podrá ausentarse del territorio del estado sin permiso del Congreso, igual que el anterior, pero existe otra versión acerca de que el gobernador no podrá ausentarse del estado por más de treinta días sin permiso del Congreso o de la diputación permanente (artículo 64).

Reforma. La primera reforma, después de la Constitución de 1922, data de 1937 que señala, al efecto, lo siguiente: “El gobernador no podrá ausentarse por más de diez días del territorio del estado, sin permiso del Congreso o de la diputación permanente en su caso”.

La segunda reforma fue en 1940 y establecía que el gobernador no podía ausentarse del estado por más de quince días.

La tercera reforma fue en 1945, en la cual se mencionaba que el gobernador podía ausentarse por más de treinta días.

En este precepto existe una limitación al gobernador en el sentido de que no podrá ausentarse del estado por más de treinta días, sin pedir permiso al Congreso o a la diputación permanente. Es una forma de que el gobernador se encuentre sujeto al Congreso, y que, incluso, tenga que avisar si va a salir del territorio. En parte es positivo el control, pero por otra estamos en la situación de que el legislativo controle al ejecutivo local.

*Comparación entre los artículos 64 de la Constitución local
y 88 de la Constitución federal*

Estos preceptos son similares, ya que el artículo 64 menciona que el gobernador no podrá ausentarse del territorio del estado por más de treinta días sin permiso del Congreso o de la diputación permanente, en su caso. El artículo 88 de la Constitución menciona que el presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la comisión permanente, en su caso.

Artículo 65. Son facultades y obligaciones del gobernador constitucional del estado las siguientes:¹¹³

I. Sancionar, promulgar, reglamentar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del estado proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos que la Constitución general de la República y esta Constitución le autoricen o faculten.¹¹⁴

II. Nombrar y remover a los servidores públicos de su dependencia cuyo nombramiento y remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución y demás leyes, así como concederles licencias y admitirles sus renunciaciones.¹¹⁵

III. Tener el mando de la fuerza pública en el estado. En los casos en que el gobernador del estado juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público podrá transmitir órdenes a la Policía Preventiva Municipal, quien deberá acatarlas.¹¹⁶

Segundo párrafo, derogado.¹¹⁷

IV. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias por conducto de la diputación permanente, y pedir al mismo la prórroga del periodo de sesiones por el tiempo que estime necesario.

V. Facilitar a las autoridades judiciales del estado, los auxilios que necesiten para el desempeño de sus funciones y excitarlas a que otorguen pronta y debida justicia.

VI. Presentar al Congreso del estado, a más tardar el último sábado del mes de noviembre de cada año, el proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el año siguiente y remitir a más tardar quince días antes de la apertura del primero y segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso del estado, la cuenta pública en los términos del artículo 37 de esta Constitución.¹¹⁸

¹¹³ Reformado según Decreto núm. 585, del 6 de octubre de 1998, *Periódico Oficial*, núm. 136, 13 de noviembre de 1998.

¹¹⁴ Reformada según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

¹¹⁵ Reformada según Decreto núm. 161, del 19 de febrero de 1985, *Periódico Oficial*, núm. 25, 27 de febrero de 1985.

¹¹⁶ Reformada según Decreto núm. 536, del 22 de marzo, *Periódico Oficial*, núm. 74, 20 de junio de 2001.

¹¹⁷ *Idem.*

¹¹⁸ Reformada según Decreto núm. 521, del 6 de marzo, *Periódico Oficial*, núm. 78, 29 de junio de 2001.

VII. Cuidar de que la recaudación e inversión de los caudales públicos se hagan con arreglo a las leyes.

VIII. Visitar las poblaciones del estado cuando menos una vez en su sexenio.¹¹⁹

IX. Formar la estadística del estado.

X. Pedir y dar informes al Congreso sobre cualquier ramo de la administración y al Supremo Tribunal de Justicia sobre los de su competencia.

XI. Expedir los títulos profesionales concedidos por las instituciones docentes oficiales del estado de acuerdo con las leyes que las rijan y autorizar los expedidos por los establecimientos docentes descentralizados de conformidad también con los ordenamientos respectivos.¹²⁰

XII. Extender los fiats de notarios con arreglo a la ley respectiva.

XIII. Certificar las firmas de todos los servidores públicos del estado que obren en documentos que hayan de surtir efectos fuera de éste.¹²¹

XIV. Expedir reglamentos para el régimen jurídico, orgánico, económico y operativo de las dependencias de la administración pública estatal y paraestatal.¹²²

XV. Concurrir por sí o por medio de representante a la apertura de cada periodo extraordinario de sesiones del Congreso, cuando sea convocado a solicitud de él, para informar acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.¹²³

XVI. Iniciar leyes y decretos ante el Congreso del estado.

XVII. Dictar las medidas urgentes que estime necesarias para la defensa de la salubridad pública del estado.

XVIII. Cuidar de que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales del Estado en materia penal, sean debidamente cumplidas; conceder indultos por delitos del orden común, así como proveer el cumplimiento del reconocimiento de inocencia de reos sentenciados, en los

¹¹⁹ Reformada según Decreto núm. 98, del 22 de abril de 1948, *Periódico Oficial*, núm. 55, 13 de mayo de 1948.

¹²⁰ Reformada según Decreto núm. 161, del 19 de febrero de 1985, *Periódico Oficial*, núm. 25, 27 de febrero de 1985.

¹²¹ *Idem*.

¹²² Reformada según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

¹²³ Reformada según Decreto núm. 71, del 30 de octubre de 1972, *Periódico Oficial*, núm. 137, 14 de noviembre de 1972.

casos que el Supremo Tribunal de Justicia del estado haya resuelto fundados.¹²⁴

XIX. Velar por la moralidad pública, impidiendo enérgicamente el establecimiento de juegos de azar.

XX. Otorgar concesiones en los términos que establezcan las leyes o sobre las bases que fije el Congreso en defecto de aquéllas.

XXI. Previa autorización del Congreso del estado, celebrar empréstitos, otorgar garantías o avales, y formalizar las demás modalidades y actos jurídicos que correspondan conforme a lo previsto en el artículo 84 de esta Constitución. Asimismo, bajo las mismas condiciones señaladas anteriormente, el Ejecutivo podrá constituirse en avalista de organismos sociales legalmente instituidos, que tengan por objeto obtener créditos para la realización de obras de interés social, cuando existan garantías de la recuperación del financiamiento.¹²⁵

XXII. Designar, con la ratificación del Congreso del estado o de su diputación permanente, al procurador general de Justicia, ratificación sin la cual no surtirá efecto la designación.¹²⁶

XXIII. Condonar adeudos fiscales a favor del estado, en los términos de la ley relativa que expida el Congreso del estado.¹²⁷

XXIII Bis. Formalizar toda clase de acuerdos, contratos y convenios.¹²⁸

XXIV. Los demás que le confieren la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución y las derivadas de ellas que no estén expresamente atribuidas o reservadas a los poderes de la Federación o a los otros poderes del estado.¹²⁹

Comentario: Las facultades y obligaciones del gobernador se encuentran consagradas desde la Constitución de 1831, ya que en cada una de las Constituciones que se han analizado en este trabajo siempre están presentes las atribuciones del gobernador, siendo al efecto las siguientes:

¹²⁴ Reformada según Decreto núm. 230, del 17 de diciembre de 2002, *Periódico Oficial*, núm. 112, 17 de septiembre de 2003.

¹²⁵ Reformada según Decreto núm. 274, del 24 de marzo de 2003, *Periódico Oficial*, núm. 87, 21 de julio de 2003.

¹²⁶ Reformada según Decreto núm. 585, del 6 de octubre de 1998, *Periódico Oficial*, núm. 136, 13 de noviembre de 1998.

¹²⁷ Reformada según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

¹²⁸ Adicionada según Decreto núm. 585, del 6 de octubre de 1998, *Periódico Oficial*, núm. 136, 13 de noviembre de 1998.

¹²⁹ Reformada según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

En la primera Constitución de 1831, en el artículo 80 se establecieron las facultades del gobernador, al mencionar que le corresponde sancionar y hacer cumplir las leyes y los decretos del estado; conservar el sosiego, tranquilidad y orden público; decretar con acuerdo en las leyes de inversión de los caudales públicos, proveer todos los destinos del estado entre otros. “I. Sancionar, promulgar, reglamentar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del estado proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Hasta este párrafo era el contenido de esta fracción en la Constitución de 1917. En la última Constitución se agregó a esta fracción lo siguiente: “I. Sancionar, promulgar, reglamentar, y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del estado proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia así, como expedir los reglamentos autónomos que la Constitución general de la República y esta Constitución le autoricen o faculten”.

Reformas. La Constitución de 1922 no tuvo reformas en un primer momento, sino que fue más tarde cuando se establecen cambios en las fracciones; empezaremos por la primera reforma del artículo en comento. La fracción III tuvo cambios porque anteriormente señalaba que el gobernador tendría el mando de la fuerza pública en el estado y en los municipios donde residiera habitual o transitoriamente, cuidando de la conservación del orden público; y la reforma de 1928 consistía en agregar a esta fracción: “pudiendo en estos casos remover y nombrar inspectores y demás miembros de la policía”.

En 1937 hubo otra reforma a la fracción VI, anteriormente señalaba que el gobernador debía presentar al Congreso del estado, antes del 1o. de octubre de cada año, el proyecto de Ley de Ingresos y Egresos para los años siguientes; con la reforma, la fracción cambia en cuanto a que la fecha de presentación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos sería para antes del 5 de diciembre.

En 1938 se reformó la fracción XI. Anteriormente se mencionaba que el gobernador podía expedir los títulos profesionales concedidos por las instituciones docentes oficiales del estado; con la reforma se agregó que esta expedición de títulos se haría de acuerdo con las leyes que las rijan.

Este artículo fue reformado en su fracción XXIII, en 1941; anteriormente, el gobernador podía condonar adeudos fiscales a favor del estado en cantidades de quinientos pesos; con la reforma esta cantidad fue disminuida quedando en trescientos pesos.

En 1945, también, fue reformada la fracción XXIII. La reforma consistió en que el gobernador podía condonar adeudos fiscales a favor del estado únicamente por el resto de ese año (1945), quedando a su arbitrio fijar el monto de la condonación según estudio que al respecto haga en cada caso, comunicando al H. Congreso la condonación que otorgue.

En 1948 se reformó la fracción VIII. Anteriormente se mencionaba que el gobernador debía visitar las poblaciones del estado cuando menos una vez en su cuatrienio; y con la reforma se cambia la visita de cuatro años que tenía el gobernador en su mandato, y se aumenta a seis años el ejercicio del poder, por lo tanto, debía visitar las poblaciones cuando menos una vez en su sexenio.

Otra reforma la encontramos en 1957, en la fracción XV. Anteriormente señalaba que el gobernador debía concurrir anualmente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso, para informar acerca del estado que guarda la administración pública, y para la apertura de las extraordinarias, cuando sea convocado por él, para informar acerca de los motivos que lo obligaron a convocar. En la reforma se establece que el gobernador deberá concurrir anualmente el 15 diciembre a la sesión que celebre ese día el H. Congreso del estado, y a la apertura de cada periodo extraordinario, cuando sea convocado a solicitud de él, para informar acerca de los motivos que lo obligaron a ello.

En 1972 se vuelve a reformar la fracción XV, en cuanto a que el gobernador debía concurrir por sí o por medio de representante a la apertura de cada periodo extraordinario de sesiones.

En 1987 se adiciona la fracción XXI quedando de la siguiente manera: “El gobernador otorgará avales, previa autorización del Congreso del estado, para garantizar empréstitos concedidos a organismos públicos legalmente instituidos, a que se refiere el artículo 84 de esta Constitución”.

Se adiciona la fracción anterior en 1994 quedando: “El gobernador podrá otorgar avales, previa autorización del Congreso del estado para garantizar empréstitos concedidos a organismos públicos legalmente instituidos, a que se refiere el artículo 84 de esta Constitución”.

Asimismo, conforme a las condiciones señaladas anteriormente, el Ejecutivo podrá constituirse en aval de organismos sociales legalmente instituidos que tengan por objeto obtener créditos para la realización de obras de interés social, cuando existan garantías de recuperación del financiamiento.

La penúltima reforma la encontramos en la fracción III: “El gobernador tendrá el mando de la fuerza pública en el estado y los municipios donde residirá habitual o transitoriamente; pudiendo nombrar al titular de la seguridad pública Municipal a propuesta del presidente municipal que corresponda, y podrá removerlo con causa justificada” (reforma de 1998).

La última reforma de este artículo fue en 2001, a la fracción III: “El gobernador tendrá el mando de la fuerza pública en el estado. En los casos en que el gobernador del estado lo juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, podrá transmitir órdenes a la policía preventiva municipal, quien deberá acatarlas”.

El gobernador de nuestro estado tiene facultades importantes, como la de sancionar reglamentar y ejecutar las leyes que expida el Congreso. Tiene también facultades para otorgar licencias y renunciaciones de los servidores públicos. Una de las facultades importantes en este precepto, desde nuestro punto de vista, es que el gobernador deberá visitar las poblaciones del estado cuando menos una vez al año.

Esto es fundamental, ya que en ocasiones los gobernantes una vez que obtienen el voto del pueblo se olvidan de ello, y si el gobernador visita estas poblaciones podrá darse cuenta de las necesidades que tiene el pueblo, y ofrecerles la ayuda que necesitan.

*Comparación entre los artículos 65 de la Constitución local
y 89 de la Constitución federal*

La Constitución del estado de Sinaloa, en su artículo 65, establece las facultades del gobernador, y en su fracción I es semejante a la fracción I de la Constitución federal en su artículo 89, que establece las facultades del presidente de la República.

Las dos mencionan que se sancionarán promulgarán, y ejecutarán las leyes, que en el ámbito local deberán ser conforme a lo que expide el Congreso estatal, y en el ámbito federal de acuerdo con lo establecido por el Congreso de la Unión.

La diferencia en las primeras fracciones es que la Constitución local amplía su contenido al mencionar que se expedirán reglamentos autónomos que la Constitución federal y esta Constitución le autoricen o faculten al gobernador. En la fracción I del artículo 89 se establece que corresponde al presidente de la República proveer en la esfera administrativa su exacta observancia.

En la segunda fracción de ambos artículos se menciona que en el ámbito local se nombrará y removerá a los servidores públicos de su dependencia, así como concederles licencias y admitirles su renuncia; en cambio, en la Constitución federal menciona acerca de esta fracción que el presidente nombrará y removerá libremente a los secretarios del despacho, removerá a los agentes diplomáticos y empleados de hacienda y nombrará y removerá libremente a los demás empleados de la Unión.

Existe similitud en estas fracciones, pero también diferencias. Similitud, en el sentido de que ambos podrán nombrar y remover a las personas que trabajan en su gabinete; y la diferencia es que el presidente, aparte de lo que se mencionó, tendrá la libertad para remover empleados de hacienda y personal de la Unión.

En la fracción III de los artículos comentados no existe ninguna similitud, sino por el contrario. En la Constitución local se menciona que el

gobernador tendrá el mando de la fuerza pública, y en la Constitución federal se establece la facultad del presidente de nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del Senado.

Las fracciones cuartas son totalmente diferentes, ya que en la local se establece que el gobernador convocará a sesiones extraordinarias al Congreso del estado; mientras que en la Constitución federal en la fracción cuarta se habla de que el presidente nombrará, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, y los demás empleados superiores de hacienda.

Por lo tanto, la fracción IV, del artículo 65, de la Constitución local tiene similitud con la fracción XI, del artículo 89, ya que ésta menciona que el presidente convocará al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la comisión permanente.

En cuanto a la fracción V, existen también diferencias, ya que la Constitución local menciona que el gobernador facilitará a las autoridades judiciales del estado, los auxilios que necesiten para el desempeño de sus funciones y las exhortará a que otorguen pronta y debida justicia; en cambio, la fracción V del artículo 89 de la Constitución federal establece que el presidente nombrará a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes.

Por ende, la fracción quinta, del artículo 65, de la Constitución local tiene similitud con la fracción XII, del artículo 89, de la Constitución federal, en cuanto a que se menciona que el presidente de la República facilitará al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

La fracción VI del artículo 65 de la Constitución local establece que el Ejecutivo estatal deberá presentar al Congreso del estado a más tardar el último sábado de noviembre de cada año, el proyecto de ley de ingresos y presupuesto de egresos para el año siguiente y remitir a más tardar quince días antes de la apertura del primero y segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso del estado. En el artículo 89 de la Constitución federal no se encuentra una fracción similar a la mencionada, sino que esa facultad del presidente la encontramos en el artículo 74, fracción IV, primer párrafo, dentro de las facultades de la Cámara de Diputados, que al efecto menciona que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional.

En cuanto a las demás fracciones del artículo 89 en relación con el artículo 65 existen diferencias y pocas similitudes.

La fracción VII de la Constitución local establece que el Ejecutivo estatal cuidará de que la recaudación e inversión de los caudales públicos se

hagan con arreglo a las leyes. La fracción VI del artículo 89 de la Constitución federal está derogada.

La fracción VIII, del artículo 65, de la Constitución local establece que el Ejecutivo visitará una vez por lo menos las poblaciones del estado; en cambio, el artículo 89 en esta fracción habla de que el presidente declarará la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

En lo que respecta a la fracción IX, del artículo 65, de la Constitución local, habla sobre formar la estadística del estado; en tanto que el artículo 89 de la Constitución federal habla de que el presidente designará, con ratificación del Senado, al procurador general de la República.

La fracción IX del artículo 89 tiene similitud con la fracción XXI del artículo 65 al mencionar que el gobernador designará con ratificación del Congreso estatal o de su diputación permanente al procurador de Justicia del estado, ratificación sin la cual no surtirá efecto la designación.

La fracción X de la Constitución local no tiene similitud con la fracción X, del artículo 89, de la Constitución federal, ya que en la primera menciona que el presidente pedirá y dará informes al Congreso sobre cualquier ramo de su administración y al Supremo Tribunal de Justicia sobre los de su competencia; en cambio, la fracción X, del artículo 89, habla de que el presidente dirigirá la política exterior y celebrará tratados internacionales sometiéndolo a la aprobación del Senado.

En cuanto a la fracción XI, el artículo 65 menciona que el gobernador expedirá los títulos profesionales concedidos por las instituciones docentes oficiales de acuerdo con las leyes que las rijan. En cambio, la fracción del 89 se refiere a que el presidente convocará a sesiones extraordinarias al Congreso; lo que ya se comentó en su oportunidad.

La fracción XII del artículo 65 de la Constitución local menciona que el gobernador extenderá los fiats de notarios con arreglo a la ley; en cambio, la fracción XII del artículo 89 menciona que se facilitarán al Poder Judicial los auxilios que necesite; como ya se comentó con otra fracción.

La fracción XIII del artículo 65 se refiere a que el gobernador certificará las firmas de todos los servidores públicos del estado; y en la fracción del artículo 89 se refiere a la facultad del presidente para habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas. Existe una gran diferencia entre ambas fracciones.

En cuanto a la fracción XIV del artículo 65 de la Constitución local, el gobernador expedirá reglamentos para el régimen jurídico, orgánico, económico y operativo de las dependencias de la administración estatal y paraestatal; en cambio, en la fracción XIV del artículo 89 de la Constitución federal se establece que el presidente concederá conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales.

La fracción XV del artículo 65 se refiere a que el gobernador puede concurrir por sí o por medio de representante a la apertura del periodo extraordinario de sesiones del Congreso; diferencia con la fracción XV del artículo 89, en el cual se menciona que el presidente otorgará privilegios exclusivos por tiempo limitado a los descubridores de alguna obra.

La fracción XVI del artículo 65 se refiere a que el gobernador podrá iniciar leyes y decretos ante el Congreso del estado; en cambio, la fracción XVI, del artículo 89, se refiere a que el presidente podrá hacer nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX con aprobación de la comisión permanente.

La fracción XVII se refiere a que el gobernador dictará las medidas urgentes que estime necesarias para la defensa de la salubridad del estado; en cambio, esta fracción en el artículo 89 ha sido derogada.

La fracción XVIII del artículo 65 se refiere a que el gobernador cuidará que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales del estado en materia penal sean debidamente cumplidas; en cambio, la fracción XVII del artículo 89 se refiere a que el presidente presentará una terna para la designación de ministros al Senado.

La fracción XIX del artículo 65 se refiere a que el gobernador velará por la moralidad pública, impidiendo enérgicamente el establecimiento de juegos de azar; en cambio, la fracción XIX del artículo 89 ha sido derogada.

La fracción XX del artículo 65 otorga facultades al gobernador para otorgar concesiones en los términos que establezcan las leyes; en cambio, la fracción XX, del artículo 89 menciona: "Las demás que le confiera expresamente esta Constitución". Existen diferencias entre estas dos fracciones.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Sinaloa expresa en su artículo 2o. que el gobernador constitucional del estado, depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo, es el titular y autoridad máxima de la administración pública salvo los recursos que expresamente establezcan otras leyes, sus resoluciones serán inapelables en la vía administrativa.

El maestro Ramírez Millán, en su obra el *Derecho constitucional sinaloense*, menciona la facultad reglamentaria que tiene el gobernador para expedir reglamentos y decretos, entre otros. El Poder Ejecutivo, en el ejercicio de sus facultades, realiza numerosos y diversos actos, entre los que se encuentra la facultad de expedir reglamentos que tienen por objeto aprobar o autorizar y, en su caso, prohibir a los particulares la realización de determinadas conductas.

En relación con esta facultad reglamentaria, en la que el Ejecutivo debe dar cumplimiento a los requisitos establecidos, existen posiciones doctrinarias que argumentan que con el otorgamiento de esta facultad se ha es-

tablecido una forma de regulación de las conductas de las características similares a la facultad legislativa.

La facultad reglamentaria del gobernador es similar a la del presidente de la República, ya que en su artículo 92 de la Constitución federal se encuentra esta facultad en cuanto a que puede expedir reglamentos, decretos, órdenes, siempre y cuando sean ratificados por los secretarios del ramo que corresponda.

Bibliografía: Ramírez Millán, Jesús, *Derecho constitucional sinaloense*, Culiacán, Sinaloa, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000.

Sección I

*Del despacho del Poder Ejecutivo*¹³⁰

Artículo 66. La administración pública será estatal y paraestatal.

Estatual 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.¹³¹

Comentario: La importancia coyuntural de época y lugar hace patente un requerimiento social que consiste en la necesidad de una reforma legislativa completa, que comprenda necesariamente la Constitución Política del estado y varias de las leyes locales ordinarias que de ella derivan y en ella se sustentan.

La idea del Honorable Congreso del estado, al discutir esta propuesta del Ejecutivo, indudablemente que, conlleva a la necesidad de realizar determinadas adiciones a nuestra Constitución, expresando que las mismas en su concepción integral, tienden básicamente a cambiar el sistema rígido que actualmente se encuentra establecido, procurando, dentro del principio de legalidad, estructurarla con la deseable flexibilidad al fin

¹³⁰ Reformado según Decreto núm. 79, del 30 de noviembre de 1972, *Periódico Oficial*, núm. 149, 12 de diciembre de 1972.

¹³¹ Reformado según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

también de que pueda con la adecuación para sustentar la reforma administrativa en el estado.

En ese orden de ideas, es de considerarse que la reforma propuesta al artículo en cuestión, para adecuarlo a la nueva técnica de la administración pública, suprimiendo la existencia restringida de tres secretarías, con nombres precisados en la Constitución, por la estructuración de una administración pública estatal y paraestatal. La estatal se sujetará a la ley orgánica que expida el Congreso y su reglamento orgánico que expida el gobernador, así como a los reglamentos y decretos que expida el gobernador relativos a la creación de entidades administrativas. La paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso y a las disposiciones reglamentarias generales y a las especiales que en su ejecución expida el gobernador.

Se considera que el logro de tal reforma constitucional radica en que la administración pública tenga la flexibilidad ineludible cada vez que las realidades exijan modificaciones de estructura funcional para el Ejecutivo y logrando que los actos que ésta realice se ajusten debidamente a la garantía de legalidad consignada como un derecho subjetivo público en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se trata, pues, de una serie de disposiciones constitucionales, ya establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, donde es necesario soslayar que existen esquemas de las funciones de la esfera competencial de los órganos en cuestión, sin embargo, en el afán de transparentar los ámbitos competenciales, se ha dividido en dos niveles: la estatal y la paraestatal; el énfasis se hace en la posición de la función constitucional, planteada desde la perspectiva de la norma suprema que establece la operatividad de la administración pública estatal, especialmente en su aspecto normativo, pues, para ello, es sumamente necesario que se expidan un conjunto de disposiciones, como lo dicen los acuerdos y disposiciones, cuyo propósito sea el de procurar el buen funcionamiento de la administración pública estatal.

Con un enfoque sistemático hemos definido al estado como un sistema integrado por un conjunto humano asentado permanente en una circunscripción territorial específica, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de las voluntades de los integrantes de la parte más fuerte de dicho conjunto, sujeto a un orden jurídico propio y a un poder soberano, cuyos fines, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto humano —no necesariamente la más numerosa—, aun cuando a veces influya otra o las demás partes.

Bibliografía: *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 2000; *Historia legislativa y parlamentaria de Sinaloa*, Culiacán, Sinaloa, Congreso del Estado de Sinaloa, LVII Legislatura, 1999.

Artículo. 67. Para ser secretario general de Gobierno se requerirá ser ciudadano sinaloense en el ejercicio de sus derechos, poseer la capacidad necesaria a juicio del gobernador del estado y tener 30 años cumplidos.¹³²

Comentario: Al aprobarse la Constitución Política del estado por el Congreso Constituyente del mismo en 1917, y que derogó la Constitución de 1894, en la cual figuraba la Secretaría General del Estado, se expidió la Ley número 16 que comenzó a regir el 1o. de enero de 1918 como reglamentaria de los departamentos gubernativos que la propia ley estableció en la siguiente forma: de Gobernación, de Fomento, de Educación Pública, de Hacienda y de Justicia.

Los expresados cinco departamentos estuvieron funcionando hasta el 30 de septiembre de 1920, cuando por Decreto número 173, expedido el 19 de julio y sancionado el 20 del mismo mes y año, se reformó la Ley número 16 que los creó.

El propio Decreto número 173, ya citado, suprimió tres departamentos gubernativos: el de Educación, el de Fomento y el de Justicia, creando en su lugar las secciones respectivas y dejando subsistentes los de Gobernación y Hacienda, únicamente.

En la nueva Constitución Política del estado actualmente en vigor y que comenzó a regir el 20 de julio de 1922 —fecha en que se promulgó en el *Periódico Oficial del Estado*—, en su artículo 66 vigente, se estableció que habría para el estudio y despacho de los negocios de la resolución del Ejecutivo, el número de departamentos que el Congreso establecería por una ley.

Posteriormente, el 25 de septiembre de 1924, se expidió el Decreto número 8 por el H. Congreso del estado, estableciendo los departamentos de Gobernación, Hacienda y Educación, que son los que han venido funcionando desde el 1o. de octubre del mismo año hasta la fecha.

Como se advierte, ya en 1920 se habían suprimido por no indispensables y onerosos los departamentos de Educación, Fomento y Justicia, estando los dos últimos suplidos hasta la fecha, y en aquella solamente se dejaron los de Gobernación y Hacienda que subsisten todavía e inclusive el de Educación que posteriormente, y de acuerdo con el Decreto número 8, se volvió a crear.

La relación histórico-legislativa que hicimos muestra la poca estabilidad que han tenido los susodichos departamentos, así como que sus resultados no han correspondido prácticamente a la necesidad de su existencia, de donde se infiere que carece de objeto que subsistan en lo sucesivo. Se expo-

¹³² Reformado según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

ne la conveniencia, por razones de orden y de economía, de suprimirlos totalmente, de instituir en su lugar una dependencia que, con más cohesión con el Ejecutivo, coopere con el mismo al despacho expedito de los asuntos públicos, y evitar a la vez supresiones parciales de departamentos y restablecimiento de los mismos, como ha venido aconteciendo en estos últimos años.

El sistema de los departamentos gubernativos simula el de las secretarías de Estado, en el régimen de gobierno del Poder Ejecutivo Federal, y se aparta completamente de los sistemas de organización de carácter técnico y administrativo de los demás gobiernos de los estados, los cuales tienen implantada una secretaría general que funciona con una sección para cada ramo de la administración pública, habiendo cuantas secciones sean necesarias y dependiendo todas ellas de la propia secretaría.

En todo acto de gobierno se repite el proceso siguiente: el problema o necesidad por resolver o satisfacer se presenta en cualquiera de sus ramas (hacienda, gobernación, educación, etcétera), y requiere su planteo ante el gobernador para que decida (función exclusiva de dicho funcionario). Para llevar a la realización esa decisión son indispensables medidas de trámite y de ejecución por parte de alguna o algunas de las mencionadas ramas.

Dentro del proceso anteriormente esquematizado es fácil comprender qué tanto en el periodo de planteo (recolección de datos y antecedentes relativos, estudio y sugerencias correspondientes, etcétera) como en el periodo de ejecución, es decir, en esos dos periodos que forman el trámite de gobierno, es conveniente que sea un solo jefe el que, con la autoridad y responsabilidad consiguientes, ayude al jefe del Estado, armonizando la labor de los diferentes órganos del mismo, estableciendo con ello la unidad de trámite que corresponde a la Secretaría General de Gobierno, tan indispensable como la unidad de decisión, que corresponde al gobernador del estado.

Por otra parte, las jefaturas de los tres departamentos que hoy existen implican mayores gastos, tanto por los sueldos de que disfrutan como porque disponen de mayor personal con la categoría de jefes de sección de cada departamento, en vez de encargados de mesas de trámite que se establecerían en las secciones dependientes de la Secretaría General del Gobierno.

Respecto a la libertad y responsabilidad correspondiente de criterio en actos de gobierno de la Secretaría General, cuya creación se propone en el artículo 66 del proyecto, son las mismas que estatuye actualmente la Constitución Política del estado para los actuales jefes de departamentos gubernativos.

En cuanto a las reformas que se propusieron para el artículo 58 de la misma Constitución, el H. Congreso del estado notó la conveniencia de

que sean aprobadas, pues por el texto en que quedó reformado dicho precepto constitucional, se verá el ahorro de trámites para la designación de un gobernador que supla las faltas temporales del que esté en funciones, ya que, regularmente, las licencias que se conceden en estos casos son cortas y no exceden de un mes; el mismo secretario general del Gobierno puede quedar encargado del despacho del Poder Ejecutivo con carácter de gobernador sustituto, y en este sentido fue en su momento reformado este artículo, pues debe suponerse que nadie mejor que el secretario de Gobierno puede seguir la política y línea de conducta del Ejecutivo continuando igual la marcha de la administración por estar íntimamente enterado de ella.

En conclusión, es a través de la historia constitucional de nuestra entidad como se advierte el interés de regular la designación de los funcionarios de primer nivel, en el presente caso, está claro que el texto original hacía alusión única y exclusivamente a los jefes de departamento gubernativos, sin embargo, ya hemos expresado con justificación la necesidad de crear el cargo de secretario general de Gobierno, además de los requisitos que debe reunir el perfil de dicho funcionario. Como está claro, uno de los requisitos es precisamente la disposición que establezca la edad mínima para ser secretario general de Gobierno siendo ésta de treinta años. La idea básica de esta diferencia de edades se encuentra en la concepción que se tiene a cerca de la responsabilidad del cargo, y, además, directamente ligada a la capacidad de la persona que deba ocupar el puesto, pues en todo caso sus aptitudes, quedan a la discrecionalidad del gobernador.

La idea prevaleciente en nuestra entidad sobre la responsabilidad del secretario general de Gobierno, es importante, dado que se sostiene que este funcionario viene a llenar la urgente necesidad que tiene la organización estatal de contar con una estructura que haga valer y modere desde luego, el ímpetu de la democracia, el reflexivo e incesante cambio de las instituciones, a fin de garantizar la tranquilidad social, sin abandonar el planteamiento de una política racional, democrática y, auténticamente, federalista.

Bibliografía: *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 2000; *Historia legislativa y parlamentaria de Sinaloa*, Congreso del Estado de Sinaloa, LVII Legislatura, Culiacán, Sinaloa, 1999.

Artículo. 68. Los secretarios y subsecretarios de los diversos ramos de la administración pública no podrán desempeñar algún otro cargo, empleo o comisión oficial y particulares por los que reciban remuneración, con excepción de la integración en los consejos de los organis-

mos estatales, paraestatales y municipales y de los cargos docentes, ni ejercer profesión alguna salvo en causas propias del ejercicio de sus funciones.¹³³

Comentario: La relación histórico-legislativa desde su enfoque constitucional muestra, evidentemente, la necesidad de que por la naturaleza de las responsabilidades asignadas a este tipo de funcionarios de la administración pública estén impedidos para poder desempeñar otro cargo o empleo, sin que ello signifique descuidar o desatender su trascendente responsabilidad. La poca estabilidad que han tenido los susodichos departamentos, la necesidad de esta disposición, se infiere en razón de que el estado requiere de funcionarios comprometidos con el importante papel que habrán de desempeñar, porque es necesaria una verdadera cohesión con el Ejecutivo.

Por ello, es conveniente que cada secretario o subsecretario tenga la autoridad y responsabilidad consiguiente, a fin de colaborar de manera transparente con el jefe del estado, armonizando la labor de los diferentes órganos del mismo estableciendo con ello la unidad y cohesión que corresponde a un funcionario de tal nivel.

Al recoger y normativizar las ideas de Montesquieu, los miembros de la Asamblea Nacional describieron los ejes centrales del Estado moderno: la Constitución y la concentración de poderes en una sola persona o determinadas personas o corporación, inaugurando una época de vida con libertad y justicia, igualdad, organización social de beneficio colectivo y no de opresión, responsabilidad de los funcionarios públicos, ley derivada de la voluntad general y una lucha sin cuartel contra los tiranos. Así, al eclipsarse para siempre el absolutismo, se afirma que la Revolución francesa es en lo político a la humanidad, lo que el cristianismo a la civilización. La liquidación de una época y el surgimiento de otra; la sustitución de los valores políticos; el arraigamiento de un nuevo principio de la legitimidad política: la democracia; la estructuración del Estado por acuerdo de la voluntad soberana del pueblo y el ejercicio del poder no por medios personales o de estirpe, sino por delegación del pueblo y para el pueblo.

En la actualidad, no encontramos ningún autor de derecho constitucional que no se refiera al elemento de la división de poderes como algo imprescindible para lograr la democracia; por ello, es necesario que en el Estado exista una pluralidad de funcionarios públicos que actúen a veces por independencia, y a veces con estrecha colaboración. Tales funcionarios deben tener delimitadas sus competencias por el derecho, por la

¹³³ Reformado según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

Constitución. En principio, todas las tareas del Estado pueden ser realizadas por un individuo responsable y director de un equipo de subalternos (como en las monarquías absolutas); sin embargo, tal estructuración del poder es la más propensa a la arbitrariedad y a la injusticia, razón por la cual el Estado se opone a la concentración del poder, situación severamente criticada por Locke y Montesquieu, impugnada violentamente por los revolucionarios de la libertad, y condenada por los constituyentes primarios de la democracia, al consagrar como derecho del hombre la separación de los poderes.

Al respecto, nos dice Loewenstein que: “Este principio es el reconocimiento de la pluralidad de funciones que el Estado realiza”. Así, al aceptar la necesidad, la urgencia y la utilidad de consagrar y hacer efectiva la separación de los poderes, podríamos con nuestras propias palabras insistir sobre su trascendencia, pero por su elocuencia, preferimos repetir directamente el pensamiento de Montesquieu, que al respecto dice:

Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura, la potencia legislativa está reunida con la potencia ejecutora, no hay libertad, porque se podría temer que el mismo monarca o el mismo senado no hagan leyes tiránicas, sino para aplicarlas tiránicamente, no hay tampoco libertad si la potencia de juzgar no está separada de la potencia legislativa y de la ejecutora. Si está unida a la potencia legislativa, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitraria, pues el juez será legislador. Si está unida a la potencia ejecutora el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de los principales o de los nobles o del pueblo ejercieran estos tres poderes, el de hacer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o diferencias de los particulares..., el mismo cuerpo de magistratura tiene, como ejecutor de las leyes, toda la potencia que se ha dado como legislador. Puede asolar al Estado por sus voluntades generales, y como tiene también la potencia de juzgar, puede destruir a cada ciudadano por sus voluntades particulares... La potencia de juzgar debe ser otorgada a personas tomadas del cuerpo del pueblo... Los otros dos poderes podrían más bien ser depositados en magistrados o cuerpos permanentes, por que no se ejerciten sobre ningún particular; no siendo el uno sino la voluntad general..., estas tres potencias deberían mantenerse en reposo, pero como por el movimiento necesario de las cosas están obligadas a actuar, estarán obligados a actuar concertadamente.¹³⁴

Así, según Montesquieu, los órganos del Estado deben, por una parte, actuar autónomamente, y, por la otra, colaborar y supervisarse recíprocamente; lo último no va en detrimento de su importancia ni lastima la de-

¹³⁴ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1970.

mocracia, pues ésta no sólo exige participación y control del pueblo, sino también control interno, autocontrol del Estado, respecto a cada uno de sus funcionarios.

La relación de los poderes entre sí planteada por Montesquieu, ha tenido como único objetivo facilitar el ejercicio de los órganos que conforman el Estado, en la realización de sus múltiples funciones, y evitar con ello, en primer lugar, los abusos, excesos, pero sobre todo que exista una eficaz exclusividad en las tareas encomendadas, dada su importante investidura, sin embargo, en la práctica nos demuestra que dicha división no ha sido real, ya que los poderes del Estado no tienen exclusividad en cuanto a sus funciones en la actualidad, sino que más bien existe entre ellos una relación que particularmente se entabla entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, aunado a que funcionarios de primer nivel se encuentran desviando sus funciones y mantienen, desde luego, el desempeño de otros cargos y comisiones, que hacen ineficaz sus obligaciones constitucionales. En opinión de algunos constitucionalistas como Jorge Carpizo e Ignacio Burgoa, los caracteres de los poderes federales son distintos y en razón de ello también son diferentes las relaciones que pueden darse entre ellos. Así, las principales características de dichos poderes son las siguientes:

Poder Ejecutivo: tiene mando a través de la fuerza material, ya que dispone del Ejército nacional y de otros cuerpos armados. *Poder Legislativo:* tiene mando a través de la ley, porque su función es crearla. *Poder Judicial:* la función que realiza este poder es diferente, puesto que carece de mando, ya que no dispone de la fuerza material ni tiene como función crear las leyes; sin embargo, este poder en el juicio de amparo desempeña una labor muy importante, cuando se coloca por encima de los otros tres poderes para cuestionar sus actos arbitrarios e invalidarlos, logrando con ello la restitución de dos cosas importantes dentro de la esfera jurídica de los gobernados: a) la legalidad de la Constitución y b) las garantías violadas en perjuicio de los gobernados.

En opinión de Jorge Carpizo, un sistema de gobierno es “la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la Constitución de la unidad del Estado que se manifiesta en la estructura real del poder político en un país” y, desde luego, en cada una de las entidades federativas.

Cabe destacar que nuestra Constitución local le concede facultades a cada uno de los secretarios y subsecretarios del estado, que los coloca por encima de los otros dos poderes. El artículo 89 constitucional contiene las principales facultades y obligaciones del presidente de la República.

Finalmente, con respecto a la exclusividad en el desempeño tanto del secretario general de Gobierno como de los subsecretarios —según varios constitucionalistas han afirmado—, nuestro sistema de gobierno se ha visto inmerso en una crisis insuperable, ocasionada por diversos factores: el de la grave situación económica por la que atraviesa nuestro país, y por supuesto de nuestra entidad, la falta de credibilidad de sus gobernantes por parte de la población; la grave inseguridad, la falta de una rápida y eficaz propuesta para actualizar el marco jurídico, y, desde luego, la infiltración en altas esferas del crimen organizado; circunstancias que desde luego obligan a ponderar el papel de estos altos funcionarios. Por eso, hoy debe plantearse el fin de una imagen del funcionario poderoso, y pensar en el nuevo paradigma del funcionario capaz de aglutinar en su persona una serie de atribuciones que le permitan agrupar, unir y unificar a los principales grupos de la población sinaloense.

Creo que es muy sencillo hacer una conclusión a cerca de la efectividad que debe reunir tanto el secretario general de Gobierno como los subsecretarios, son ejes fundamentales del quehacer del estado.

Bibliografía: Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1973; Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1970; Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, *Le spirit des lois*, París, Gallimard, 1970, citado por Venegas Trejo, Francisco, “Democracia, regímenes políticos y el presidencialismo mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, núms. 127-129, 1999.

Artículo 69. Para ser válidos los decretos, reglamentos y acuerdos del gobernador, deberán estar firmados por éste y por el secretario encargado del ramo a que el asunto corresponda, de los que serán solidariamente responsables.¹³⁵

Comentario: Al aprobarse la Constitución Política del estado por el Congreso Constituyente de 1922, este precepto se modificó para quedar con el texto actual del 1o. de febrero de 1934.

Una de las figuras más representativas que se pretende al aprobar esta reforma constitucional es, precisamente, la de establecer un “candado”: el refrendo. Entre las funciones esenciales que tiene esta forma de control tenemos:

- 1) Sirve para limitar la actuación del Ejecutivo.

¹³⁵ Reformado según Decreto núm. 79, del 30 de noviembre de 1972, *Periódico Oficial*, núm. 149, 12 de diciembre de 1972.

2) Para traspasar la responsabilidad del acto del jefe del Ejecutivo al ministro refrendatario.

3) La que dice que se convierte el ministro en un simple fedatario.

El refrendo surgió en el derecho constitucional moderno, del cual los actos por escrito del jefe del Estado, rey, emperador, presidente de la República, incluso gobernador de estado, político y jurídicamente responsable, requieren ser refrendados por uno o varios ministros.

Es claro mencionar que el estudio se refiere única y exclusivamente al refrendo en México.

Definición más completa es la que nos da Rafael Pina cuando establece que el refrendo “es el acto por el cual ministros y secretarios de Estado, asumen la responsabilidad que pueda derivarse de los reglamentos, decretos, y órdenes del presidente, uniendo la firma a la de éste al pie de los mismos”, ya no habla de validez como la definición anterior.

Nuestra Constitución Política, tanto federal como estatal, establece que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente y gobernador, respectivamente, deberán estar firmados por el secretario de estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos. Dichos actos pueden ser reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes y decretos promulgatorios de leyes y decretos expedidos por el Ejecutivo del estado.

Así las cosas, siendo los reglamentos medios de la ley para desarrollar su aplicación, decretos, los actos no legislativos, esto es, los político-administrativos y los político-jurisdiccionales, acuerdos y órdenes, integran unos y otros un diferente sector de decisiones, mediante las cuales el titular de un órgano ordena a uno inferior, la realización de determinada actividad o función. Los objetivos de los acuerdos o decisiones presidenciales son hacer una correcta interpretación de las leyes, cumplir con rigor constitucional las leyes dictadas por el Congreso, resolver asuntos internos de la administración pública y adoptar las resoluciones legales que en su caso específico procedan con la competencia de que disponga el órgano.

El refrendo en nuestro país es una figura tomada de la Constitución de Cádiz: “Todas las ordenes del rey deberán ir firmadas por el secretario de Despacho”. Don José María Morelos lanza lo que se conoce por *Sentimientos de la nación*, que establecía que los títulos o despachos de los empleados, decretos, las circulares y demás órdenes que sean propias del alto gobierno, irán firmados por los tres individuos y el secretario a que corresponda. Podemos decir que este es el primer antecedente mexicano de lo que sería el actual artículo 92 de nuestra Constitución.

Otro antecedente del refrendo es el encontrado en el *Mensaje y proyecto de Constitución*, de Venustiano Carranza, que decía que todos los regla-

mentos, decretos y órdenes del presidente deberían ir firmados por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos, exceptuándose los dirigidos al gobierno del distrito, que enviará directamente el presidente al gobernador.

La teoría del derecho constitucional y administrativo suele atribuir a la figura del refrendo, al menos, tres finalidades que no son compartidas de manera general por todos los tratadistas. Estas finalidades —de las que tenemos conocimiento— son las siguientes:

1. Certificar la autenticidad de la firma. Tena Ramírez, agrega que “la intervención del secretario de Estado no se agota en la modesta función de dar fe, a la firma del jefe del Ejecutivo”. El maestro Acosta Romero agrega: “Conforme al artículo 92 de la Constitución no se prevé que uno de los efectos de la firma del secretario sea autenticar, tampoco en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni entre otras leyes orgánicas de las secretarías de Estado, se faculta a los secretarios de Estado para certificar o autenticar los actos del presidente de la República”.¹³⁶

2. Limitar la actuación del Ejecutivo. Con la participación del ministro refrendatario, se estima, según algunos autores, que el presidente pierde algo de su amplitud administrativa. Comparten el criterio Miguel de la Madrid y Gabino Fraga. Para el Maestro Tena Ramírez,

La limitación que produce el refrendo es manifestada en los regímenes parlamentarios, donde el jefe del Ejecutivo está imposibilitado para separar de su cargo al ministro que se rehúsa a estampar el refrendo, porque en el sistema parlamentario la designación y la renuncia del gabinete dependen de la mayoría que prevalezca en el Parlamento y no en la voluntad del Ejecutivo, según hemos visto. La negativa a firmar por parte del ministro equivale en ese caso, a reprobación del acto por parte del Parlamento. De tal suerte, en el sistema parlamentario es insustituible la voluntad personal del ministro refrendatario.¹³⁷

Cosa distinta ocurre en nuestro caso: si un secretario de estado se niega a refrendar un acto del presidente, su dimisión del cargo es inaplazable, porque la negativa equivale a no obedecer una orden. El presidente necesita contar para la validez de su acto, pero no es preciso que cuente con la voluntad insustituible. El refrendo, por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable, como en el parlamentario.

3. Trasladar la responsabilidad al ministro refrendatario. El secretario de Estado es un colaborador inmediato del presidente de la República con quien comparte la responsabilidad del manejo de los asuntos de la nación, en la posición competencial del ramo público asignado, sin embargo, el

¹³⁶ Acosta Romero, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1999.

¹³⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 43.

presidente sólo puede ser acusado durante su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común, de donde, y en la esfera administrativa, goza de absoluta inmunidad.

La actividad refrendataria, al menos teóricamente, es susceptible de vulnerar al sistema presidencial. De esta manera, es factible que se den los siguientes supuestos:

- A. La negativa de refrendar un acto presidencial.
- B. La negativa o diferimiento de refrendar un decreto promulgatorio.
- C. El refrendo de los instrumentos administrativos ilícitos sin conocimiento de causa.
- D. El refrendo de instrumentos administrativos con conciencia de ello.
- E. El refrendo innecesario.

Los secretarios de Estado son sujetos de responsabilidad en los términos de estas regulaciones.

Si tomamos en cuenta que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expide el gobernador del estado tienen como fundamento el proveer en la esfera administrativa para el exacto cumplimiento de las leyes dictadas por el Congreso del estado, estamos en presencia de actos formalmente y materialmente administrativos sin perjuicio de la fundamentación constitucional.

Así, a manera de conclusión, es preciso señalar la trascendencia que tiene la figura del refrendo, dentro de nuestro sistema político, de naturaleza administrativa.

Como dice Tena Ramírez, es una limitación moral, ya que el hecho de no prestar la firma a un acto del Ejecutivo, que nombró al secretario de Despacho, significaría su inmediata dimisión del cargo.

Bibliografía: Acosta Romero, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1999; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1985; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2000.

Artículo 70. El Congreso del estado podrá citar a cualesquiera de los secretarios de los diversos ramos de la administración del Poder Ejecutivo, así como a los titulares de las unidades administrativas, organismos descentralizados y desconcentrados de carácter estatal, para que informen cuando se discuta una ley o decreto o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.¹³⁸

Comentario: Este órgano legislativo, como responsable de crear normas jurídicas, es, indudablemente, un ente a través del cual se manifiesta

¹³⁸ Reformado según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

el poder público, y como tal debe contar con las facultades necesarias para cumplir su cometido.

En este tenor, nuestra norma fundamental interna obliga a los funcionarios públicos de todos los ramos de la administración pública centralizada, descentralizada y desconcentrada, a colaborar con el Congreso local cuando se encuentre en estudio y discusión una ley cuya naturaleza importe a estos sectores.

En el mismo contexto, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa en el artículo 18 dispone que:

Sin perjuicio de rendirle información cada vez que se les solicite, anualmente y con la anticipación que se les requiera, los titulares de cada dependencia darán cuenta al gobernador sobre el estado que guarden sus respectivos ramos, para que éste a su vez, pueda rendir al Congreso el informe constitucional sobre la situación de la administración pública. Además cada uno de dichos titulares deberá comparecer ante el Congreso siempre que lo cite, a informarlo cuando se lo requiera de acuerdo con lo que dispone la Constitución Política del estado.

Si bien es cierto que esta disposición no es exactamente aplicable al caso que nos ocupa, también es cierto que su texto, en el último párrafo, nos da una idea aproximada de la obligación de los titulares mencionados a rendir informes al Congreso local cuando se les requiera para ello.

Artículo 71. Las faltas temporales de los secretarios serán suplidas dentro de sus ramos respectivos por los servidores públicos inmediatos inferiores con las mismas responsabilidades y atribuciones de aquéllos.¹³⁹

Comentario: Este numeral tiene relación directa con los artículos 29, 30, 31 y 99 de la Constitución en comento, en virtud de que se refieren a las faltas de los servidores públicos en sus cargos y el procedimiento y manera de sustituirlos. Los tres primeros artículos citados en lo relativo a los diputados, y el último a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del estado.

Por la estructura de cada uno de estos poderes del estado, el procedimiento para suplir las faltas es completamente distinto en cada caso. En el primero de ellos, por faltas de diez días consecutivos se entenderá que renuncian al cargo y se llamará a los suplentes. Las faltas de los diputados electos por el sistema de representación proporcional se cubrirán también por sus respectivos suplentes, y a falta de ambos se cubrirán con los candidatos postulados por su mismo partido que hubiesen quedado en lugar preferente en la lista regional de la circunscripción plurinominal correspondiente.

¹³⁹ Reformado según Decreto núm. 161, del 19 de febrero de 1985, *Periódico Oficial*, núm. 25, 27 de febrero de 1985.

En el último supuesto, relativo a las faltas de los magistrados, las faltas se cubrirán con los suplentes provisionalmente en tanto se lleva a cabo una elección en la forma que establece precisamente la Constitución en comento.

Por lo que se refiere a los secretarios del ramo, el artículo 12, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, dispone que las ausencias de los titulares de las dependencias serán suplidas por los subsecretarios o, en su defecto, por los funcionarios que le sigan en orden de jerarquía, según se establezcan en el reglamento interior respectivo, quienes entonces actuarán como encargados del despacho con todas las facultades que correspondan al titular.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye el Reglamento Interior de la Secretaría de Administración y Finanzas, dependiente del Ejecutivo estatal, en virtud de que en el artículo 55 dispone que las ausencias del secretario del ramo serán suplidas por los subsecretarios de administración, de egresos o de ingresos, en ese orden, y a falta de ellos, por el director de tesorería.

En el mismo tenor, el citado reglamento interior dispone las suplencias de los subsecretarios y directores.

Artículo 72. Las secretarías y demás organismos y dependencias de la administración pública estatal o paraestatal están constituidos por las dependencias que se establezcan de acuerdo con el reglamento y disposiciones generales que se emitan por el titular del Poder Ejecutivo, los que fijarán las atribuciones y facultades de los mismos.¹⁴⁰

Comentario: Históricamente, la estructura estatal se modificó y ha crecido, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, en cuyo seno se gestó la llamada administración paraestatal, formada, entre otros entes, por los organismos descentralizados.

Con objeto de dar coherencia y lograr el cumplimiento de la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo, la administración pública se organiza de dos formas: la centralizada y la paraestatal.

La administración pública centralizada se presenta como una estructura de órganos en niveles diversos, dependientes unos de otros en una relación de jerarquía presidida por un jefe máximo, en el nivel federal encarnado en el presidente de la República, y en el local en los gobernadores de los estados.

La administración pública paraestatal y, concretamente, los organismos descentralizados se encuentran desvinculados, en diverso grado, de la ad-

¹⁴⁰ Reformado según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

ministración central, a los que se encomienda el desempeño de algunas tareas administrativas por motivos de servicio, colaboración o por región. En este orden de ideas, los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo en tanto que son componentes de la administración pública, cuyo objeto general es auxiliarlo en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de asuntos del orden administrativo.

Al principio de la vigencia constitucional tan sólo existían las secretarías de estado y los departamentos administrativos, surgiendo de manera paulatina la administración pública paraestatal, o “sector paraestatal”, como también se le llama.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, en congruencia con el numeral constitucional en comento, dispone en su artículo 4o. que: “La administración pública paraestatal, se integrará con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fondos, los fideicomisos y demás organismos que con tal carácter cree el Congreso o el gobernador constitucional del estado”.

Respecto a las formas de las estructuras administrativas señaladas por este artículo, el destacado constitucionalista Manuel González Oropeza, nos comenta que éstas han sido asistemáticas y duplicadoras de facultades, sobre todo, en lo relativo a la descentralización administrativa.

Bibliografía: González Oropeza, Manuel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa-UNAM, t. III, 2004; Amparo en revisión 2616/98, tesis P. XCII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, novena época, t. X, diciembre de 1999.

Sección II

*De la seguridad pública*¹⁴¹

Artículo 73. La seguridad pública es una función a cargo del estado y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución les señala.

La seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución, la sanción de las infracciones

¹⁴¹ Sección reformada según Decreto 513, del 27 de febrero, *Periódico Oficial*, núm. 75, 22 de junio de 2001.

y delitos, así como a través de la readaptación social de los delincuentes y el tratamiento de menores infractores.

Las instituciones encargadas de la seguridad pública regirán su actuación por los principios de legalidad, protección social, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

La aplicación de las sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y a los bandos de policía y buen gobierno, estará a cargo de las autoridades administrativas.

Comentario: La seguridad pública es tarea fundamental del estado, que tiene que ser vista como uno de los ámbitos más importantes de la administración pública.

Corresponde a las autoridades de los tres niveles de gobierno garantizar la seguridad y tranquilidad de la población ante la desbordante capacidad organizativa, tecnológica y movilidad de la delincuencia. Llama la atención que una de las demandas actuales de la sociedad —con justa razón— es la falta de capacidad de sus autoridades para atender el problema de la delincuencia. Ante ello, un gran número de ciudadanos, políticos, intelectuales, críticos del gobierno, estudiosos de estos fenómenos, entre otros, han realizado diversas propuestas para mejorar la seguridad pública.

El Estado moderno se establece precisamente a partir de un pacto tácito, por el cual los ciudadanos renuncian al uso de la fuerza en la defensa de sus vidas y propiedades. Tal renuncia se hace a favor del Estado para que éste, con el derecho exclusivo al uso de la fuerza pública, la utilice a fin de salvaguardar la seguridad de todos y cada uno de los ciudadanos.

En relación con el último párrafo del artículo en comento, respecto a disposiciones del bando de policía y reglamentos gubernativos; efectivamente, éstos son ordenamientos de carácter general, expedidos por las autoridades administrativas con objeto de preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad de las personas, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores de los mismos.

En la práctica podemos constatar que muchas de las regulaciones de estos bandos, de policía y reglamentos gubernativos contienen disposiciones contempladas en otras leyes. Un ejemplo de esto lo encontramos en el contenido normativo del artículo 31 del bando de policía del municipio de Culiacán, que dispone sanciones a quien detone armas de fuego dentro de los centros poblados del municipio. En el mismo tenor, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos regula la posesión y portación de armas de fuego, previendo también sanciones desde pecuniarias hasta privativas de la libertad.

Artículo 74. El estado y los municipios se coordinarán para establecer un Sistema Estatal de Seguridad Pública, el cual se integrará y funcionará en los términos que la ley señale.

La coordinación entre las instituciones de seguridad pública estatales y municipales se hará con absoluto respeto a las atribuciones de cada una de ellas.

La ley establecerá las bases de organización, funcionamiento y procedimientos de las policías preventivas. Asimismo, señalará los requisitos para ser titular e integrante de éstas.¹⁴²

Comentario: El Sistema Estatal de Seguridad Pública, al igual que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, descansa básicamente en convenios generales de coordinación, dada la concurrencia de facultades de las partes en materia de seguridad.

Lamentablemente, como sucede con otras actividades del quehacer público, la coordinación a que se refiere el primer párrafo del numeral en comento no existe en la práctica. Es más, en muchas ocasiones, la pugna entre las autoridades encargadas de atender, precisamente, el problema de la inseguridad impide que los delitos sean investigados y los delincuentes detenidos. Lo que se traduce en impunidad.

El cuerpo normativo al que se hace alusión en el tercer párrafo del artículo en comento es la Ley de Seguridad Pública del Estado de Sinaloa, misma que tiene el carácter de orden público e interés general, y tiene por objeto normar la función de seguridad pública a cargo del estado y los municipios; establecer las bases de coordinación entre el estado y los municipios, a fin de integrar y operar el sistema estatal de seguridad pública; determinar las bases para la organización, operación, funcionamiento, coordinación, supervisión y evaluación de las instituciones de seguridad pública estatales y municipales; regular los servicios privados de seguridad, y promover e impulsar la participación social para el mejoramiento de la seguridad pública.

La citada ley previene, también, que las autoridades competentes cumplirán con los fines de la seguridad pública mediante la prevención, investigación, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como con la readaptación social de los delincuentes y el tratamiento de menores infractores.

La función de seguridad pública es una responsabilidad conjunta que se asumirá por conducto de las autoridades de policía preventiva y tránsito, del Ministerio Público y la policía dependiente de éste, de los tribuna-

¹⁴² Reformado según Decreto 513, del 27 de febrero, *Periódico Oficial*, núm. 75, 22 de junio de 2001.

les y de las autoridades responsables de la ejecución de las consecuencias jurídicas del delito y del tratamiento de menores infractores, en sus respectivos ámbitos de competencia, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.

En este contexto, es importante destacar la existencia del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Sinaloa como la instancia superior de coordinación del Sistema Estatal de Seguridad Pública, que está integrado por el gobernador constitucional del estado, quien lo preside; el secretario de Gobierno, quien funge como vicepresidente y suplente al gobernador en caso de ausencia; el procurador general de Justicia del estado; el secretario de Seguridad Pública; los comandantes de las zonas militares y navales existentes en el estado; el delegado de la Procuraduría General de la República en la entidad; el delegado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el estado; un representante de la Secretaría de Gobernación; los presidentes municipales; el coordinador general del Consejo Estatal de Seguridad Pública; el presidente del Comité Estatal de Consulta y Participación de la Comunidad del Consejo Estatal de Seguridad Pública; nueve representantes de la sociedad, propuestos por las organizaciones de las distintas regiones del estado, y el secretario ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública.

El Consejo estatal citado tiene facultades para conocer de los siguientes asuntos: la coordinación del Sistema Estatal de Seguridad Pública; la expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Estatal, así como elaborar y aprobar su reglamento interno; la determinación de los lineamientos para establecer políticas generales en materia de seguridad pública; la formulación de propuestas para los programas nacional, estatal y municipales de seguridad pública, así como la evaluación periódica de las actividades programadas; la determinación de medidas para vincular el sistema estatal con otros sistemas de seguridad pública; la emisión de bases para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policiales de carácter federal, estatal y municipal; la realización de programas de cooperación nacional y regional sobre seguridad pública, en coordinación con otras entidades y dependencias; la elaboración de propuestas para expedir, reformar o abrogar leyes y reglamentos en materia de seguridad pública; el análisis de los proyectos y estudios que se sometan a su consideración; la evaluación periódica de la estructura y funcionamiento del sistema estatal, así como la evaluación semestral del desempeño de los titulares de las instituciones de seguridad pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública, acuerdos, programas y convenios sobre las materias de coordinación; ordenar, cuando lo estime pertinente de acuerdo con los lineamientos y políticas aprobadas por el propio Consejo, la

práctica de exámenes médicos, psicológicos y toxicológicos a los integrantes de las corporaciones estatales y municipales de seguridad pública; diseñar programas contra la farmacodependencia, y las demás que sean necesarias para cumplir el objeto de esta ley.

Los consejos de seguridad han resultado inoperantes por la gran cantidad de representantes que los constituyen. Esta masificación y sobrerrepresentación los ha inutilizado para cumplir con los requerimientos de la ciudadanía en materia de seguridad.

Los consejos de seguridad no han servido para los fines que justifiquen su creación, más bien se les relaciona con el manejo de enormes presupuestos, pero sin el interés ni la exigencia para cumplir funciones y ser llamados a cuenta ante desvíos o negligencias.

A estos consejos se les identifica, también, con espacios donde se coloca a funcionarios a administrar recursos, que se destinan a todo menos a la seguridad. Una más de las cargas burocráticas con que se inflan los presupuestos sin que a cambio la sociedad reciba bien alguno.

En este contexto, el Consejo Nacional de Seguridad, ciertamente, repite el fenómeno centralizador de dedicarse a administrar y distribuir recursos cual cajero bancario, pero sin distribuir responsabilidades concretas y mecanismos de sanción para los incumplimientos.

El sistema federal se basa precisamente en lo contrario. El federalismo se rige desde la fórmula de la descentralización de facultades. La estructura de los consejos de seguridad aleja a los miembros de los cuerpos de seguridad de un contacto responsable y comprometido con ciudadanos, y al hacerlo compromete en mucho el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados.

El último párrafo del artículo en comento previene, también, de manera general, la situación del personal que habrá de formar parte de los cuerpos policíacos, y nos remite a la ley de la materia en cuanto a los requisitos necesarios para formar parte de estos cuerpos de seguridad.

El ser humano es un factor subjetivo de la seguridad pública; es el elemento que integra los cuerpos de seguridad. Este personal requiere de procedimientos para ser reclutados, seleccionados, capacitados. Seleccionar y contratar elementos para los cuerpos de seguridad pública reviste tanta o más importancia que elegir gobernantes o designar a los altos funcionarios públicos.

Los elementos de seguridad son aquellos con los que el ciudadano común entra en contacto con la autoridad, y es a través de esa mediación que la sociedad forja su percepción acerca de la eficiencia o ineficiencia de todo aparato de gobierno.

Digamos que los elementos de seguridad, que puedan ir desde el policía preventivo municipal hasta los magistrados que imparten justicia, son

los voceros de la eficacia gubernamental, y el espejo en el que se refleja el grado de responsabilidad con la que los gobiernos acometen el cumplimiento de tan elevada función pública.

El carácter de decisión de Estado que implica la selección de personal para las tareas de seguridad, lamentablemente, parece no estar en la mente de los funcionarios encargados de la seguridad pública al momento de contratar a los elementos concretos de los cuerpos policiales ni en la de sus elementos de administración, lo que revela una ignorancia suicida, desde el punto de vista de la estabilidad colectiva y de la legitimidad orgánica del estado desde la cual, suponemos, justifican dichos funcionarios sus posiciones y sus ingresos, que no son nada desdeñables.

Pero puede agregarse que a la deficiencia administrativa en la selección de los elementos de seguridad se añan las tareas de capacitación y estímulo para que éstos se esmeren en sus tareas, lo cual es otra forma de decir que la administración pública tiene mucha tela para intervenir en las funciones sustantivas de los gobiernos. Si los salarios son bajos, las tentaciones son elevadas, y así inician las desviaciones de los elementos de seguridad; es decir, del imprescindible factor humano sobre el cual sólo desde el punto de vista una administración pública responsable pueden emanar medidas de reorientación.

Artículo 75. La readaptación social de delincuentes y el tratamiento de menores infractores estarán a cargo del Poder Ejecutivo estatal.

El sistema de readaptación social de delincuentes se establecerá en los términos que señale la ley, sobre la base de la educación, el trabajo y la capacitación para el mismo.

El tratamiento de menores infractores se basará en la protección del interés superior del menor, preferentemente a través de medidas de contenido educativo y sociopedagógico, en los términos que señale la ley.

Para lograr la reintegración social de los delincuentes y menores infractores, el Poder Ejecutivo creará los organismos públicos necesarios, procurando la participación de los sectores social y privado.

La ley precisará los requisitos para ser titular e integrante de los centros e instituciones encargadas de la readaptación social y del tratamiento de menores infractores.¹⁴³

Comentario: La sobrepoblación en el sistema penitenciario nacional alcanzó niveles alarmantes, por lo que para hacer frente a este problema —el más importante, porque de él se derivan en cadena otros que afectan

¹⁴³ Reformado según Decreto 513, del 27 de febrero, *Periódico Oficial*, núm. 75, 22 de junio de 2001.

al sistema— se desarrollan dos programas: el de dignificación penitenciaria y el de infraestructura penitenciaria.

Para favorecer los programas de readaptación social, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social promueve en toda la república el traslado de internos a otros centros de reclusión, cercanos a la residencia de sus familiares, y en cumplimiento a los convenios internacionales sobre ejecución de pena, realiza el traslado a México de sentenciados conacionales reclusos en otros países, o a sus lugares de origen a extranjeros internos en el nuestro.

En coordinación con los gobiernos de los estados, el gobierno central organiza el sistema penitenciario nacional, con el propósito de lograr la readaptación social del delincuente, mediante la ejecución de acciones educativas, laborales y de capacitación para el trabajo, así como el desarrollo de actividades culturales, deportivas y recreativas, a fin de reincorporarlos, efectivamente readaptados, a la comunidad libre y socialmente productiva.

Los municipios desempeñan una importante función en el sistema penitenciario no sólo por administrar el 34.40% de los centros de reclusión, sino porque comparten con los estados y la Federación la responsabilidad de la readaptación y reinserción social de los internos sentenciados.

Artículo 76. El Ministerio Público es una institución de buena fe, dependiente del Poder Ejecutivo, con autonomía técnica para realizar las funciones de su competencia.

Dicha institución tendrá como misión velar por la legalidad como principio rector de la convivencia social, investigar y perseguir los delitos del orden común en los términos que señale la ley; participar en los procedimientos que afecten a personas a quienes las leyes otorguen especial protección, así como las facultades y obligaciones establecidas en su ley orgánica y otros ordenamientos legales.

El Ministerio Público estará presidido por un procurador general de Justicia, quien se auxiliará con los agentes y demás personal que determine la ley orgánica de la institución, misma que fijará sus respectivas atribuciones y determinará su organización.

Para la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes, el Ministerio Público se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.¹⁴⁴

Comentario: El texto de este artículo al igual que el subsiguiente artículo 77 se encontraban con antelación diseminados en los artículos 73, 74,

¹⁴⁴ Reformado según Decreto 513, del 27 de febrero, *Periódico Oficial*, núm. 75, 22 de junio de 2001.

75, 76 y 77, y conformaban toda la sección II del capítulo III, cuya denominación original era “Del Ministerio Público”, pero por decreto publicado en el *Periódico Oficial* “El Estado de Sinaloa” el 22 de junio de 2001, dicha sección cambió por la denominación “De la seguridad pública”, en donde se resumieron todas las disposiciones inherentes a la institución del Ministerio Público en los artículos 76 y 77, destinando los artículos 73, 74 y 75 a otras cuestiones de seguridad pública.

Originalmente en la Constitución Política del Estado de Sinaloa que nos rige desde el 22 de junio de 1922, el texto de los artículos 73, 74, 75, 76 y 77 eran los siguientes:

Artículo 73. Habrá en el estado la institución del Ministerio Público, cuya misión será velar por el cumplimiento de las leyes de interés general, para lo cual ejercerá las acciones que procedan contra los violadores de dichas leyes; harán efectivos los derechos del estado e intervendrá en los juicios que afecten a las personas a quienes la ley otorga especial protección.

Artículo 74. Ejercerá las facultades del Ministerio Público un procurador general de Justicia y los agentes que la ley determine, y serán unos y otros nombrados y removidos por el Ejecutivo del estado.

Artículo 75. Para ser procurador general de Justicia se exigirán los siguientes requisitos: ser ciudadano sinaloense en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, abogado titulado y haber observado buena conducta; y para ser agente del Ministerio Público: ser ciudadano sinaloense, haber observado buena conducta y tener los conocimientos suficientes en derecho, a juicio de quien los nombra.

Artículo 76. El procurador general de Justicia no podrá desempeñar ningún otro cargo, empleo o comisión por el que se perciban emolumentos, ni litigar más que en asuntos propios, bajo pena de destitución.

Artículo 77. El procurador general de Justicia será designado por el titular del Poder Ejecutivo estatal, con ratificación del Congreso del estado o de su diputación permanente, según corresponda. El procurador podrá ser removido por causa justificada por el Ejecutivo. El subprocurador general y los subprocuradores regionales serán nombrados y removidos por el procurador general de Justicia, previo acuerdo con el gobernador del estado. Los agentes del Ministerio Público y demás servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia serán nombrados y removidos libremente por el procurador general de Justicia.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Adicionado según Decreto núm. 513, del 27 de febrero, *Periódico Oficial*, núm. 75, 22 de junio de 2001.

Para ser procurador general de Justicia se requiere:

- I. Ser ciudadano sinaloense en pleno goce de sus derechos;
- II. Ser licenciado en derecho con título legalmente expedido;¹⁴⁶
- III. Tener más de treinta años de edad;
- IV. Acreditar ejercicio profesional de diez años, por lo menos;
- V. Ser de honradez y probidad notorias; y,
- VI. No haber sido condenado por delitos dolosos.

El procurador general de Justicia no podrá desempeñar otro cargo, empleo o comisión por el que se perciban emolumentos, excepto de enseñanza, ni litigar más que en asuntos propios. En caso de incumplimiento a esta disposición, será destituido.¹⁴⁷

Comentario: Este artículo tiene relación con varios numerales de la Constitución en comento, así como de la Constitución general, entre ellos, el artículo 25 de la primera, el cual dispone los requisitos para ser diputado local en el estado de Sinaloa. El artículo 55, en el mismo tenor, regula los requisitos para aspirar al cargo de Ejecutivo estatal, y el artículo 96 de nuestra carta fundamental local contiene los requisitos para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia.

La primera fracción del artículo en comento exige para ser procurador general de Justicia del estado ser ciudadano sinaloense sin especificar si es por nacimiento o por vecindad. Esto tiene una relativa importancia en virtud de que habíamos comentado después de un análisis minucioso de varios artículos relacionados con esta temática, que quien es sinaloense por nacimiento no requiere acreditar su arraigo en el estado, lo que permite que aquellas personas que nacieron en cualquier punto de la geografía sinaloense, aunque nunca vuelvan a su lugar de origen, sino por necesidades políticas, puedan acceder a un cargo público, de elección o no, como es el caso.

Por otra parte, la segunda fracción del presente artículo establece como requisito para acceder al cargo público en comento el poseer título de licenciado en derecho legalmente expedido, conectada con la fracción IV del mismo número que consiste en acreditar el ejercicio profesional en la rama del derecho por lo menos de diez años. Estos requisitos coinciden con la fracción III del artículo 96 de la Constitución particular del estado de Sinaloa, que establece como requisitos para acceder al cargo del magistrado del Supremo Tribunal de Justicia antigüedad en el cargo, es decir, conocimiento en el ejercicio profesional del derecho, como prácticamente del mismo en funciones propias de un juzgador o auxiliar de éstos. Este

¹⁴⁶ Reformado según Decreto núm. 513, *cit.*, nota anterior.

¹⁴⁷ *Idem.*

mismo numeral establece también el requisito de poseer título de licenciado en derecho para acceder al cargo en mención, por obvias razones.

Finalmente, el numeral que ocupa nuestra atención está directamente relacionado con los siguientes artículos de la Constitución sinaloense: con el 3o., en tanto que el Poder Legislativo forma parte del órgano estatal; con el 5o., 6o., 8o., 9o. y 10 en virtud de que de éstos se derivan los requisitos para alcanzar la calidad de ciudadano sinaloense.

En lo relativo al último párrafo del artículo en comento, respecto a la prohibición expresa del procurador general de Justicia de acceder a empleos o comisiones públicas o particulares, la consideramos como una sana medida porque concierne a evitar, en buena medida, el conflicto de intereses —fuente de corrupción desafortunadamente cada más frecuente entre los servidores públicos—.

Mas ¿qué debemos entender por conflicto de intereses? “Aquella situación en que, por acción u omisión incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por su deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie”.¹⁴⁸

Puede darse el caso de que un legislador, el mismo procurador de Justicia u otro servidor público, sea, por ejemplo, simultáneamente litigante defensor de narcotraficantes, lavadores de dinero, contrabandistas, o de quienes cometen cualquier modalidad del crimen organizado.

Por ello, es de capital importancia destacar la figura de la institución del Ministerio Público, que data de muchos años, y como existe actualmente en México, proviene de la monarquía francesa, “quien desde el siglo XIV estableció la figura del procurador y el abogado del rey, los cuales se crearon para la defensa de los intereses del príncipe”. Con posterioridad y a raíz del movimiento de la Revolución francesa de 1789, aparece la figura de los “acusadores públicos”, encargada de ejercitar la acción penal y de sostener dicha acusación en juicio.¹⁴⁹

Como ya lo hemos comentado, en el estado de Sinaloa, la institución del Ministerio Público, como parte del Poder Ejecutivo, aparece como hoy la conocemos en la Constitución Política del estado de 1894, ya que en el artículo 66 estableció: “El Ministerio Público depende directamente del Poder Ejecutivo, y se compondrá de un procurador general que integrará

¹⁴⁸ García Mexía, Pablo, *Los conflictos de interés y la corrupción contemporánea*, Elcano, Navarra, Aranzadi, 2001.

¹⁴⁹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. Articulado constitucional*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, t. III; *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, t. V.

el tribunal pleno con voz y sin voto, y de los agentes que le estarán subordinados en los términos que disponga la ley”. Con antelación en las Constituciones políticas del estado de Sinaloa de 1880, 1870, 1861, incluso en la de 1825, en donde Sinaloa formaba un solo estado junto con Sonora, se señalaba la existencia de “un fiscal”, que formaba parte del máximo órgano jurisdiccional, denominado “Corte de Justicia” y después “Supremo Tribunal”. En la Constitución Política del Estado de Sinaloa del 22 de junio de 1922, que actualmente está vigente, la institución del Ministerio Público se reguló en la sección II, del capítulo III, que comprendía los artículos 73 al 77, y precisamente dicha sección se denominaba “Del Ministerio Público”, pero por reformas efectuadas a la Constitución, mismas que se publicaron en el *Periódico Oficial* del 22 de junio de 2001 e iniciaron su vigencia a partir del día siguiente, actualmente se denomina “De la seguridad pública”, quedando sólo destinados a la institución del Ministerio Público los artículos 76 y 77.¹⁵⁰

El Ministerio Público, de conformidad con la Constitución local y la ley orgánica que lo regula, se define como “La institución pública de buena fe, representante del interés social, con autonomía técnica para realizar las funciones de su competencia, que tiene por finalidad procurar la observancia, aplicación y respeto del Estado de derecho”. También se define como “La institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo, que pone como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales”.

En la actualidad, el Ministerio Público en el estado de Sinaloa y de conformidad con los conceptos señalados, no sólo cumple con la función específica que le encomienda el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es “la de investigación y persecución de los delitos”, sino que desarrolla una multitud de funciones, como lo señalaremos más adelante.

En cuanto a la investigación y persecución de los delitos, mucho se ha dicho por la doctrina, sobre todo en lo referente al monopolio que esta institución tiene en cuanto al ejercicio de la acción penal, lo cual incluso dio lugar a que por Decreto del 31 de diciembre de 1994 se adicionara al artículo 21 constitucional un párrafo, en el cual se estableció la posibilidad de impugnar por vía jurisdiccional la resoluciones del Ministerio Público inherentes al no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Respecto al no ejercicio de la acción penal, resulta relevante señalar que ni en la

¹⁵⁰ Constitución Política del Estado de Sinaloa (1894).

Constitución Política del Estado de Sinaloa ni en la Ley Orgánica del Ministerio Público en el estado, hasta la fecha, se encuentra plasmado ni regulado a detalle en sus textos la posibilidad de impugnar por vía jurisdiccional tal situación, sino que únicamente el último de los ordenamientos establece la posibilidad de que los denunciantes o querellantes interpongan en contra de éstas resoluciones “recurso de inconformidad” ante el procurador general de Justicia del estado, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que les fueren notificadas personalmente dicha resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63, pero es el caso que este recurso es sólo de control interno, por que se inicia, se desarrolla y concluye dentro de la misma institución, por lo que en estos casos al agotarse este recurso por el denunciante o querellante tendrá sólo la posibilidad de acudir al juicio de amparo, aunado a lo anterior, dicha disposición desde nuestro particular punto de vista resulta incompleto, ya que, no señala la posibilidad de que dicho recurso lo promueva el presunto ofendido, ya que, pueda ser en la práctica que la denuncia la haya interpuesto cualquier persona que no necesariamente sea el ofendido, y, por consecuente, no tenga ningún interés en impugnar la resolución de no ejercicio de la acción penal.

En cuanto a las otras funciones del Ministerio Público en el estado de Sinaloa, éstas se traducen en las siguientes: la vigilancia de la legalidad en el ámbito de su competencia, la cual se traduce, según Sergio García Ramírez, en “Promover cuanto sea necesario para la buena marcha de la administración de justicia, denunciar las leyes contrarias a la Constitución y promover su reforma”, promover la eficaz, expedita y debida procuración de justicia. En cuanto a su función de promover la eficaz, expedita y debida procuración de justicia, implica el que auxilie al Ministerio Público de la Federación y del resto de las entidades federativas en los términos de los convenios de colaboración que se celebren con base en el artículo 119, párrafo segundo, de la Constitución federal; también colaborar, en el ámbito de su competencia, con la función de seguridad pública, etcétera; velar por el respeto a los derechos humanos en la esfera de su competencia implica promover entre los servidores públicos la cultura de respeto a los derechos humanos, atendiendo las visitas, quejas y recomendaciones de la Comisión Nacional y Estatal de Derechos Humanos. También tiene como funciones la de promover la práctica de las diligencias para la consecución de la justicia penal, en los juicios o asuntos que legalmente deba intervenir; intervenir en los juicios que afecten a quienes las leyes otorgan especial protección debe entenderse que requieren especial protección, los menores de edad, los incapaces, los ausentes, destacando también la facultad que tiene de intervenir en los negocios en que el estado fuere parte; también tiene como función proporcionar atención y auxilio a las

victimias u ofendidos por delitos, lo cual implica proporcionar asesoría jurídica, hacer efectiva la relación de los daños y perjuicios, etcétera. Otra función es la de fomentar y coordinar la participación ciudadana para la mejor procuración de justicia, lo cual comprende la promoción y celebración de acuerdos con organismos e instituciones sociales y ciudadanas, para obtener su colaboración en los programas de investigación y persecución del delito.¹⁵¹

La función del Ministerio Público deberá regirse, de acuerdo con la ley orgánica de la materia, por los siguientes principios: *a)* unidad de actuación, lo cual significa la agrupación y actuación uniforme de todos los servidores públicos de la institución del Ministerio Público en torno a la misma función y bajo la jerarquía del procurador general de Justicia; *b)* legalidad, la sujeción de todos los actos de los servidores públicos de la institución del Ministerio Público a las leyes que rigen su existencia y funcionamiento; *c)* protección social, la salvaguarda de los derechos y bienes de la población, en los términos de las leyes de interés público y conforme a las atribuciones de la institución del Ministerio Público; *d)* eficiencia, la consecución de la misión encomendada a la institución del Ministerio Público, a través del ejercicio pronto y expedito de las atribuciones legales que corresponden a la institución; *e)* profesionalismo, la actuación responsable, mediante el empleo de los medios que la ley otorga, de los servidores públicos de la institución del Ministerio Público en el desempeño de sus funciones; *f)* honradez, la realización resta en propósito y acciones de las facultades conferidas legalmente a los servidores públicos de la institución del Ministerio Público; *g)* respeto a los derechos humanos, la protección de los derechos fundamentales de las personas que por cualquier circunstancia se ven involucradas en la actividad del Ministerio Público.¹⁵²

Llama la atención el hecho de que dentro de la Ley Orgánica del Ministerio Público del estado no se señalen principios como, por ejemplo, el de indivisibilidad, que consiste en que los agentes del Ministerio Público que intervienen en cualquier negocio de su competencia no actúan por derecho propio, sino representando a la institución; de esta forma, aunque varios agentes intervengan en un asunto determinado, los mismos representan en cada uno de sus actos a una misma institución; también puede separarse cualquiera de ellos o ser sustituido sin que por los mismos se afecte lo actuado. Por otro lado tenemos el principio de independencia, el cual ha sido causa de intensos debates y polémicas interminables en

¹⁵¹ García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, México, Porrúa, 1983.

¹⁵² Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, México, UNAM, 1992; Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, 1985.

cuanto a la autonomía e independencia de la institución. Este principio lo define Guarneri, citado por Castillo Soberanes, como:

Independencia no significa otra cosa sino que, en el momento de ejercer sus funciones, los funcionarios del Ministerio Público no estén obligados a obedecer sino a la ley y la conciencia propia, sin recibir órdenes de quienquiera que sea, aunque sea su superior jerárquico y hasta el más alto de ellos, que es el Ministro de Justicia, sin que tuviese importancia la forma eventualmente revestida de las instrucciones (tales cuales las contenidas en circulares y órdenes de servicio), porque éstas pasarían al segundo plano, ante la majestad de la ley y del deber de interpretarla libremente según conciencia.¹⁵³

Esto es, consideramos que en el estado de Sinaloa hace falta fortalecer la institución del Ministerio Público, otorgando a sus agentes atribuciones que los obliguen a sujetar su actuación a lo dispuesto en la norma jurídica, aplicándolas de manera imparcial para todos, ya que, desgraciadamente, en la práctica muchas veces su actuación depende de las instrucciones que reciben de sus superiores, las cuales cumple aun a sabiendas de que la instrucción es contraria a derecho, porque si no lo hace está de por medio su empleo, lo cual hace necesario también fortalecer en la ley la inamovilidad y permanencia en su cargo, que actualmente sólo es propia de los órganos jurisdiccionales.

Cabe destacar que si bien en el artículo que se comenta en el primer párrafo refiere que el Ministerio Público cuenta con autonomía técnica para realizar las funciones de su competencia, cabe aclarar que es necesario el desglose de dicho concepto, puesto que pocos autores se ocupan de su descripción, por lo que atendiendo al *Diccionario Larousse de la lengua española*, tenemos que autonomía es la facultad de gobernarse por sus propias leyes; y técnica es el conjunto de procedimientos propios de un arte ciencia u oficio. En este caso, los procedimientos a que debe atenerse el Ministerio Público son los establecidos por la ley, dependiendo cuál de las múltiples funciones que tiene encomendada vaya a desarrollar, por lo que queda poco claro en qué consiste dicha autonomía técnica.

El Ministerio Público en jefe de la institución se denomina procurador general de Justicia, el cual también es el titular de la dependencia del Poder Ejecutivo a través de la cual se organiza, existiendo en ella agentes del Ministerio Público que lo auxilian en puestos de dirección y organización, además del desarrollo que a la institución compete.

El Ministerio Público, por disposición del artículo 21 constitucional, para el cumplimiento de sus funciones, sobre todo la de investigación y persecución de los delitos, se auxiliará de una policía, la que en Sinaloa se de-

¹⁵³ Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *op. cit.*, nota anterior.

nomina Policía Ministerial; denominación que obtuvo a raíz de reformas efectuadas a la Ley Orgánica del Ministerio Público, las cuales se publicaron en el *Periódico Oficial* del estado el 12 de abril de 2000, que derogó la antigua denominación de Policía Judicial, realizándose dicha modificación para que la denominación estuviera más a tono con las funciones que realiza y para hacer resaltar su dependencia con el Ministerio Público, ya que dicha policía no depende de órganos jurisdiccionales ni forma parte del Poder Judicial, por lo que se considera acertada la nueva denominación.

Finalmente, el artículo que se comenta se correlaciona únicamente con el artículo 77, en donde, como ya se comentó, se establecieron las disposiciones inherentes a esta institución.

Bibliografía: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. Articulado constitucional*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, t. III; Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, México, UNAM, 1992; *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, t. V; García Ramírez, Sergio, *Curso de derecho procesal penal*, México, Porrúa, 1983; Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, 1985.

Sección II bis

De la Comisión Estatal de Derechos Humanos

Artículo 77 bis. Para conocer de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorias de los derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del estado o los Municipios, con excepción de los del Poder Judicial del estado, se establece un organismo denominado Comisión Estatal de los Derechos Humanos, con carácter autónomo, personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en nuestro orden jurídico vigente.¹⁵⁴

Este organismo formulará recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Reformado según Decreto 514, del 27 de febrero, *Periódico Oficial*, núm. 73, 18 de junio de 2001.

¹⁵⁵ *Idem*.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del estado. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Cada dos años serán sustituidos los dos consejeros con mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.¹⁵⁶

El presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cuatro años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones, en los términos del título sexto de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.¹⁵⁷

El presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, presentará anualmente a los poderes Ejecutivo y Legislativo Estatal, un informe de actividades, en los términos que la ley disponga.¹⁵⁸

Comentario: El antecedente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos lo encontramos en la Constitución federal en su artículo 102, apartado B, en el cual se consagran las facultades que tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual fue incorporada a la Constitución federal en 1992. Posteriormente, en el ámbito local, en Sinaloa a principios de 1993 se incorpora esta reforma en la sección II bis en el artículo 77 bis, en el capítulo tercero denominado “Del Poder Ejecutivo”, después el Congreso expidió lo que ahora es la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, la cual fue publicada el 19 de enero de 1993.

Reformas. En la Constitución local se incorporaron las facultades de la Comisión de Derechos Humanos en 1993, como se mencionó anteriormente, pero en 2001 hubo reformas a éstas. En primer lugar mencionaremos cómo se encontraba este artículo.

*Comparación entre los artículos 77 bis de la Constitución local
y el artículo 102, apartado B, de la Constitución federal*

En el primer párrafo del artículo 102, apartado B, de la Constitución federal encuentra similitud con el artículo 77 de la Constitución local en el sentido de que en ambos se establecen los organismos de la defensa de los derechos humanos tanto en el ámbito federal como local, teniendo como finalidad la protección y promoción de los derechos humanos.

¹⁵⁶ Adicionado según Decreto 514, *op. cit.*, nota anterior.

¹⁵⁷ *Idem.*

¹⁵⁸ *Idem.*

En el tercer párrafo del artículo 77 bis se establece cómo se integrará la Comisión Estatal de Derechos Humanos a diferencia del artículo 102, que en su párrafo cuarto hace mención a la denominación la cual debe ser Comisión Nacional de Derechos Humanos, y además señala que será autónoma en cuanto a su gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El cuarto párrafo del artículo 77 bis menciona que el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos también será parte del Consejo Consultivo; en cambio, en el párrafo quinto del artículo 102 se establece la estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El quinto párrafo del artículo 77 bis se refiere a que el presidente de la CEDH presentará un informe a los poderes Ejecutivo y Legislativo local; en tanto que el artículo 102, en su sexto párrafo, señala que el presidente de la CNDH será parte integrante del Consejo Consultivo. Es similar al artículo 77, pero la diferencia es que éste durará en su cargo cinco años.

Podemos interponer alguna queja que nos afecte como personas que somos. Desde siempre se ha intentado respetar los derechos humanos que tenemos, tanto el derecho a la vida, libertad, pensamiento, circulación entre otras, pero no existía un medio que nos permitiera defendernos de las arbitrariedades que las autoridades cometían en contra de las personas. ¿De qué servía que estuvieran consagrados esos derechos si no contaban con un medio de defensa?

En cuanto a la defensa de nuestras garantías individuales, tenemos el juicio de amparo desde mediados del siglo pasado, pero en cuestión de derechos humanos no existía ese medio que nos permitiera exigir el respeto a esos derechos. En la actualidad contamos con una Comisión Nacional de Derechos y Humanos, y en nuestro estado tenemos la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Estos comentarios a la Constitución Política del Estado de Sinaloa y en especial al Poder Ejecutivo ha sido interesante, en el sentido de conocer todos y cada uno de los preceptos constitucionales, comenzando por los antecedentes, reformas, comparativos con la Constitución federal y los comentarios.

La Constitución local tiene bastante similitudes con la Constitución federal, empezando por los requisitos para ser gobernador, por ejemplo, la edad, la prohibición de ejercer otros cargos, la no reelección, entre otros.

Asimismo, encontramos en esta investigación que existen diferencias entre el Poder Ejecutivo local y el Ejecutivo Federal; una de ellas es el tiempo en que entrarán en funciones: el gobernador entrará en funciones a partir del 1o. de enero y el presidente de la República el 1o. de diciembre del año en que fueron las elecciones. Otra es que mientras el presidente de la República es jefe de Estado y de Gobierno, el gobernador única-

mente es jefe de Gobierno haciendo la aclaración que también se debe a los ámbitos de competencia de ambos.

Otra diferencia la encontramos en la residencia, que se traduce en que antes de ejercer el cargo para gobernador debe tener un mínimo de diez años en el estado; en cambio, para presidente deben ser veinte años.

En cuanto a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, también es necesario concluir que esta Comisión tiene poco tiempo de encontrarse consagrada en nuestra Constitución local siendo la Constitución federal la primera en establecer las facultades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Bibliografía: Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, 1985; Ramírez Millán, Jesús, *Derecho constitucional sinaloense*, Culiacán, Sinaloa, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000.

Sección III

De la defensoría de oficio

Artículo 78. Habrá en el estado un cuerpo de defensores de oficio, cuya misión será procurar por los reos en asuntos penales, bajo las prescripciones de las leyes, y defender a los que lo soliciten en materia civil y administrativa, en los casos establecidos por la ley orgánica respectiva.

Comentario: La Constitución de 1917, que reformó la del 22 de septiembre de 1894, fue decretada por la XXVI Legislatura constitucional con el carácter de Constituyente. Esta Constitución fue producto del triunfo de la fracción constitucionalista en Sinaloa, y fue la primera en instituir con rango constitucional la defensoría de oficio, cuya misión es la de procurar por los reos en los asuntos penales que les fueren encomendados, dejando a la ley secundaria la organización de la institución.

En la actualidad, la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio de nuestro estado, vigente desde 1993, fecha de publicación en el *Periódico Oficial* del estado del Decreto número 15, regula esta institución del fuero común y previene su organización y funcionamiento.

La finalidad de los cuerpos defensores de oficio es la de proporcionar, obligatoria y gratuitamente, los servicios jurídicos de defensa, patrocinio y asesoría en materia penal, civil, familiar y administrativa.

La defensoría de oficio del fuero común se establece como organismo integrante de la administración pública, adscrita al Poder Ejecutivo, y se denomina Dirección del Cuerpo de Defensores de Oficio del estado. Las relaciones entre este organismo y el Poder Ejecutivo del estado se conducen a través de la Secretaría General de Gobierno.

La ley orgánica en comento dispone un Consejo de Colaboración como órgano eminentemente asesor, presidido por el director del Cuerpo de Defensores de Oficio, y en su seno deberán tener cabida, entre otros, un representante de las áreas de derecho de las instituciones de educación superior, un representante de los organismos de abogados registrados ante las autoridades correspondientes, un representante de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de derechos humanos y un representante de los organismos social y privado que puedan coadyuvar a los fines del Consejo.

Al aludido Consejo le corresponden, entre otras, las facultades siguientes: emitir recomendaciones sobre política y acciones relacionadas con la defensoría de oficio, así como opiniones sobre estas mismas materias con motivo de las consultas que al respecto se le formulen; promover que las instituciones, organismos y asociaciones públicas y privadas contribuyan a la elevación del nivel profesional de los defensores de oficio e igualmente se proporcione a la defensoría de oficio asesoramiento técnico en las áreas o asuntos especiales en que ésta lo requiera; propiciar que las entidades señaladas en la fracción anterior, apoyen con iniciativas concretas los sistemas de libertad provisional de los defensos carentes de recursos económicos suficientes para el pago de la caución que se les fije, así como el establecimiento de unidades de atención jurídica gratuita en colonias populares, municipios y localidades.

Existe incompatibilidad legal y profesional de los defensores de oficio para ejercer libremente la profesión de abogado, con excepción de las causas propias, de su cónyuge o su concubina y parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civil; y para actuar como apoderados judiciales, tutores, curadores o albaceas, a menos que sean herederos o legatarios, ni tampoco podrán ser depositarios judiciales, síndicos, administradores, en quiebra o concurso, ni corredores, comisionistas o árbitros.

Artículo 79. El personal de la defensoría de oficio dependerá directamente del gobernador del Estado, será nombrado y removido por él y estará formado por un licenciado en derecho que será el jefe y el cuerpo de defensores que lo integren, los que salvo en los casos de dispensa otorgada expresamente por el propio gobernador del estado, deberán ser igualmente licenciados en derecho.

La defensoría de oficio se sujetará a las normas y lineamientos que señale el reglamento respectivo.

Comentario: Como se puede apreciar de la lectura de estos dos numerales, tienen por objeto establecer la figura de la defensoría de oficio, la cual desde su creación ha tenido tres reformas.

La primera reforma entró en vigor el 3 de mayo de 1938, la cual tuvo como objeto otorgarle a la defensoría de oficio facultades para participar en los asuntos del orden civil.

El razonamiento del legislador fue en el sentido de que en el ramo civil es en donde se cometen más injusticias y se explota más desconsideradamente a la clase humilde, pues la generalidad de las clases desprotegidas no ejercita su acción que tiene contra otro, o no se defiende de sus enemigos, porque después de que no tiene conocimientos en la materia, carece también de elementos económicos para pagar los inmoderados gastos que otorga su defensa, cuando ésta se encarga a leguleyos ajenos de conocimientos, de conciencia y de escrúpulos.

La siguiente reforma fue la que entró en vigor el 2 de enero de 1981, la cual modificó el artículo 79, y que tiene como principal objeto que los defensores de oficio sean abogados titulados.

El texto quedó de la siguiente manera: “El personal de la defensoría de oficio dependerá directamente del Ejecutivo del estado, será nombrado y removido por él y estará formado por un abogado que será el jefe y por el cuerpo bogados titulados. La defensoría de oficio se sujetará a las normas y lineamientos que se señalen en el reglamento respectivo que se expida por el Poder Ejecutivo”.

La ultima reforma al artículo 79 es la del 27 de febrero de 1985, la cual sólo sustituye el término de abogado por el de licenciado en derecho, quedando como consecuencia consignado que los integrantes del cuerpo de defensores de oficio deberán ser licenciados en derecho.

En la actualidad contamos con una Ley del Cuerpo de Defensores de Oficio que entró en vigor el 18 de agosto de 1983, la cual establece en sus artículos 2o., 3o. y 4o. su organización.

Artículo 2o. En el estado habrá un Cuerpo de Defensores de Oficio del Fuero Común cuya finalidad será la de proporcionar, obligatoria y gratuitamente, los servicios jurídicos de defensa, patrocinio y asesoría en materia penal, civil, familiar y administrativa en los términos de los Artículos 20, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 78 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Artículo 3o. La defensoría de oficio del fuero común se establece como organismo integrante de la administración pública, adscrita al Poder Ejecutivo y se denominará Dirección de Cuerpo de Defensores de Oficio del estado.

Artículo 4o. El Cuerpo de Defensores de Oficio se compondrá de un director, quien tendrá la representación de la dependencia, los jefes de departamento, visitadores, defensores de oficio y el personal técnico, de apoyo y administrativo que señale el Reglamento Interno y que anualmente se determine en el Presupuesto de Egresos.

Sección IV

De la hacienda pública

Artículo 80. La hacienda publica del estado está constituida por los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio; por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que en su favor establezcan las leyes del estado; y por las participaciones que en impuestos federales otorguen al estado las leyes federales.

Comentario: La hacienda pública tiene muchos y variados conceptos, un ejemplo de ello es el que nos proporciona Gregorio Sánchez León en su tratado de derecho fiscal al referirse a la hacienda pública citando a varios autores: “En primer término, debemos anotar lo que nos dice Sergio Francisco de la Garza en relación a lo expresado por Rossy: la voz hacienda tiene su origen en el verbo latino *facere* aun cuando algunos sostienen que deriva del Árabe Ckasena, que significa cámara del tesoro, con el adjetivo de pública significa, toda la vida económica de los entes públicos y en el sentido estricto hace mención a los ingresos pertenecientes y gastos de las entidades públicas”.¹⁵⁹

En este mismo tenor opina el maestro Andrés Serra Rojas, quien afirma que viene de la palabra *facienda*, lo que ha de hacerse, y del verbo *facere*, hacer. Por su parte, Rafael de Pina dice que “hacienda en términos generales significa patrimonio, pero que hacienda pública es el conjunto de los bienes pertenecientes al Estado y la organización oficial establecida para la administración de estos bienes”.

A este respecto, el artículo 2o. del Código Fiscal del Estado de Sinaloa dispone:

Los ingresos del estado se clasifican en ordinarios y extraordinarios; son ingresos ordinarios aquellos que se perciben regularmente, incluyéndose en cada ejercicio fiscal de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, entendiéndose como tales los siguientes: a) Las contribuciones, que se clasifican en: impuestos y derechos; b) Los productos y aprovechamientos.

Por su parte, la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa regula los siguientes impuestos: sobre vehículos de motor usado; sobre nóminas; sobre la prestación de servicios de hospedaje; sobre loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase; derechos sobre legalización de firmas, certificación y expedición de copias de documentos; copias de planos, avalúos y trabajos catastrales; actos del registro civil; publicaciones en el *Periódico Oficial*; legalización de títulos profesionales; licencias y servicios de transi-

¹⁵⁹ Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1978.

to; Registro Público de la Propiedad y el Comercio; otorgamiento de licencias para el funcionamiento de establecimientos y locales para la venta y consumo de bebidas alcohólicas; cuotas de la autopista estatal “Benito Juárez”, inspección y vigilancia de obra pública directa; ecológicos por impacto ambiental, prevención y control de la contaminación, prestación de servicios de servicios privados de seguridad. Por su parte, el código fiscal del estado, ya citado, define los productos de la siguiente manera: “Artículo 7o. Son productos, los ingresos que percibe el estado de Sinaloa por actividades que corresponden a sus funciones de derecho privado, así como por uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes de dominio privado del estado”. En cuanto a los aprovechamientos, el mismo ordenamiento dispone en su artículo 8o. que son: “Los ingresos que perciba el Estado por funciones de derecho público distintos a las contribuciones, a los ingresos derivados de financiamientos y a los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal”.

El artículo en comento dispone como elemento constitutivo de la hacienda pública del estado de Sinaloa “las participaciones que en impuestos federales otorguen al estado las leyes federales.

Respecto a las participaciones federales, debemos comentar que éstas pueden darse en dos momentos distintos: a) por disposición de la Constitución federal contenida en el artículo 73, fracción XXIX, que dispone la facultad al Congreso de la Unión para, entre otras, establecer contribuciones especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Esta misma fracción en su último párrafo dispone: “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones, en la proporción que la ley federal secundaria determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica”. Esta disposición constitucional es imperativa, no está sujeta a la decisión de las entidades federativas a adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Deben recibir las participaciones federales por este concepto sin ninguna condición. Para recibir participaciones federales provenientes del Fondo General de Participaciones se requiere que las entidades federativas estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y hayan firmado el Convenio de Coordinación y Colaboración en materia fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nace institucionalmente en 1980 con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual contiene el Sistema Nacional de Participaciones y los instrumentos jurídicos de adhesión y de colaboración que la misma establece, para que las entidades actúen dentro de un marco ordenado de recíproca interacción de

atribuciones fiscales. Su objetivo principal es el de coordinar el Sistema Fiscal Nacional y el de fortalecer a las haciendas públicas tanto del Distrito Federal como de los estados y sus municipios.

Con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal se establecieron las directrices para coordinar parte del Sistema Fiscal Federal con los sistemas fiscales de las entidades federativas. Con esta ley se fortalece y consolida la tendencia a simplificar y a hacer más equitativo el Sistema Tributario Nacional, eliminando la concurrencia impositiva que existía al poder ser gravada una misma fuente de ingresos por dos o más niveles de gobierno.

En un breve análisis histórico de la primera Constitución del estado de Sinaloa (1825) encontramos que en el título XII, de la misma, se disponían los elementos constitutivos de la hacienda del estado, la reiteración de las facultades de Poder Legislativo para decretar contribuciones y las prohibiciones al respecto:

Artículo 118. La hacienda del estado se compondrá de las contribuciones que hoy existen, o de las que en adelante se dictaren, para cubrir los gastos de la administración interior y sus compromisos con la federación mejicana.

Artículo 119. Ninguna otra autoridad que la Asamblea Legislativa, podrá establecer contribuciones o impuesto alguno, directo o indirecto, ni acordar sueldo, pensión o gasto alguno de los fondos de la hacienda del estado, sin previa autorización de la misma asamblea.

Bibliografía: Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1978; Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, 1985; Sánchez León, Gregorio, *Derecho fiscal*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1983; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, t. II, 1985; Zarzosa Escobedo, José Antonio, "Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997", *Indetec, Revista Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas*, Guadalajara, 1996.

Artículo 81. La dirección de la política fiscal del estado en la esfera administrativa y la administración de la hacienda pública del estado, corresponderán originalmente al gobernador, quien podrá delegar su ejercicio mediante disposiciones de carácter general y especial.

Comentario: En breve análisis histórico de la primera Constitución del estado de Sinaloa (1825) encontramos que respetando el principio de la división de poderes, el título VII de dicha Constitución facultaba al Poder Ejecutivo local para que ajustándose al siguiente numeral manejara los recursos públicos: "Artículo 67. En el propio día presentará el presupuesto de gastos y recursos para el año entrante; y en la penúltima sesión del mismo periodo, la cuenta de las inversiones del año anterior".

Nota. Por el propio día, se refiere al contenido del artículo 66 que lo antecede y que dice: “A los cuatro días de abiertas las sesiones ordinarias de todos los años, dará cuenta a la asamblea legislativa del estado de la administración pública...”.

Este numeral es el antecedente de la fracción VI, del actual artículo 65 de la Constitución local vigente, que obliga al Ejecutivo estatal a presentar al Congreso del estado, antes del 5 de diciembre de cada año el proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el año siguiente.

En la tercera Constitución del estado de Sinaloa (1861) encontramos disposiciones que expresamente facultan al Ejecutivo estatal para el manejo de la hacienda pública y en la esfera administrativa, así como delegar en otros funcionarios este tipo de responsabilidades, un ejemplo de ello es el contenido del artículo 72 de la Constitución en comento, según el cual: “El Ejecutivo nombrará a propuesta en terna del tesorero general del Estado, todos los empleados subalternos del ramo de hacienda”.

Respecto a este tema, en los antecedentes históricos del estado de Sinaloa encontramos disposiciones relativas a las facultades que el Ejecutivo del estado tiene en materia fiscal, un ejemplo de ello es el contenido en la Ley General de Hacienda del Estado (1956). En su capítulo sexto trata de las autoridades fiscales y está contenido en los artículos del 28 al 33; regula en forma genérica las facultades de las autoridades fiscales, como son la recaudación, control y administración de los ingresos del estado, reservando la dirección al titular del Ejecutivo que la ejercerá a través del tesorero general o quienes la ley designe. La competencia de los órganos y funcionarios fiscales se determinará por la ley y el reglamento respectivo. Conforme a la Constitución, se prohíbe la celebración de igualas o convenios para el pago o cobro de impuestos o derechos, así como el remate o arrendamiento de ellos, o aprovecharse de los secretos y documentos que manejen o tengan a su cuidado, las autoridades judiciales y administrativas tienen la obligación de colaborar y auxiliar a las autoridades fiscales.

Bibliografía: Olea, Héctor R.; *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, 1985.

Artículo 82. Derogado.¹⁶⁰

Comentario: Texto original en la Constitución de 1922 (vigente), artículo 82: “Ningún impuesto podrá establecerse ni cobrarse; si no se destina a las atenciones del servicio publico”.

¹⁶⁰ Mediante Decreto número 69, del 31 de enero de 1963, *Periódico Oficial*, núm. 45, 8 de abril de 1963, junto con este numeral se reformaron también los artículos 80, 81, 83, 84, 85 y 86 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Las consideraciones para llevar a cabo estas acciones se basan principalmente en la actualización la Constitución particular del estado de Sinaloa respecto de la Constitución general y corregir con ello una práctica de frecuentes violaciones a sus preceptos, generada seguramente en exigencias prácticas y quizá en la inadvertencia de que se incurría en tales violaciones. Las reformas constitucionales propuestas tienen también el propósito de eliminar del texto constitucional disposiciones que, por la materia de que se ocupan, debe estar en la ley ordinaria, no sólo por razones de técnica legal, sino porque tales disposiciones en el texto constitucional constituyen un estorbo que limita la necesaria flexibilidad con que deben manejarse estas disposiciones para ajustarlas a los frecuentes cambios que son necesarios en la estructura y organización de la administración pública. Finalmente, se proponen modificaciones con las que se intenta precisar, redacción más clara y supresión de lo que se consideró superfluo. Asimismo, el proyecto de reformas se circunscribe a la materia hacendaria.

Artículo 83. Ningún servidor público del estado o de los municipios que tenga a su cargo el manejo de caudales públicos entrará a ejercer sus funciones sin haberlo caucionado suficientemente. La omisión de esta formalidad hace responsable a las autoridades a quienes la ley encomienda hacer efectivo este requisito.

Comentario: Generalmente, el término “caución” está asociado a la pena que se le impone a una persona sujeta a proceso penal de presentar un fiador, una fianza o un aval para responder de daños y perjuicios o bien con objeto de arraigarlo hasta que se deslinde su responsabilidad. En el presente caso, la caución es, efectivamente, para que la persona caucionada responda por la administración del dinero público, o bien responda su aval o afianzador en prevención de malos manejos de esos fondos públicos.

Algo parecido a la caución o responsabilidad en el manejo del dinero público lo encontramos en el artículo 78 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa de 1870 (cuarta), al regular: “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 o honorarios, si en el tiempo fijado en esta Constitución o en las leyes, no ha rendido todas sus cuentas relativas al año anterior”.

Bibliografía: *Diccionario jurídico Espasa*, Madrid, 1999; Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, 1985.

Artículo 84. Sólo podrán contratarse empréstitos por el estado o sus municipios en forma directa o a través de sus organismos públicos, cuando se trate de obtener ingresos extraordinarios que, para el cumpli-

miento de sus atribuciones de derecho público sean justificadas en cada caso a juicio del Congreso del estado, quien mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, deberá aprobar y autorizar previamente los contratos respectivos, formas de financiamientos, constituyéndose como aval el Ejecutivo del estado.

Comentario: Es común el endeudamiento estatal e inclusive el municipal a través del uso del crédito público para financiar infraestructura e inversión de capital en general. El riesgo de un manejo inapropiado de este tipo de crédito ha llevado a restringirlos mediante disposiciones de la Constitución local. Nuestro estado es un ejemplo, el artículo en comento, al disponer que el Congreso local debe autorizar previamente los contratos respectivos y las formas de financiamiento.

Este artículo tiene relación con el precepto 43, fracción XIII, de la misma Constitución al disponer que:

Son facultades exclusivas del Congreso del estado, las siguientes: XIII Autorizar al gobernador del estado para que celebre empréstitos, conforme a lo previsto por el artículo 84 de esta Constitución, y otorgue avals para garantizar obligaciones legalmente constituidas. Así como aprobar o no los contratos respectivos. Así mismo autorizar por mayoría calificada al Ejecutivo y a los ayuntamientos para constituirse en aval de organismos sociales legalmente instituidos que tengan por objeto obtener créditos para la realización de obras de interés social, cuando existan garantías de la recuperación del financiamiento.

Finalmente, los estados y los municipios modernos han buscado nuevas formas de financiamiento en el mercado mexicano de valores.

Los mercados de valores son una eficaz fuente de financiamiento para los gobiernos estatales y municipales en México, con numerosas ciudades y regiones en pleno desarrollo que requerirán infraestructura y mejores servicios públicos en los próximos años, la demanda de financiamiento será cuantiosa, por lo que el acceso al mercado de valores, más que una opción será una realidad.¹⁶¹

Esta novedosa forma de financiamiento opera en Estados Unidos desde principios del siglo XIX y actualmente alcanza un volumen superior a los 1.6 billones de dólares. En nuestro país se requieren reformas al marco jurídico que permitan a los estados y municipios emitir directamente certificados bursátiles. El desarrollo de este mercado dependerá de diversos factores, entre los que destacan la conformación de un mercado secundario, el desarrollo de un esquema de garantías, el mejoramiento en forma y disponibilidad de la información económica y financiera de estados y munici-

¹⁶¹ Artaga, José Manuel, *El Economista*, México, lunes 10 de abril de 2004, pp. 4 y 5.

prios, la continuidad en la gestión gubernamental local, así como el mejoramiento de los procedimientos administrativos de los gobiernos locales.

En general, los estados y los municipios mexicanos que cuenten con economías estables y diversificadas, planes de desarrollo de largo plazo, fuentes de ingreso flexibles y también diversificadas, prácticas contables y administrativas responsables y transparentes, una posición financiera sana y un marco jurídico adecuado estarán en mejores condiciones para aprovechar las ventajas del financiamiento bursátil. Un mercado de deuda estatal y municipal desarrollado representará oportunidades no sólo para los gobiernos, sino también para los inversionistas, intermediarios y otros participantes. Su éxito nos conviene a todos, pues se trata de una importante opción de financiamiento para el desarrollo de México.

En el estado de Sinaloa existe la ley que establece las bases de endeudamiento público del estado de Sinaloa, documento que, como su nombre lo dice tiene por objeto establecer las bases, a las que se sujetarán los ingresos derivados de endeudamiento que sean autorizados por el Congreso del estado en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa.

Bibliografía: Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, UNAM, 1985.

Artículo 85. Ningún impuesto podrá establecerse si no se destina a los gastos públicos y ningún pago podrá hacerse por la oficinas fiscales sin estar expresamente autorizado por el Presupuesto de Egresos del estado. Ningún impuesto podrá ser rematado. Ningún gasto con cargo a partidas extraordinarias será cubierto por las oficinas fiscales, sin orden firmada por el gobernador y por el secretario del ramo.

Comentario: Respecto al concepto de “gasto público”, Sergio Francisco de la Garza, citando al maestro Gabino Fraga expresa:

Existe cierta dificultad para precisar en términos definidos lo que debemos entender por gasto público, pues aunque ellos se encuentran señalados en el Presupuesto de Egresos, la formulación de éstos supone que previamente ha sido resuelto el problema. Creemos que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos los que se destinen a la satisfacción de una necesidad individual.¹⁶²

En este mismo contexto, el autor, citando a Flores Zavala, ha descrito que:

Nosotros no estamos conformes con el concepto del señor licenciado Fraga, porque el Estado no realiza únicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan

162 Garza, Sergio Francisco de la, *op. cit.*, nota 159.

gastos justificados para la satisfacción de las necesidades individuales, por ejemplo, una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de un funcionario.¹⁶³

El contenido de este artículo tiene mucho que ver con dos aspectos legales, ambos de suma importancia: el presupuesto de egresos que cada año el Poder Ejecutivo estatal debe presentar ante el Congreso local, en el que estén incluidas las partidas para pagar los servicios públicos, debiendo el Poder Legislativo revisar por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, la documentación comprobatoria y justificativa de los movimientos contables realizados por el gobierno del estado y por los municipios. Para tal efecto, dicha documentación deberá mantenerse en todo momento a disposición del Congreso del estado. La revisión no se limitará a precisar el ingreso y a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con el presupuesto aprobado, sino que se extenderán a la formulación de las observaciones que procedan y a expedir los finiquitos o, en su caso, a dichas las medidas tendientes a fincar las responsabilidades de los servidores públicos a quienes les sean imputables, y a efectuar, cuando menos una vez al año, visitas de inspección a todas y cada una de las tesorerías municipales (artículo 43, fracción XII de la Constitución local actual). Es decir, revisarán no sólo la conformidad de las partidas gastadas por dicho presupuesto, sino también la exactitud y justificación de las mismas en relación con el artículo 126 de la Constitución general, que dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en dicho presupuesto o determinado por ley posterior.

El otro aspecto al que nos referimos es la garantía de igualdad contenida en el artículo 13 de la Constitución general, al disponer en su parte relativa que ninguna persona o corporación puede gozar de más emolumentos que las que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Al respecto, Ignacio Burgoa nos comenta que: “Esta garantía impide que el estado, por conducto de sus autoridades, pueda acordar en beneficio de algún sujeto o persona moral una retribución económica, no sólo sin que haya una contraprestación de índole pública por parte del beneficiado, sino aun en el caso de que, habiéndola, la remuneración correspondiente, no esté fijada legalmente”.¹⁶⁴

Esta garantía prohíbe, por un lado, las “canonjías”, que se pudieran conceder a algunas personas y, por otro, el pago de servicios públicos que no esté fijado por una ley.

El artículo 155 de la Constitución local vigente dispone que los recursos económicos del gobierno del estado, de los municipios y de sus organismos e

¹⁶³ Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1989.

¹⁶⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 1.

instituciones se administrarán y ejercerán con eficiencia, eficacia y honradez, aplicándolos precisamente a satisfacer los fines a que estén destinados.

Constitución local de 1861 (tercera): “Artículo 71. No se impondrán préstamos forzosos ni se hará por las oficinas gasto alguno que no conste en el presupuesto ó que no este autorizado por el Congreso. La infracción de este artículo hace responsables tanto á las autoridades que ordenen el gasto como a los empleados que obedezcan”

Bibliografía: Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1981; Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1978; Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1989.

Artículo 86. El gobernador del estado no podrá negarse a autorizar el pago de las órdenes legalmente giradas por los otros dos Poderes, con cargo a sus partidas extraordinarias respectivas.

Comentario: Si bien es cierto que en la ejecución del presupuesto de egresos interviene el Ejecutivo estatal, lo es también el hecho de que el gasto público debe ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales contenidas en dicho presupuesto de egresos, partidas entre las que se encuentran las destinadas al Poder Legislativo y al Poder Judicial estatal

El pago es el acto final del proceso de ejecución del presupuesto de egresos. No es únicamente una operación material de entrega de dinero, sino es también un acto jurídico que implica en si mismo una responsabilidad tanto para quien entrega los fondos como para quien los recibe.

Los pagos correspondientes a los poderes Legislativo y Judicial se efectúan por conducto de sus respectivos órganos, la administración de estos fondos es autorizada en el correspondiente presupuesto de egresos.

Bibliografía: Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1981; Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1978.

Se suprimen los **artículos 87, 88, 89** y toda la sección IV bis de la Constitución Política del Estado.¹⁶⁵

Comentario: El contenido original de los artículos suprimidos en la Constitución local de 1922 es el siguiente:

Artículo 87. Corresponde exclusivamente a los ejecutivos del estado y de los municipios, dentro de sus respectivas esferas de acción, vigilar la aplicación

¹⁶⁵ Según Decreto número 69, del 28 de marzo de 1963, *Periódico Oficial*, núm. 45, 18 de abril de 1963.

de los impuestos y hacer efectivo el pago de las contribuciones. Los primeros no podrán ser rematados.

Artículo 88. Habrá en la capital del estado una Tesorería General a la que real o virtualmente deben ingresar todos los productos de las rentas publicas y en las cabeceras de municipalidad que determine la ley una Recaudación dependiente de la propia Tesorería General. Para mejor expeditar el servicio fiscal, habrá así mismo las colecturías que fuesen necesarias dependientes a su vez de las recaudaciones de rentas y cuyo personal será nombrado por el Ejecutivo del estado a propuesta de la Tesorería General del mismo. Los funcionarios encargados de esas oficinas serán personal y pecuniariamente responsables por el manejo general de los fondos y por los pagos que efectúen sin la autorización respectiva.

Artículo 89. Ningún funcionario o empleado del estado o los municipios que tenga a su cargo el manejo de los caudales públicos entrará a ejercer sus funciones sin haber caucionado suficientemente.

La omisión de esta formalidad hace responsables a las autoridades a quienes la ley encomienda hacer efectivo este requisito.

La justificación para llevar a cabo esta acción la encontramos en la iniciativa del decreto de referencia, en el sentido de que las reformas constitucionales que se proponen persiguen como finalidad fundamental actualizar la Constitución del estado respecto de la Constitución federal y corregir una práctica de frecuentes violaciones a sus preceptos, generada, seguramente, en exigencias prácticas y quizá en la inadvertencia de que se incluiría en tales violaciones. También lleva el propósito de eliminar del texto constitucional disposiciones que, por la materia de que se ocupan, deben estar en la ley ordinaria no sólo por razones de técnica legal, sino porque tales disposiciones en el texto constitucional constituyen un estorbo que limita la necesaria flexibilidad con que deben manejarse estas disposiciones para ajustarlas a los frecuentes cambios que son necesarios en la estructura y organizaciones con las que se intentan precisar conceptos, redacción más clara y suprimir lo que se consideró superfluo. El proyecto de reformas se circunscribe a la materia hacendaria.

Un ejemplo de ello lo encontramos en el texto actual del artículo 84 de la Constitución del estado, que subsiste inalterado desde su promulgación el 22 de junio de 1922, es inaplicable desde enero de 1947, fecha en la cual entró en vigor la adición a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución federal, que limita la facultad de los estados para contratar empréstitos, en los términos del artículo 84 del proyecto de reformas.

En la iniciativa citada se establece que una práctica legislativa constante sostenida por muchísimos años ha venido violando el texto del artículo 89 C de la Constitución del estado, que impone al gobierno del estado la obligación de cobrar directamente en beneficio de los municipios, un impuesto

adicional sobre todos sus impuestos, con la única salvedad del impuesto sobre la minería y aquellos en que la Federación fije límites de imposición. Sin embargo, no todos los impuestos del estado cargan con el adicional municipal. Sin estar dentro de las salvedades previstas por el citado artículo 89 C, el impuesto adicional municipal no se cobra actualmente sobre el impuesto sobre herencias de protección ganadera, sobre el impuesto sobre remuneración del trabajo personal, sobre el impuesto al aumento del valor y mejoría específica de la propiedad, etcétera (véase el artículo 209 de la Ley General de Hacienda del estado). Urge, en consecuencia, acomodar el precepto constitucional de que se trata nuestra realidad; por ello, el proyecto suprime el, repetido, artículo 89 C para hacerlo reaparecer en el capítulo relativo a los municipios, que es su lugar apropiado, con otra redacción y como artículo 128.

Otro ejemplo para llevar a cabo esta derogación es el contenido del artículo 88 de la Constitución, el cual contiene una materia que es propia de la Ley Orgánica de la Tesorería General del estado, pero no de la Constitución. Se refiere a la organización interna de esta dependencia. La Tesorería General del estado requiere de mayor elasticidad para tomar las medidas que exija el servicio de recaudación y control de los ingresos públicos, elasticidad que no le puede proporcionar el texto constitucional porque los trámites para su reforma son más complicados.

Quizá por esta causa este precepto también venía violándose con el establecimiento de la recaudación de rentas de Guamúchil, no obstante que el repetido texto constitucional limita el establecimiento de recaudación de rentas a las cabeceras de municipio. Para eliminar los inconvenientes de que se trata, en el proyecto de reformas, artículo 82, la organización interna de la Tesorería General se deja a la Ley Orgánica.

El servicio público como destino único del rendimiento del impuesto es un concepto impreciso, limitado para que proporcione utilidad el conservador en el texto del artículo 82. Por ello, el artículo 85 del proyecto de reformas lo sustituye por el concepto de gasto público, que es el empleado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución federal, para determinar el destino propio del impuesto.

En este mismo tenor, en la iniciativa de referencia se estableció que las demás modificaciones son de secundaria importancia y no requieren mayor explicación.

Sección V

De la enseñanza pública

Artículo 90. La educación que se imparta en el estado se regirá por la filosofía y principios que consagra el artículo 3o. de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos y se encauzará tendiendo a alcanzar el desarrollo integral de la personalidad humana. Reforzando esto último con la promoción y difusión de la cultura en sus más diversas expresiones, alentando en esta tarea la mayor participación social.¹⁶⁶

Para la regulación de la educación dentro de la esfera de competencia del estado, se expedirá la ley correspondiente, cuya ejecución y vigilancia de su cumplimiento estará a cargo del Gobierno del estado a través de la dependencia competente y de los municipios.¹⁶⁷

Comentario: En la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en su título IV, que hace referencia a los poderes públicos de la entidad, particularmente en su capítulo III, que regula al Poder Ejecutivo, en la sección V, se abre el apartado “De la enseñanza pública”, donde se fijan los principios que la regirán en sus artículos 90, 91 y 92.

Estos numerales, aprobados en su contenido original el 22 de junio de 1922, han tenido diversas reformas, orientadas, principalmente, por las que ha sufrido el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según han sido las transformaciones económicas y políticas del país.

Respecto a la garantía de enseñanza o educación, considerada de orden personal y social, como un concepto de esta última naturaleza, se ha expresado que prácticamente consiste en la asimilación por el individuo de la cultura de la agrupación en que vive y en la formación de una personalidad que se adapte adecuadamente al modo de ser colectivo de dicha agrupación.

La educación es considerada como una garantía de libertad, tanto en lo referido al derecho de recibir el aprendizaje como a la facultad para enseñar. Al respecto, se ha discutido si se trata de la libertad de educación o, bien, de la libertad de instrucción. Así, se tiene que: “Desde este punto de vista la educación es el género, y la instrucción o culturización es la especie, ya que se puede educar —entre otras formas— por medio de la instrucción, o sea por la impartición de conocimientos; pero no toda educación forzosamente se realiza por medio de una instrucción a cierto nivel”.¹⁶⁸

Asimismo, con una posición de crítica ante la intervención del estado en materia educativa, se ha precisado que: “Reflexionando sobre el actual texto del artículo 3o. constitucional aparece que, debiendo establecer las garantías a la libertad de instrucción o educación, en realidad irónica-

¹⁶⁶ Reformado según Decreto núm. 664, del 1o. de agosto de 2001, *Periódico Oficial*, núm. 144, 30 de noviembre de 2001.

¹⁶⁷ Reformado según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. 1 bis, 2 de enero de 1981.

¹⁶⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 28.

mente señala precisamente lo contrario, o sea los derechos que el Estado tiene sobre la educación de los habitantes de la República”.¹⁶⁹

El artículo 90, en su texto vigente, hace referencia a que la educación que se imparta en el estado se regirá por los principios del artículo 3o. de la Constitución federal, tendiendo a alcanzar el desarrollo integral de la persona, buscando la promoción y difusión de la cultura, y alentando, en esta tarea, la participación social. Asimismo, se establece que para ese efecto se expedirá una ley cuya ejecución corresponderá al Ejecutivo estatal y a los municipios.

Antecedentes. Este artículo 90 ha sido reformado en cinco ocasiones. La primera, según publicación del *Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”*, del 21 de mayo de 1938, donde se expresaba que la educación que imparta el Estado será socialista, que excluirá toda doctrina religiosa y combatirá el fanatismo y los prejuicios. Esta modificación se dio durante el régimen del presidente Lázaro Cárdenas, quien imprimió una ideología progresista a su mandato.

Una segunda reforma se tuvo en el año de 1947, según publicación del 29 de noviembre, hecha en el *Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”*, habiéndose suprimido que la educación será socialista, incorporándose que se orientará a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano, fomentar el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. Aunque fue un hecho importante la reforma que se realizó, de suprimir referencias a la educación socialista, es propio de esa década de los cuarenta el principio de la solidaridad internacional, ya que estaban recientes los efectos de la Segunda Guerra Mundial.

El 30 de noviembre de 1948 se publica una tercera reforma en el *Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”*, para dejar un texto muy general, en el sentido de que la educación en el estado se regirá bajo la orientación filosófica del artículo 3o. de la Constitución de la República, resaltando que deberá buscarse el desarrollo integral de la personalidad humana.

Es hasta el 2 de enero de 1981, después de tres décadas, cuando se publica, en el *Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”*, una cuarta reforma, con la cual se agrega a la orientación filosófica el que la educación que se imparta en el estado se regirá por los principios del artículo 3o. de la Constitución de la República. Además de establecer en un segundo párrafo que, dentro de la esfera de la competencia del estado, se expedirá la ley reglamentaria correspondiente, cuya ejecución estará a cargo del gobierno del estado y de los municipios. De esta manera, el artículo 90, que hasta antes de esta reforma había contenido sólo un párrafo, a partir de esta fecha se integra con dos.

¹⁶⁹ Bazdresch, Luis, *Garantías constitucionales*, México, Trillas, 1999.

La quinta reforma, publicada el 30 de noviembre de 2001 en el *Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”*, que modificó sólo su primer párrafo, adicionó, al mismo, un enunciado para señalar que, para el desarrollo integral de la personalidad humana, debería de darse la promoción y difusión de la cultura en sus más diversas expresiones, alentando en esta tarea la mayor participación social.

De tal manera que, en la actualidad, el artículo 90 se integra por dos párrafos, los que están orientados por la Constitución general de la República en sus artículos 3o. y 73, fracción XXV.

Del artículo 3o. de la Constitución federal, el artículo 90 retoma que la educación que se imparta en el estado se sujetará a la filosofía y principios señalados en el primer numeral; además de lo establecido en su fracción VIII, ya que estatuye que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias para distribuir la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios, lo cual se reitera como una facultad de dicho Congreso en el artículo 73, fracción XXV, que enseguida se comenta.

En cuanto a las facultades del Congreso de la Unión, precisamente en el artículo 73, fracción XXV, se encuentra la facultad del Congreso del estado para legislar en materia educativa, la que se autoriza en la Constitución local, a partir de que el primero dictará las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa. Destacando entre estas últimas, la Ley General de Educación (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993), la cual cumple con el propósito de dar las bases para que los niveles de gobierno impartan la educación correspondiente. Esta ley está integrada por ochenta y cinco artículos, en ocho capítulos, en donde se tratan disposiciones generales del federalismo educativo; de la equidad en la educación; del proceso educativo; de la educación que impartan los particulares; de la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos; de la participación social en la educación, y de las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo.

La Ley General de Educación, como se describió con anterioridad, contiene un capítulo denominado “El federalismo educativo”, el cual se divide en cuatro secciones, siendo la primera la que habla de la distribución de la función social educativa. En efecto, en esta sección I, en su artículo 12, se mencionan las facultades exclusivas de la autoridad educativa federal, entre otras, las de determinar los planes y programas de estudio para la educación primaria, el calendario escolar aplicable para toda la república y la de elaborar los libros de texto gratuitos. Por su parte, el artículo 13 se refiere a la competencia exclusiva de las autoridades educativas locales, como serían proponer a la Secretaría los contenidos regionales, ajustar el calendario escolar, otorgar autorización a los particulares para impartir

educación, entre otras. En cuanto a las facultades de los ayuntamientos, en el artículo 15 se precisa que, en concurrencia con las demás autoridades, podrá promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, dar mantenimiento a las escuelas públicas, entre otras.

En congruencia con las mencionadas disposiciones de la carta fundamental, el artículo 90 plantea que la educación que se imparta en el estado se sujetará a la filosofía y los principios del citado artículo 3o. de la Constitución federal, además de señalarse que deberá expedirse una ley sobre la materia, de la que su ejecución y vigilancia estará a cargo del gobierno del estado y de los municipios, siendo esta última la Ley de Educación para el Estado de Sinaloa (aprobada por Decreto número 547 del 29 de marzo de 2001 y publicada en el *Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa"* el 30 de abril de 2001).

Como se ha comentado, el artículo 90, en su texto vigente, está integrado por dos párrafos. El primer párrafo contempla tres aspectos diferentes, pero relacionados entre sí. El apartado fundamental de este párrafo es el imperativo de que la educación que se imparta en el estado se regirá por la filosofía y principios que contiene el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación obvia y necesaria, dado el sistema federal que prevalece en México. Este último numeral, en su segundo párrafo, estatuye que la educación tenderá a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentará el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, ello en la independencia y en la justicia. Como se observa, esta es la filosofía que debe prevalecer. En cuanto a los principios, éstos se contienen en sus ocho fracciones, estableciéndose, entre otros, que la educación debe ser laica, debe basarse en el progreso científico, luchar contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Para ello, será democrática, nacional y contribuirá a la mejor convivencia humana. Con respecto a dichos principios, se ha comentado que:

Desde el punto de vista político, la educación estatal debe impartirse sobre principios democráticos, lo que significa la exclusión de cualquier doctrina que funde la soberanía del Estado y el gobierno de un pueblo en voluntades autocráticas u oligárquicas. Dicha educación, además, es eminentemente nacionalista, en el sentido de que tiende a dar a conocer al educando todos los problemas de México para que sean resueltos conforme a las posibilidades de nuestro país.¹⁷⁰

Los otros dos aspectos que se contienen en el primer párrafo del artículo, también se encuentran explícitos e implícitos en el artículo 3o. de la Constitución federal, sólo que el constituyente sinaloense consideró que

¹⁷⁰ Castro, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974.

eran situaciones que deben quedar en forma clara, como un compromiso del estado, como son que la educación se encausará al desarrollo integral de la personalidad humana y que para lograr esto último se promoverá y difundirá la cultura en sus más diversas expresiones, alentando en esta tarea la mayor participación social.

El objetivo de alcanzar el desarrollo integral de la personalidad humana ya venía establecido desde 1948, lo cual ha sido una preocupación permanente de la sociedad, principalmente con la idea de que no sólo se debe buscar el mejoramiento físico de las personas, sino también el psicológico, filosófico y, en fin, todo lo que tenga que ver con su desarrollo integral.

Con respecto a la promoción y difusión de la cultura, fue una disposición que se incorporó dada la importancia que tienen para la formación del individuo las bellas artes, las cuales, en la etapa que se vive, requieren ser reforzadas como un rubro del conocimiento humano que debe darse a través de la educación, asimismo, al darse estas expresiones artísticas se debe hacer alentando la mayor participación social posible. Esto último, particularmente en el ámbito de la cultura, que es el tópico, se señala esto para no confundir la participación social como categoría universal o de carácter político, tal como se le ha dado la mayor relevancia en la actualidad.

El segundo párrafo del artículo 90, cuyo fundamento se encuentra en la citada fracción XXV, del artículo 73, y en la fracción VIII del artículo 3o. de la Constitución de la República, menciona que en el estado se expedirá una ley que regule la materia educativa, la cual, como se mencionó con anterioridad fue aprobada en 2001. Esta ley abrogó la Ley de Educación para el Estado de Sinaloa, que fue aprobada el 10 de febrero de 1981.

De esta forma, el estado de Sinaloa tiene esa atribución para legislar en esa área, porque se ha planteado que debemos decir que esta facultad sobre la materia educativa, como otras, también están encomendadas a los estados. En tales casos se habla de facultades concurrentes o coincidentes.

Estas facultades concurrentes no siempre han existido, en virtud de que ha habido etapas en los que las entidades federativas se han conducido con autonomía en la materia educativa; por ello, se dice que: “En efecto, por reforma practicada a la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución el 30 de junio de 1921, se determinó que la organización y el sostenimiento de los planteles que establezca la Federación era sin menoscabo de la libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional”.

Esta facultad era congruente con la educación laica y con la libertad de enseñanza que instituía el artículo 3o. constitucional antes de la reforma que sufrió el 13 de diciembre de 1934, según la cual la educación impartida por el Estado debía ser “socialista”. Por consiguiente, si la educación estatal se enfocó hacia esta tendencia ideológica, que fue sustituida por la

“nacionalista” a partir del 30 de diciembre de 1946 en que se modificó dicho precepto constitucional, era lógico que bajo ambas ideologías se creara un sistema normativo unitario dentro del cual se organizara e impartiera la educación pública. Fue así como tuvo que federalizarse ésta, fenómeno que obviamente trajo aparejada la supresión de la facultad de los estados para legislar sobre tal materia, según reforma de la fracción XXV del artículo 73 constitucional practicada también el 13 de diciembre de 1934.

Como se expone, al darse la facultad al Congreso de la Unión para crear leyes que distribuyan los ámbitos de competencia, se dijo que era con el propósito de impulsar la federalización, proceso que, por cierto, con las reformas al artículo 3o. de la Constitución federal habidas en 1993 (publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 1993) se ha profundizado, al grado de transferir la prestación de la educación primaria, por ejemplo, a las entidades, con recursos económicos asignados por el gobierno federal. Sin embargo, precisamente porque los recursos son determinados por la Federación, pareciera que el proceso se ha revertido y vive una centralización. Por ello, se ha dicho que:

La absorción de la instrucción pública por el gobierno federal, en la forma que hemos descrito, ha culminado en una centralización totalitaria, que una vez más enfrenta entre sí realidades y vocablos. Al fenómeno de ampliación de la esfera federal a costa de los estados, se le ha llamado federalización. En realidad es centralización, pues en virtud de ese fenómeno nuestra historia recorre el camino de regreso hacia formas de centralismo contra las que pugnaron en el siglo pasado las Constituciones de veinticuatro y de cincuenta y siete, en un empeño al que se adhirió sin titubeos la vigente de 1917.¹⁷¹

La Ley de Educación vigente en Sinaloa contiene ciento veintidós artículos, distribuidos en siete títulos, los cuales hacen referencia a las disposiciones generales; al objetivo de la ley; algunas definiciones; los principios que rigen en materia educativa en Sinaloa, entre otros apartados; la distribución del servicio, que hace alusión a las atribuciones generales del gobierno del estado y de los ayuntamientos, así como disposiciones sobre la educación que impartan los particulares; del sistema educativo estatal, donde se habla de los tipos y modalidades de educación, que van desde los diversos niveles educativos hasta la educación extraescolar; del proceso educativo, que tiene que ver con los planes y programas de estudio; la evaluación y la validez de los mismos; de la participación social en la educación, estableciéndose disposiciones sobre los padres de familia y los consejos de participación social; de la coordinación interinstitucional, a través

¹⁷¹ Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1990.

de las comisiones estatales educativas, y de las sanciones y recursos administrativos.

Un segundo aspecto del segundo párrafo del artículo 90 y que tiene relación con la Ley de Educación para el Estado de Sinaloa, expedida para dar cumplimiento a ese mismo numeral, es el que se refiere a la ejecución y vigilancia de la misma, lo cual estará a cargo del gobierno del estado y de los municipios. El gobierno lo hará a través de la dependencia correspondiente, que en el caso de Sinaloa es la Secretaría de Educación Pública y Cultura, mientras que los municipios lo harán por medio de los ayuntamientos y la instancia administrativa que también corresponda, por ejemplo, la Unidad de Educación que existe en el municipio de Culiacán.

En materia educativa y bajo los principios señalados en el artículo 90, así como en los numerales 91 y 92 que tendrán comentarios aparte, y que constituyen la sección V, denominada “De la enseñanza pública”, del capítulo III, del título IV, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, se encuentran además otras disposiciones que regulan aspectos relacionados con la educación, como son los artículos 6o., 13, 65, 75, 121, 125 y 154.

En el artículo 6o. se enumera como una obligación de los sinaloenses el que sus hijos menores de quince años reciban la enseñanza primaria y secundaria. Este numeral no se ha reformado para incluir, como sucede a nivel federal, la educación preescolar.

Existe obligación del estado de proteger y promover la educación bilingüe de los pueblos indígenas, como lo previene el último párrafo del artículo 13.

Dentro de las facultades y obligaciones del gobernador del estado contempladas en el artículo 65 se encuentra la señalada en la fracción XI para expedir títulos profesionales de las instituciones docentes oficiales y autorizar los otorgados por los establecimientos descentralizados.

Las medidas de contenido educativo y sociopedagógico serán preferentes para el tratamiento de menores infractores, como lo menciona el tercer párrafo del artículo 75.

En el artículo 121, inciso i), se estatuye que los municipios tendrán a su cargo la educación pública, conforme a la distribución que hagan las leyes, entre la Federación, el estado y los municipios.

También como facultad de los ayuntamientos, el artículo 125, en su fracción VII, prevé la de vigilar las escuelas de su jurisdicción, coadyuvando para que la asistencia escolar sea efectiva e informar al Ejecutivo del estado sobre las deficiencias que se observen.

Por la utilidad pública que significan las escuelas, se establece como un caso para que proceda la expropiación cuando se trate de la construcción de las mismas, como se establece en la fracción XIII del artículo 154.

Lo previsto en el artículo 90, de que la educación que imparte el estado debe regirse bajo la filosofía y principios del artículo 3o. de la Constitución federal y que se expedirá una ley al respecto, también es mencionado, en otras Constituciones estatales, como en las de Baja California Sur (artículo 12); Chihuahua (artículo 144); Coahuila (artículo 117); Colima (artículo 97); Durango (artículo 4); Michoacán (artículo 139); Morelos (artículo 121); Nayarit (artículo 136); Oaxaca (artículo 126); Puebla (artículo 118); Querétaro (artículo 4o.); Quintana Roo (artículo 32); Sonora (artículo 90); Tamaulipas (artículo 138); Tlaxcala (artículo 3o.) y Veracruz (artículo 10).

Bibliografía: Bazdresch, Luis, *Garantías constitucionales*, México, Trillas, 1999; Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1999; *id.*, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1998; Castro, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, México, 1974; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1990; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 1998.

Artículo 91. Toda la educación que imparta el estado será gratuita, a fin de que todos los individuos tengan acceso a ella, incluyendo la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior o bachillerato, normal, especial, la destinada a obreros o campesinos o la de cualquier otro tipo y modalidad que se imparta de acuerdo con las necesidades educativas de la población del estado y las características particulares de los grupos que la integran. La educación primaria y la secundaria, serán además obligatorias.

En los contenidos de los planes y programas de estudio de los niveles de educación a que se refiere este artículo, se incluirán temas regionales relacionados con los derechos humanos, seguridad pública y la preservación del medio ambiente.

Para apoyar la disciplina del estudio y los hábitos de lectura en los educandos, el estado conforme a su disponibilidad presupuestal promoverá la creación de bibliotecas en los centros docentes de todos los niveles escolares.

Comentario: En los comentarios hechos al artículo 90¹⁷² se dijo que en la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en el título IV, se contempla un capítulo III, que regula al Poder Ejecutivo, y que en la sección V se

¹⁷² Para un enfoque más general sobre el tema de la educación en la Constitución Política local deberá acudir a los comentarios hechos a su artículo 90. Cuando se cite el artículo 91, sin hacer precisiones de su procedencia, se entenderá que corresponde a la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

encuentra un rubro denominado “De la enseñanza pública”, el cual se integra por tres artículos: 90, 91 y 92. En esta ocasión se harán observaciones relativas al numeral 91.

Como se desprende del texto del artículo 91, éste se integra con tres párrafos, que están orientados principalmente a prescribir que la educación que imparte el estado será gratuita, y que la primaria y la secundaria serán obligatorias; que en los planes y programas de estudios se incluirán temas regionales relativos a derechos humanos, seguridad pública y preservación del medio ambiente; y, que para el apoyo al estudio, se promoverá la creación de bibliotecas en los centros docentes.

Estos contenidos, vigentes en 2003, han sufrido modificaciones desde la aprobación del artículo 91, el 22 de junio de 1922, las que han sido en un número de cinco reformas y adiciones.

Antecedentes. El texto original señalaba que: “La enseñanza preparatoria, la normal y la técnica, se impartirán gratuitamente en los establecimientos oficiales del estado”. De donde se desprende que el artículo 91 se integraba con un solo párrafo relativo a los tipos y niveles de la educación que en forma gratuita debería impartir el estado.

En la primera reforma, publicada en el *Periódico Oficial*, el 21 de mayo de 1938, se incluyó dentro de ese único párrafo la educación secundaria, dejando los demás tipos tal como se mencionaban en el texto original.

La segunda reforma se publicó en el *Periódico Oficial*, el 30 de noviembre de 1948, para estatuir que toda la educación que imparta el estado será gratuita, incorporándose por primera ocasión, en Sinaloa, que la educación primaria sería, además, obligatoria.

En una tercera reforma, que fue publicada en el *Periódico Oficial*, el 2 de enero de 1981, permaneció el enunciado de que toda la educación que imparta el estado será gratuita, enumerando a la preescolar, primaria, secundaria, media superior o bachillerato, normal, especial, la destinada a obreros o campesinos, o cualquier otra de la que se encargue el Estado acorde con las necesidades educativas de la población.

En 1994 se dio una cuarta reforma, que se publicó en el *Periódico Oficial*, el 9 de febrero de 1994, con el único propósito de incorporar la educación secundaria como obligatoria, junto a la primaria que ya venía en el texto del artículo 91.

Finalmente, una quinta reforma se publicó el 16 de agosto del 2000 para adicionar dos párrafos al artículo 91, que hasta esa fecha, y desde su origen, había estado constituido por un solo párrafo. El segundo párrafo se adicionó para prever que en los planes y programas de estudio se incluyeran temas regionales respecto a derechos humanos, seguridad pública y la preservación del ambiente. Un tercer párrafo fue para que el estado promoviera la creación de bibliotecas en los centros docentes.

Principios de la Constitución federal. Lo prescrito por el artículo 91 tiene sustento en las disposiciones contenidas en los artículos 3o. y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primer párrafo del numeral 91 hace referencia a que la educación que imparta el estado será gratuita y enumera los tipos y niveles que puede impartir, además de señalar que la educación primaria y la secundaria serán obligatorias; aspectos que se contemplan en el primer párrafo y en las fracciones IV y V del artículo 3o. de la Constitución federal.

El primer párrafo del citado artículo 3o. expresa que el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria obligatoria. Por su parte, el artículo 31, fracción I, de la misma Constitución de la República, previene que es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos reciban la educación preescolar, primaria y secundaria.

Asimismo, la fracción IV del aludido numeral 3o., estatuye que toda la educación que imparta el Estado será gratuita. Mientras que en su fracción V estipula que el Estado además de la educación preescolar, primaria y secundaria promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la nación.

En cuanto al segundo párrafo del artículo 91, que tiene que ver con que se deben incluir temas regionales en los temas y programas de estudio, se relaciona con la fracción III del mencionado artículo 3o. de la Constitución general de la República, donde se establece que el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio, considerando la opinión de los gobiernos de las entidades federativas.

En relación con el tercer párrafo del numeral 91, que dice que para el fomento del hábito del estudio se crearán, por el estado, bibliotecas en los centros docentes de todos los niveles educativos, no tiene una disposición expresa en el artículo 3o. ni en ningún otro de la Constitución federal, pero es obvio que en los principios enunciados en este artículo se encuentra implícita esta obligación estatal.

Como se ha dicho, el vigente artículo 91 se integra por tres párrafos, los dos últimos adicionados en tiempos recientes, mediante el decreto publicado en el *Periódico Oficial* el 16 de agosto de 2000.

El primer párrafo contiene dos aspectos diferenciados: el hecho de que toda educación que imparta el estado será gratuita, este es el postulado principal, lo que quiere decir que independientemente del tipo y nivel de educación del que se haga cargo el estado, tendrá que hacerlo de manera gratuita; enseguida, se hace la justificación de que esta obligación estatal es con el fin de que todos los individuos tengan acceso a la educación.

Posteriormente se enumeran los tipos y niveles de educación, incluyendo la preescolar, primaria, secundaria, media superior o bachillerato, normal, especial y la destinada a obreros o campesinos. Esta enumeración no

es limitativa, en virtud de que después de la misma se establece el enunciado de que también podrá incluirse a cualquier otro tipo o modalidad de educación que sea acorde con las necesidades de la población y con las características particulares de los grupos que la integran.

El segundo rubro, que se contempla en el primer párrafo del artículo 91, es el que se refiere a que la educación primaria y la secundaria serán obligatorias. En Sinaloa todavía no se reforma la Constitución local para adecuarla a las recientes reformas hechas a los artículos 3o. y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que la educación preescolar también es obligatoria.

En congruencia con las reformas que ha tenido el artículo 3o. de la Constitución federal, también el artículo 91 ha sido reformado en el apartado de la educación que se considera como obligatoria, que en la entidad se incorporó en las reformas de 1948 con el nivel de educación primaria; y luego, en 1994 se adicionó como obligatoria la educación secundaria. Estando pendiente, como se dijo con anterioridad, la incorporación de la educación preescolar como obligatoria, que ya se encuentra en el texto constitucional federal.

Debe decirse que el artículo 6o. de la Constitución Política local menciona como obligación de los sinaloenses que sus hijos menores de quince años reciban la educación primaria y la secundaria. No se ha incorporado la obligación que señala la Constitución federal de que reciban también la educación preescolar.

Es necesario señalar que desde antes de las reformas a la Constitución federal en su artículo 3o., para incorporar como obligatoria la educación preescolar, en la entidad, en su nueva Ley de Educación para el Estado de Sinaloa (aprobada por Decreto número 547 del 29 de marzo de 2001 y publicada en el *Periódico Oficial* el 30 de abril de 2001), se estableció en su artículo 30, entre otros, que la educación preescolar constituye el primer ciclo escolarizado del tipo básico, y es obligación del Estado que los niños cursen mínimamente el último grado de ese nivel, con lo cual se obligó a las autoridades estatales a brindar la educación preescolar antes de que se hiciera a nivel de la Federación por imperativo de la Constitución de la República.

El segundo párrafo del artículo 91 fue adicionado para establecer que en los contenidos de los planes y programas de estudio se deberían incluir temas regionales relacionados con los derechos humanos, seguridad pública y la preservación del medio ambiente. Esta disposición refuerza lo estatuido en la fracción VIII, del artículo 3o. de la Constitución federal, ya que establece que el Ejecutivo Federal, si bien es cierto tiene la facultad para determinar los planes y programas de estudio, deberá considerar la opinión de los gobiernos estatales; igualmente, en la Ley General de Edu-

cación (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993), en su artículo 13, que se refiere a las facultades exclusivas de las autoridades estatales, en su fracción II, se prescribe que podrán proponer a la Secretaría de Educación Pública los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio.

El tercer párrafo del comentado artículo 91, adicionado en 2000, se aprobó con la idea de que todos los centros educativos contaran con bibliotecas para apoyar el estudio y los hábitos de lectura, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de las autoridades gubernamentales. Posteriormente se aprobó la Ley de Bibliotecas del Estado de Sinaloa (aprobada por Decreto 534, el 22 de marzo de 2001), con objeto de establecer la regulación correspondiente y los niveles de colaboración entre el gobierno del estado y los ayuntamientos, así como de las dependencias estatales encargadas del área educativa y cultural, en relación con las bibliotecas en la entidad.

Artículo 92. El estado y los particulares podrán impartir la educación en todos sus tipos y grados, en concordancia con el artículo 3o. de la Constitución Política de la República y sus leyes reglamentarias y con sujeción a las disposiciones de la ley correspondiente del estado.

Comentario: Este artículo 92,¹⁷³ junto con el 90 y 91 forman parte de la sección V “Denominada de la enseñanza pública”, contemplado en el capítulo III relativo al Poder Ejecutivo, que pertenece al título IV de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

El numeral 92, objeto de estos comentarios, está conformado por un solo párrafo, en el que se prescribe que tanto el estado como los particulares podrán impartir la educación en todos sus tipos y grados, por supuesto respetando lo prescrito en el artículo 3o. de la Constitución general de la República y las leyes reglamentarias respectivas.

Aunque el artículo de referencia menciona que tanto el estado como los particulares pueden impartir educación, en este caso, se trata más que nada de la autorización expresa a que los particulares ejerzan el derecho de impartir educación en los términos de la Constitución y demás legislación aplicable.

Antecedentes. El numeral que se analiza ha tenido tres reformas desde 1922. Su texto original decía que: “La enseñanza es libre en Sinaloa, pero siempre sujeta a las prevenciones reglamentarias de la ley orgánica especial”.

¹⁷³ Cuando se cite el artículo 92, sin hacer precisiones de su procedencia, se entenderá que corresponde a la Constitución Política del Estado de Sinaloa. Para una comprensión más integral sobre la regulación de la educación en la Constitución Política local deberá acudir a los comentarios hechos al artículo 90.

La primera reforma (publicada en el *Periódico Oficial* el 21 de mayo de 1938) incluyó de manera expresa la mención de que los planteles particulares podían impartir enseñanza con la prescripción de que deberían sujetarse a la legislación vigente en ese rubro. También, se manifestaba que los particulares debían obtener autorización expresa del poder público para impartir educación, y que dichas autorizaciones podían ser revocadas en cualquier tiempo por el estado, sin que contra dicha medida procediera recurso alguno; además de que el estado podía retirar, discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

La segunda reforma se publicó en el *Periódico Oficial*, el 30 de noviembre de 1948, en donde en un solo párrafo se decretó que los particulares podían impartir la educación en todos sus tipos y grados.

La tercera y última reforma que se publicó en el *Periódico Oficial* el 2 de enero de 1981, en lo fundamental incluyó que, en primer término, en cuanto al orden de la redacción del único párrafo que contiene el numeral comentado, el estado podía impartir educación, así como los particulares, lo cual no se contenía en el texto anterior que sólo decía que los particulares podían impartir educación.

Es de anotarse que los artículos 90, 91 y 92 por referirse a la educación en Sinaloa, en varias de sus reformas, principalmente hasta 1981, han tocado a los tres artículos para darles congruencia y hacerlos acorde al desarrollo de las reformas habidas al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Principios de la Constitución federal. Lo señalado en el artículo 92 recoge lo planteado en el artículo 3o. de la Constitución federal, particularmente en su fracción VI, la cual establece que:

Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la Ley, el Estado otorgará y reiterará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán: a) Impartir la educación con apego a los fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley.

El artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformado en 1993, incluyendo entre otros aspectos los relacionados a la educación impartida por los particulares.

En efecto, se suprimieron todas aquellas situaciones que se consideraban entraban en contradicción con el capítulo de las garantías individua-

les, particularmente las previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que el texto anterior establecía que el Estado podía revocar, las autorizaciones concedidas para prestar el servicio público de educación en cualquier momento a juicio de las autoridades correspondientes, además de poder retirar en forma discrecional el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares, todo lo cual implicaba el no seguir las pautas indicadas por los citados artículos 14 y 16, en cuanto a la privación y a las molestias respecto a los derechos de las personas.

A este respecto se expresaba que:

Según el texto de su reforma de 1946, la fracción II del artículo 3o. constitucional da a los particulares libertad para impartir educación en todos los tipos y grados, pero en lo que concierne a la primaria, la secundaria, la normal y la de cualquiera clase destinada a obreros o campesinos, deberá obtener previamente en cada caso la autorización expresa de la Secretaría de Educación, que podrá libre e irremediablemente negarla o revocarla.¹⁷⁴

Como se observa, existía la facultad, que se podía ejercer de manera libre por las autoridades educativas, para revocar una autorización.

Así, con relación a la educación impartida por particulares, Juventino Castro señala:

La fracción II del artículo 3o. constitucional, autoriza a los particulares a impartir educación en todos sus tipos y grados, pero sujeta dicha actividad a la autorización expresa del Poder Público, por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal, y a la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos. Dicha fracción establece que la autorización, sin embargo, podrá ser negada o revocada sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno. Con posterioridad nos referiremos a la definitividad de estas negativas o revocaciones, como causal de improcedencia del juicio de amparo, con el rango constitucional por incluirse en el texto fundamental.¹⁷⁵

En el caso de Sinaloa, desde 1948 y reiterado en la reforma de 1981, ya no se mencionaban, de manera expresa, esos derechos de las autoridades en contra de los particulares que prestaran educación, aun cuando por la redacción se debió observar el contenido vigente hasta 1993, del artículo 3o. de la Constitución de la República. Por eso, se explica que en la entidad no haya habido necesidad de reformar el artículo 92, ya que como se decía, el texto está redactado en términos generales acerca de que los particulares pueden prestar educación, con sujeción a lo previsto en el artículo 3o. de la carta magna y demás leyes reglamentarias.

¹⁷⁴ Bazdresch, Luis, *op. cit.*, nota 169.

¹⁷⁵ Castro, Juventino V., *op. cit.*, nota 170.

Como se observa, las reformas de 1993 al artículo 3o. de la Constitución general fueron importantes en lo que respecta a la regulación para el caso de los particulares que presten educación, ya que desaparecen las facultades de revocación de las autorizaciones y el retiro discrecional del reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares.

En la entidad, en la Ley de Educación para el Estado de Sinaloa (aprobada por Decreto número 547, del 29 de marzo de 2001) en su título II denominado “De la distribución del servicio”, el capítulo III se refiere a la educación que impartan los particulares, previéndolo en los artículos 19 al 24.

En ese capítulo se establece que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, estableciéndose que en lo concerniente a la educación primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros para la educación básica deberán obtener la autorización expresa del gobierno del estado. Mientras que, para los demás estudios podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de los mismos. Asimismo, se establecen los requisitos que se deben cumplir para obtener la autorización respectiva, como son el contar con personal con preparación profesional adecuada; tener instalaciones apropiadas; aplicar los planes y programas de estudios sancionados por la autoridad educativa federal en el supuesto de la educación básica y normal, y contar con planes y programas acordes con la ley cuando se trate de solicitud de reconocimiento de validez oficial de estudios distintos a los mencionados en el rubro anterior, entre otros aspectos, como la revocación o el retiro de reconocimiento de validez a los estudios, por las causas y con los procedimientos señalados en la ley.

Bibliografía: Bazdresch, Luis, *Garantías constitucionales*, México, Trillas, 1986; Castro, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974.

CAPÍTULO IV

PODER JUDICIAL

Artículo 93. El Poder Judicial se ejercerá en el estado por el Supremo Tribunal de Justicia, las salas de circuito, los juzgados de primera instancia y los juzgados menores.

Esta Constitución garantiza la independencia e inamovilidad de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, magistrados de Circuito y jueces en el ejercicio de sus funciones. La ley, conforme a las bases de esta Constitución, establecerá las condiciones para el ingreso, formación,

capacitación, actualización y permanencia de quienes sirvan al Poder Judicial del estado, su capacitación será permanente y se desarrollará a través de un organismo encargado para ello.

Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los magistrados de Circuito y los jueces percibirán una remuneración digna, decorosa e irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante sus encargos.¹⁷⁶

Comentario: La locución Poder Judicial suele emplearse, como se sabe, en dos sentidos: orgánico y funcional. Conforme al primero, que es impropio, aunque muy usual, el Poder Judicial denota a la judicatura misma; es decir, el conjunto de tribunales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. De acuerdo con el aspecto funcional, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos.

Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejecutarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos. Cabe citar, a este respecto, los casos en que el Congreso local desempeña la función jurisdiccional, sin que este órgano sea de carácter judicial.

Además, dentro del conjunto de órganos formalmente administrativos hay entidades autoritarias, cuya competencia se integra primordial y relevantemente con facultades jurisdiccionales, como sucede con los tribunales del trabajo, sin que estos tribunales formen parte del Poder Judicial en el sentido orgánico.

Por otro lado, existen los tribunales de lo contencioso administrativo que se encuentran en la misma situación que los laborales en cuanto a que estrictamente, y desde un punto de vista clásico y tradicional, tampoco pertenecen al Poder Judicial.

El 19 de julio de 1831, el entonces gobernador del estado de Sinaloa, Fernando Escudero, mandó imprimir, publicar y circular el Reglamento para la Administración de Justicia en el Estado, precisando en el artículo 1o., que la justicia se administra en el estado por una “Alta Corte”, refiriéndose en todo caso a lo que ahora conocemos como Supremo Tribunal de Justicia, así como por jueces de primera instancia, que de igual forma se les denomina así en la actualidad. Precisaba además, que la administración de justicia correspondía también a los alcaldes conciliadores y celadores de policía.

Los alcaldes conciliadores tenían como atribuciones, según se advierte en los artículos 8o. al 33, de aquel ordenamiento, en los cuales se apunta

¹⁷⁶ Reformado según Decreto núm. 429, del 18 de agosto de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 105, 2 de septiembre de 1994.

que los alcaldes conciliadores eran todos los jueces de los pueblos que no fueran cabecera de partido. Para tener esa atribución se requería ser ciudadano, en el ejercicio de sus derechos, mayores de 25 años, de honradez conocida, y, además, ser poseedores de alguna finca, capital o ramo de industria que les proporcione una decente subsistencia, así como ser vecino del pueblo.

Las atribuciones de los alcaldes conciliadores eran las de conocer por sí solos y resolver definitivamente en juicio verbal las demandas civiles que no excedieran de diez pesos, y si excedía de esta cantidad, pero no de cien, tenían la facultad de conocer y resolver, pero en compañía de dos “colegas nombrados uno por cada parte” las demandas que se le plantearan; también, tenían la facultad de conocer y resolver en forma definitiva los delitos de injurias, en los que no se comprometiera el honor “de los matrimonios, de las autoridades y funcionarios públicos, mujeres de buena fama, ni en las de obra en que haya habido sangre”; estaban obligados a dar cuenta al juez de primera instancia en todos aquellos juicios que tuvieran un termino fatal, con el fin de que no se perjudicaran los interesados; podían autorizar testamentos y toda clase de instrumentos públicos, la de celebrar conciliaciones en las demandas, y, por ultimo, formar las primera diligencias de cualquier hecho criminal hasta “entender el auto motivado de prisión” lo cual remitiría al juez de primera instancia.

Los celadores de policía eran los que existían en las rancherías, cuya población llegara a treinta personas. Para ser celador de policía se requería, únicamente, ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos y tener residencia en el lugar, y sus atribuciones eran las de conocer en juicio verbal las demandas civiles, cuya valor no excediera de cinco pesos, así como la de determinar sobre injurias “muy ligeras”, en la que procuraría “a venir a las partes por medios amistosos, en los asuntos criminales sobre injurias leves, lo conocería “siempre que sean de tampoco momento”, esto es, que no merecieran más que una corrección. Finalmente, si en su celadora “se hiriere a alguno, se perpetrare muerte, robo o se cometiere cualquier otra clase de delito” estaba facultado para realizar la detención de la persona poniéndolo de inmediato a disposición del juez competente.

Los jueces de primera instancia se encontraban en cada cabecera de partido y eran nombrados “por el gobierno”, exigiéndoselos como requisito “ser letrado”, ciudadano mexicano, estar en ejercicios de sus derechos, ser mayores de 25 años y de honradez calificado, sus facultades, según señalaba el artículo 53, era la de conocer todos los asuntos civiles “y criminales”, con excepción de los “eclesiásticos y militares, sino es en el caso de delitos graves según las leyes”, y por lo que se refiere a los problemas de minería y comercio, conocían “con arreglo a las ordenanzas del respectivo ramo”, para ello, tenían que conocer en compañía de “dos colegas nombrados

por las partes”. Únicamente era el juicio escrito, y sin derecho a apelación, cuando las demandas civiles excedían de cien pesos, pero no de doscientos, quedándoles únicamente a las partes, el recurso de nulidad y el de injusticia notoria. También conocían de amparos contra cualquier autoridad “o persona”.

El artículo 106 señalaba que “habrá en la capital del estado una Alta Corte de Justicia”, compuesta de cuatro ministros y un fiscal. Cada ministro por sí solo —señalaba el artículo 111—, conocía por turno en los negocios de segunda y tercera instancia y en los de primera, en su caso. El artículo 115 disponía que los ministros para dictar sentencia deberían escuchar al “fiscal”, pero únicamente “en los negocios de la Hacienda Pública y en los criminales”.

La Alta Corte de Justicia conocía del recurso de apelación en “las causas criminales”, según lo disponía el artículo 61; también conocía ésta, según lo señala el artículo 62, de apelaciones interpuestas a delitos que tuvieran señaladas penas corporales “u otra grave”. Si se trataba de asuntos civiles existía el término de cinco días para ejercitar el recurso de apelación, y a costa del apelante se remitían a la Alta Corte de Justicia. También eran apelables aquellos autos interlocutorios, tanto civiles como criminales, cuando el perjuicio fuera irreparable.

*Código de Procedimientos Penales de 1895*¹⁷⁷

El Código señalaba en el artículo 16 que los alcaldes constitucionales que no fueran de las cabeceras de los distritos, practicaban en las averiguaciones de los delitos todas las diligencias que se le encomendaban a los jueces de primera instancia, hasta pronunciar autos de formal prisión o de soltura, remitiendo las resoluciones con sus detenidos o bien únicamente la integración de la averiguación previa cuando no existe detenido, a más tardar a los ocho días de incoado el procedimiento al juez de primera instancia.

Así, el Reglamento para los Tribunales de Justicia del Estado Libre, Independiente y Soberano¹⁷⁸ señalaba, en el artículo 2o., que en toda ranchería o puesto cuya población llegue a treinta personas, habrá un ceta-

¹⁷⁷ Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sinaloa, que comenzó a regir a partir del 1o. de julio de 1895, por Decreto núm. 35, representada por el 17o. Congreso Constitucional, estando como gobernador del estado Francisco Cañedo.

¹⁷⁸ Reglamento para los Tribunales de Justicia del Estado Libre, Independiente y Soberano, el cual tuvo vigencia el 19 de julio de 1831, ordenado por el vicegobernador del estado de Sinaloa, Fernando Escudero, derogando la ley que tuvo vigencia a partir del 19 de enero de 1825, misma que regía para Sonora y Sinaloa, los cuales constituían las “Provincias Internas de Occidente”.

dor de policía, mismo que era nombrado por los jueces de primera instancia, dentro de un plazo de veinte días de “aposesionados” en su cargo, previo informe de los alcaldes de las respectivas comprensiones, y podían ser removidos por dichos jueces, por quejas que en su concepto merecieran esta pena, según lo establecía el artículo 7o. A los celadores de policía se les concedía cuatro atribuciones, según lo establecía el artículo 5o.: la de conocer por sí solos en juicio verbal, las demandas civiles que ocurran en su celaduría y cuyo valor no excediera de cinco pesos, así como, también, la de determinar en la misma forma las demandas sobre injurias “muy ligeras”, procurando avenir a las partes por medios amistosos, y en asuntos “criminales sobre injurias leves” conocerá en el mismo orden, siempre que sean de “tan poco momento”, que no merezcan más que una corrección. Cuando en su celaduría se perpetrare muerte, robo, o se cometiera cualquiera otra clase de delito debería aprender “a los reos”, poniéndolos inmediatamente a disposición “del juez competente”.

Podemos advertir en el artículo 6o. de dicho reglamento que si alguna de las partes se sintiera agraviada “de la sentencia que pronunciaren los celadores de policía” podían ocurrir “al juez de la jurisdicción dentro de ocho días de dada aquella” solicitando el agraviado se le oyera de nuevo en demanda. En el presente caso podemos advertir la existencia de un recurso en donde el juez de aquella jurisdicción entraría al estudio de nueva cuenta al agraviado, lo cual tenía que hacer valer este, es decir, el inconforme dentro del plazo de 8 días, de no hacerlo valer, según señala la parte final del artículo 6o. “se ejecutará sin recurso”.

También existían alcaldes conciliadores en cabeceras de partidos y sus atribuciones eran, según lo establecía el artículo 11 de aquel reglamento, conocer por sí solos y resolver definitivamente en juicio verbal, las demandas civiles que no excediera de diez pesos y de exceder de esta cantidad pero menos de cien podían resolver “asociados de dos colegas nombrados uno por cada parte”, también podían resolver definitivamente “las injurias de palabras en que no se comprometa el honor de los matrimonios, de las autoridades y funcionarios públicos, mujeres de buena fama, ni en las de obra en que haya habido sangre”. Asimismo, tenían como atribución la de formar “las primeras diligencias del sumario de cualquier hecho criminal, hasta extender el auto motivado de prisión, remitiendo uno y otro al juez de primera instancia”. Conocían también de “demandas criminales sobre injurias y faltas ligeras” que merecieran “pena correccional, o multa pequeña” (el artículo 12 establecía que la pena correccional o multa, era aquella que no podían exceder, la primera de quince días de reclusión, y la segunda de quince pesos. Su aplicación alternativa quedaba a elección “del paciente”). Podemos observar también, que el artículo 13 establecía que la parte que se sintiera agraviada “de los fallos que los alcaldes conci-

liadores y colegas pronunciaren en uso de la atribución” podían ocurrir al juez de primera instancia en un plazo de quince días, de no hacerlo se ejecutaba el fallo dictado por los alcaldes conciliadores y colegas. De los asuntos conocidos por éstos, tenían la obligación de resolverlos en un término de ocho días, que así lo establecía el artículo 14.

Continuando con el estudio del Código de Procedimientos Penales de 1895 precisaba que una vez recibida la averiguación previa con detenido o sin éste, el juez de primera instancia revisaba el auto de formal prisión dictado por el alcalde constitucional, o bien, la resolución de soltura. Ello se hacía oficiosamente, aunque con ello advertimos la existencia de un recurso, en donde las partes que se sintieran agraviadas por la resolución dictada en juicios verbales seguidos ante los celadores de policía y alcaldes conciliadores podían acudir ante el juez de primera instancia, como se ha hecho referencia precedentemente.

Los jueces de primera instancia eran competentes, según lo establecía el artículo 20 de dicha codificación, para conocer de todos los delitos que se cometieran dentro de su territorio jurisdiccional.

El artículo 21 del ordenamiento en estudio establecía que el Supremo Tribunal de Justicia conocía de las competencias de jurisdicción entre los jueces de primera instancia o entre éstos con las autoridades administrativas; de todas las apelaciones que se interpusieran en contra de los autos y sentencias de los jueces de primera instancia; de las revisiones de oficio; de las acusaciones del Ministerio Público, y de las excusas y recusaciones de los jueces de primera instancia “de la capital”.

En la actualidad, podemos observar que la administración de justicia está dada al Poder Judicial del estado, el cual está integrado por el Supremo Tribunal de Justicia, las salas de circuito, los juzgados de primera instancia y los juzgados menores, tal como lo ordena el artículo 93 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa. Según el artículo 93, se deposita el ejercicio del Poder Judicial del estado en un cuerpo denominado Supremo Tribunal de Justicia, en jueces de primera instancia y menores.

Cuando se refiere a la garantización de la independencia e inamovilidad de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, como de los de circuito y jueces, lo es en el sentido de que hay una separación de poderes, en el cual, tanto el Ejecutivo como el Legislativo y Judicial, se les asignan sus propias facultades y deberes, que resulta imposible jurídicamente la unión de dos o mas poderes. Por lo tanto, el Poder Judicial, por ser un poder independiente a los dos restantes, tiene sus propias disposiciones y ordenamientos debidamente reglamentados que sólo por incumplimiento de alguno de ellos y dependiendo la naturaleza de su falta se les podrá sepa-

rar de su cargo, pero ello lo decidirá el pleno del Supremo Tribunal de Justicia. Tal y como se dispone en el artículo 95 de dicha Constitución.

Bibliografía: Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

Sección I

Del Supremo Tribunal de Justicia del estado

Artículo 94. El Supremo Tribunal de Justicia se integrará de once magistrados propietarios y funcionará en pleno o en salas. Las salas serán competentes para conocer de los recursos que procedan en contra de sentencias definitivas y de los demás asuntos que establezca la ley.

Uno de los magistrados será el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, quien será nombrado en los términos que establezca la ley para el efecto, no integrando sala durante su encargo.

Habrá además cinco magistrados suplentes quienes sólo integrarán el pleno o las salas, cuando sustituyan a un magistrado propietario.

Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia serán electos por el Congreso del estado o por la diputación permanente, de una terna que le presente el Consejo de la Judicatura. La elección se hará en escrutinio secreto.¹⁷⁹

Comentario: Los supremos tribunales de justicia son conocidos también como tribunales superiores de justicia, constituyen el máximo órgano de justicia con que cuentan las entidades federativas y el Distrito Federal. Se integran generalmente por magistrados y funcionan en pleno o en salas que la mayoría de las veces se especializan por materias. Se acude a ellos, entre otras cosas, para impugnar decisiones de los juzgados inferiores, mediante la interposición de algún recurso como es, por ejemplo, el de apelación.

La primera Constitución política de nuestro estado (1831) denominó al Supremo Tribunal de Justicia como Alta Corte de Justicia, con facultades para la administración de justicia, con el auxilio de jueces letrados inferiores.

El artículo 96 de la primera Constitución local dispuso que las funciones de esta Alta Corte de Justicia, el número de sus ministros y el de los jueces inferiores y sus respectivas atribuciones deberían contenerse en una ley particular.

¹⁷⁹ Reformado según Decreto núm. 429, del 18 de agosto de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 105, 2 de septiembre de 1994.

Esta ley particular recibió el nombre de Reglamento para los Tribunales de Justicia del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, y fue expedido por el mismo Primer Congreso Constituyente de 1831.

Posteriormente, la segunda Constitución del estado de Sinaloa (1852) estableció la actual denominación de nuestro máximo tribunal local como Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa.

En la tercera Constitución Política del Estado de Sinaloa (1861) se establece el jurado para el conocimiento de la materia criminal, con introducción gradual respecto a la población y los negocios a que se aplique. Como resultado de lo anterior se promulga por el gobernador del estado la Ley de Jurados para Castigar a los Ladrones, el 12 de junio de 1861. Antes de la promulgación de esta ley y a falta de una adecuada legislación en materia de derecho penal se aplicaba el Decreto sobre ebriedad, portación de armas prohibidas, fuga de prisión segura o cárcel, heridas leves y graves, homicidio premeditado o involuntario, robo en poblado o despoblado, expedido por el gobierno provisional del estado el 25 de abril de 1853.

Bibliografía: Azuela Güitrón, Mariano, *El sistema jurídico mexicano*, México, Poder Judicial de la Federación-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004; Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

Artículo 95. Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia sólo podrán ser privados de sus cargos conforme a las causas y con sujeción a los procedimientos previstos en esta Constitución.

Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia se retirarán de sus cargos en forma forzosa o voluntaria.

Son causa de retiro forzoso:

I. Haber cumplido setenta años de edad;¹⁸⁰

II. Tener treinta años de servicios en el Poder Judicial del estado y dentro de éstos, haber ejercido el cargo de magistrado cuando menos durante diez años;¹⁸¹

III. Haber cumplido quince años de servicios como magistrado del Supremo Tribunal de Justicia;¹⁸²

IV. Padecer incapacidad física o mental incurable, incluso cuando ésta fuere parcial o transitoria.¹⁸³

¹⁸⁰ Reformado según Decreto núm. 427, *Periódico Oficial* del 15 de enero de 2001.

¹⁸¹ Adicionado según Decreto núm. 427, *ibidem*.

¹⁸² *Idem*.

¹⁸³ Reformado según Decreto núm. 427, *ibidem*.

La Ley Orgánica del Poder Judicial del estado fijará las causas del retiro voluntario, los beneficios que tendrá el magistrado que se retire forzosa o voluntariamente y el procedimiento que deberá seguirse para la formulación del dictamen, el cual se pondrá en conocimiento del Congreso del estado o de la diputación permanente, para los efectos de su aprobación.¹⁸⁴

Comentario: Por la delicada tarea que los magistrados y jueces que integran el Poder Judicial del estado tienen que desarrollar al impartir justicia, la Constitución, en forma congruente, ha dispuesto la figura de la inamovilidad de estos servidores públicos. Efectivamente, ya nuestra primera Constitución local (1831) dispuso en su artículo 95 que los miembros de la Alta Corte de Justicia no fueran depuestos de sus cargos sino por prevaricación juzgada en forma. Asimismo, no serían sujetos a suspensión de estos cargos sin previa declaración de la asamblea legislativa de haber lugar a formación de causa.

Actualmente, este derecho se encuentra garantizado en el artículo 2o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, que a la letra dice: “Esta Ley garantizará la independencia e inamovilidad de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, magistrados de circuito y jueces en el ejercicio de sus funciones. Además, estos servidores judiciales percibirán una remuneración digna, decorosa e irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante sus encargos”.

Los artículos 86 y 87 de la ley citada reiteran en forma absoluta el contenido normativo del artículo en comento en lo relativo a sus fracciones I a IV.

Asimismo, el numeral 90 de la aludida ley orgánica dispone que el magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del estado que obtenga su retiro forzoso por las causas comprendidas en el artículo 86, o voluntario en los términos del artículo 87 de esta ley, disfrutarán de una pensión equivalente al 100% del sueldo básico y demás prestaciones que integren el salario que perciban los magistrados de dicho cuerpo colegiado en activo.

Bibliografía: Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

Artículo 96. Los nombramientos de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia serán hechos preferentemente de entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y prioridad en la administración de justicia que los merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica; debiendo reunir los siguientes requisitos:

¹⁸⁴ Reformado según Decreto núm. 429, del 18 de agosto de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 105, 2 de septiembre de 1994.

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos.

II. No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni meneos de treinta y cinco al día de su nombramiento.

III. Poseer con una antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello.

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad por más de un año; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V. Haber residido en el estado de Sinaloa durante los últimos cinco años, salvo en caso de ausencia en servicio de la República o del Gobierno del estado, por un tiempo menor de seis meses.¹⁸⁵

Comentario: La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa en su artículo 9o. dispone que:

Los nombramientos de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia serán hechos, preferentemente, de entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que los merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, debiendo reunir para el efecto los requisitos previstos en las cinco primeras fracciones del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este tenor, independientemente de los requisitos aquí exigidos para ocupar este alto cargo en el Poder Judicial del estado de Sinaloa, existe una gran diferencia entre esta disposición constitucional, con la que existió en aquel ordenamiento vigente a partir del 19 de julio de 1831, en el que se señalaba que los ministros de justicia eran nombrados por el gobernador. En la actualidad, en cuanto hace a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del estado, son nombrados por el Honorable Congreso del estado, lo que tiene sentido, pues, por ser representantes del pueblo cada uno de los diputados, en los mismos se ha depositado la soberanía del pueblo y sobre ellos cae la carga de elegir a las personas que han de aplicar la leyes con gran sabiduría. Es, precisamente, el Congreso del estado el que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 100, calificará las

¹⁸⁵ Reformado según Decreto núm. 429, del 18 de agosto de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 105, 2 de septiembre de 1994.

renuncias de los magistrados, y necesariamente tiene que ser por causa grave, y así calificada por el Congreso. En los recesos de éste, la calificación se hará por la diputación permanente.

Artículo 97. Se instituye el Consejo de la Judicatura. La ley orgánica establecerá su organización, el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de capacitación, nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinado, con objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de garantizar a los magistrados y jueces, los beneficios de la carrera judicial.¹⁸⁶

Comentario: Algunas entidades federativas, entre ellas Sinaloa, Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Estado de México, Morelos, Nayarit y el Distrito Federal, crearon consejos de la judicatura, como órganos encargados de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de sus respectivos poderes judiciales. En los estados en donde no existe consejo de la judicatura, las funciones las ejerce el tribunal superior de justicia respectivo.

La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa dispone, en el artículo 79, que el Consejo de la Judicatura se integrará por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia, quien será a la vez presidente del Consejo; dos magistrados electos por el pleno; tres jueces de primera instancia electos por sus pares y un juez menor electo por el pleno; salvo el presidente del Consejo, los demás consejeros durarán tres años en su cargo, durante el cual sólo podrán ser removidos en los términos que señala la Constitución.

Los magistrados suplentes no podrán formar parte del Consejo ni los jueces que tengan menos de tres años en el ejercicio de su encargo.

Bastará la presencia de cuatro de sus miembros para que el Consejo pueda funcionar, pero siempre deberá contarse cuando menos con dos magistrados.

Las sesiones ordinarias del Consejo se efectuarán una vez al mes, en los días y horas que fije el reglamento respectivo. Las extraordinarias se celebrarán cuando lo crea necesario el presidente o lo pida algún magistrado consejero.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los consejeros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino en los casos en que tenga impedimento legal. En caso de empate, el magistrado presidente tendrá voto de calidad.

¹⁸⁶ Reformado según Decreto núm. 433, del de 24 de marzo de 1988, *Periódico Oficial*, núm. 37, 25 de marzo de 1988.

El Consejo tendrá, además, un secretario de acuerdos, que será electo entre sus miembros. El Consejo de la Judicatura tiene las siguientes atribuciones: promover oportunamente la elección de los magistrados del Supremo Tribunal en caso de vacante; calificar la incompatibilidad de sus miembros con relación a las funciones que desempeñen en el Consejo; solicitar al pleno la sustitución de uno o más consejeros cuando exista causa justificada para ello; presentar al pleno del Supremo Tribunal programas de capacitación del personal del Poder Judicial, para su aprobación en su caso; promover al pleno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 21, fracción X, de La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, nombramientos de jueces de nuevo ingreso y solicitar se les otorguen categorías superiores a aquellos que lo merezcan por el buen desempeño de su encargo; inspeccionar, cuando lo considere conveniente, las actuaciones de los servidores de la administración de justicia, vigilar su conducta y honorabilidad, la eficacia en las labores e independencia de sus funciones; garantizar a los magistrados del Supremo Tribunal, magistrados de circuito y jueces en el ejercicio de sus funciones independencia e inamovilidad, mediante el ejercicio de las acciones legales que juzgue conveniente; procurar que en los tribunales se guarde disciplina y decoro, debiendo dar cuenta al pleno de las observaciones respectivas, y las demás funciones que le confiera el reglamento del Consejo.

Bibliografía: Azuela Güitrón, Mariano, *El sistema jurídico mexicano*, México, Poder Judicial de la Federación-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.

Artículo. 98. Los miembros del Supremo Tribunal de Justicia serán electos por el Congreso del estado, en funciones de Colegio Electoral, y podrán ser reelectos. La elección se hará en escrutinio secreto, siendo indispensable que concurren, cuando menos, las dos terceras partes del número total de diputados.

Comentario: Una gran diferencia ha existido entre esta disposición constitucional, con la que existió en aquel ordenamiento vigente a partir del 19 de julio de 1831, en el que se señalaba que los administrados de justicia eran nombrados por el gobernador; sin embargo, en la actualidad, en cuanto hace a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, éstos son nombrados por el Honorable Congreso del estado, lo que tiene sentido, pues, por ser representantes del pueblo cada uno de los diputados, en los mismos se ha depositado la soberanía del pueblo y sobre ellos cae la carga de elegir a las personas que han de aplicar la leyes con gran sabiduría. Es precisamente el Congreso del estado, quien de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 100 calificará las renunciaciones de los magistra-

dos y necesariamente tiene que ser por causa grave, y así calificada por el Congreso. En los recesos de éste, la calificación se hará por la diputación permanente.

De igual forma tenemos que de acuerdo con lo señalado en el artículo 101, el Congreso del estado concederá las licencias de los magistrados, cuando excedan de un mes, en su defecto, la diputación permanente. Lo que significa que cualquier abandono justificado de cada uno de los magistrados debe estar regulado por los diputados del Congreso del estado, por ser estos, como ya se indicó, los representantes del pueblo.

La función de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, así como de los jueces de primera instancia y menores, para la impartición de la justicia les impide, en el artículo 102, desempeñar un empleo, cargo o comisión de la Federación, del estado, de los municipios o de particulares, por los que se disfrute sueldo. Con excepción de la impartición de la academia.

En cuanto al funcionamiento del Supremo Tribunal de Justicia, en pleno, esto es, los 11 magistrados propietarios, para conocer y resolver, según lo señala el artículo 104 de esta Constitución, como jurado de sentencias en juicios políticos contra servidores públicos, como también de aquellas acusaciones penales formuladas por la legislatura local contra el gobernador, la de conocer y resolver controversias entre los poderes del estado, como de los ayuntamientos, las competencias de los jueces de primera instancia y entre los jueces menores, llamar a los magistrados suplentes a cubrir las faltas, nombrar a los magistrados de circuitos, jueces o secretarios y todo aquel personal que sea necesario para la administración de justicia, la de expedir reglamentos para su propio funcionamiento. Además de las atribuciones enumeradas en el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, siendo éstas las de promover ante el Congreso alguna iniciativa de ley que estime conveniente para la administración de justicia, establecer medidas en donde se garantice una administración de justicia honesta, pronta, completa e imparcial, la de poder cambiar, remover, suspender, así como la de resolver renunciaciones de los magistrados de circuito, jueces, secretarios, actuarios y cualquier personal que pertenezca al Poder Judicial.

En razón del exceso de trabajo que la sala del Supremo Tribunal de Justicia tuvo, se decide la creación de salas de circuito, las que de acuerdo con lo que establece el artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, únicamente conocerán sobre recursos que procedan en contra de las resoluciones distintas de sentencias definitivas que dicten los jueces de primera instancia, ya sean penales, civiles o familiares. Con ello cumplió una tarea importante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia al crear estas salas de circuito con la mejor intención de que la administración de justicia llegara en forma pronta y con una mejor atención a la justicia.

Artículo 99. Las faltas absolutas de los magistrados propietarios del Supremo Tribunal de Justicia se cubrirán provisionalmente por los suplentes, según lo determine el propio Tribunal, mientras que se hace una nueva elección en la forma que establece esta institución y toma posesión el electo.

Dichos magistrados serán sustituidos en sus faltas temporales que excedan de quince días por los magistrados suplentes en los términos del párrafo anterior. Si las faltas no exceden de ese término, o en los casos de recusación o excusa, serán cubiertos en una sala por los magistrados de otra, según el turno que corresponda, y en el pleno sólo serán sustituidos por los magistrados suplentes cuando por motivo de la falta o del impedimento no se obtenga mayoría de votos, por los menos en la resolución de un determinado negocio.

Si no fuera posible integrar el pleno o las salas por tener impedimento legal para conocer de un determinado negocio los magistrados suplentes llamados conforme a los párrafos anteriores de este artículo, el Congreso del estado o la diputación permanente, en su caso, nombrará los magistrados interinos que sean necesarios.

Las ausencias de cualquier índole de los magistrados de circuito serán cubiertas por el secretario de la sala de circuito que corresponda, en tanto que el Supremo Tribunal de Justicia hace el nombramiento conducente.¹⁸⁷

Comentario: El artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado dispone que: “El presidente del Supremo Tribunal será sustituido en sus faltas temporales o accidentales y en la absolutas, mientras se hace nueva elección por los magistrados propietarios en ejercicio, según el orden numérico de su designación”.

El cuerpo de ley citado establece también que el presidente del Supremo Tribunal será sustituido en sus faltas temporales o accidentales y en las absolutas, mientras se hace nueva elección por los magistrados propietarios en ejercicio, según el orden numérico de su designación. Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia podrán obtener licencia, sin goce de sueldo, por una sola vez, hasta por el término de seis meses. De igual derecho gozarán los magistrados de circuito y los jueces de primera instancia que sean llamados para sustituirlos.

Las faltas absolutas de los magistrados titulares del Supremo Tribunal de Justicia se cubrirán provisionalmente por los suplentes, según lo determine el propio Supremo Tribunal, mientras que se hace una nueva elección en la forma que establece la Constitución y toma posesión el electo.

¹⁸⁷ Reformado según Decreto núm. 429, del 18 de agosto de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 105, 2 de septiembre de 1994.

Dichos magistrados serán sustituidos en sus faltas temporales que excedan de quince días por los magistrados suplentes en los términos del párrafo anterior. Si las faltas no exceden de este término, o en los casos de recusación o excusa, serán cubiertas en una sala por los magistrados de otra, según el turno que corresponda, y en el Pleno sólo serán sustituidos por los magistrados suplentes cuando por motivos de la falta o del impedimento no se obtenga mayoría de votos en la resolución de un determinado negocio.

Si no fuera posible integrar el Pleno o las salas, por tener un impedimento legal para conocer de un determinado negocio los magistrados suplentes llamados conforme a los párrafos anteriores de este artículo, el Congreso del estado o la diputación permanente, en su caso, nombrará los magistrados interinos que sean necesarios.

La ausencia de los magistrados de circuito será cubierta por el secretario de la sala que corresponda, en tanto el Supremo Tribunal de Justicia hace el nombramiento conducente. El secretario practicará las diligencias urgentes y dictará las providencias de mero trámite, sin resolver en definitiva.

Las faltas accidentales del secretario y las temporales que no excedan de un mes, serán suplidas por otro de los secretarios, si hubiere dos o más, o en su defecto, por el actuario que designe el magistrado respectivo. Lo mismo se observará en el caso de que el secretario se encargue del despacho de la sala, con arreglo al párrafo anterior, a no ser que el Supremo Tribunal de Justicia nombre un secretario interino.

Artículo 100. El cargo de magistrado del Supremo Tribunal de Justicia será renunciable, en cualquier tiempo, por causa grave que calificará el Congreso, ante el que se presentará la renuncia. En los recesos de éste, la calificación se hará por la diputación permanente.

Igualmente será renunciable el cargo de magistrado de circuito ante el Supremo Tribunal de Justicia, quien resolverá lo procedente.¹⁸⁸

Comentario: El artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa reitera en todas sus partes el contenido normativo de este numeral constitucional al disponer que: “El cargo de magistrado del Supremo Tribunal de Justicia será renunciable por causa grave que calificará el Congreso, ante el que se presentara la renuncia. En los recesos de éste, la calificación se hará por la diputación permanente”.

Igualmente será renunciable el cargo de magistrado de circuito ante el Supremo Tribunal de Justicia quien resolverá lo procedente. La duda radica en la calificativa de “grave”, concepto bastante subjetivo.

¹⁸⁸ Reformado según Decreto núm. 429, *Periódico Oficial*, núm. 105, septiembre de 1994.

Artículo 101. Las licencias de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia serán concedida por el propio Tribunal cuando no excedan de un mes, en tanto que las que excedan de ese tiempo las concederá el Congreso, o en su defecto, la diputación permanente.¹⁸⁹

Comentario: De manera efectiva, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa contiene el procedimiento para la sustitución de estos servidores públicos, así como las probables causas de ausencia, en este tenor el artículo 12 del citado cuerpo de ley dispone que las faltas absolutas de los magistrados titulares del Supremo Tribunal de Justicia se cubrirán provisionalmente por los suplentes, según lo determine el propio supremo Tribunal, mientras que se hace una nueva elección en la forma que establece la Constitución y toma posesión el electo.

Dichos magistrados serán sustituidos en sus faltas temporales que excedan de quince días por los magistrados suplentes en los términos del párrafo anterior. Si las faltas no exceden de este termino, o en los casos de recusación o excusa, serán cubiertas en una sala por los magistrados de otra, según el turno que corresponda, y en el pleno solo serán sustituidos por los magistrados suplentes cuando por motivos de la falta o del impedimento no se obtenga mayoría de votos en la resolución de un determinado negocio.

Si no fuera posible integrar el pleno o las salas, por tener un impedimento legal para conocer de un determinado negocio, los magistrados suplentes llamados conforme a los párrafos anteriores de este artículo, el Congreso del estado o la diputación permanente, en su caso, nombrará los magistrados interinos que sean necesarios.

La ausencia de los magistrados de circuito será cubierta por el secretario de la sala que corresponda, en tanto el Supremo Tribunal de Justicia hace el nombramiento conducente. El secretario practicará las diligencias urgentes y dictará las providencias de mero trámite, sin resolver en definitiva.

Las faltas accidentales del secretario y las temporales que no excedan de un mes serán suplidas por otro de los secretarios, si hubiere dos o más, o en su defecto, por el actuario que designe el magistrado respectivo, lo mismo se observará en el caso de que el secretario se encargue del despacho de la sala, con arreglo al párrafo anterior, a no ser que el Supremo Tribunal de Justicia nombre un secretario interino.

Asimismo, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia podrán obtener licencia, sin goce de sueldo, por una sola vez, hasta por el término de seis meses. De igual derecho gozarán los magistrados de circuito y los jueces de primera instancia que sean llamados para sustituirlos.

¹⁸⁹ Reformado según Decreto núm. 429, del 18 de agosto de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 105, 2 de septiembre de 1994.

Artículo 102. Los servidores públicos del Poder Judicial del estado no podrán aceptar ni desempeñar otro cargo, empleo o comisión de la Federación, del estado, de los municipios ni de la administración pública paraestatal o de particulares, por el que disfruten sueldo, sin antes separarse de sus cargos mediante licencia sin goce de sueldo, obtenida con arreglo a la ley.¹⁹⁰

La prohibición que antecede no comprende:

I. Los cargos docentes o en instituciones de beneficencia.¹⁹¹

II. A los magistrados interinos, cuando solamente integren el pleno o las salas del Supremo Tribunal de Justicia en los casos de recusación o excusa.

Las funciones notariales no podrán ser ejercidas por los jueces de primera instancia y menores en los lugares donde haya notarios, excepto cuando el notario esté impedido para ejercerlas. La ley del notariado reglamentará esta previsión.¹⁹²

III. Las funciones notariales, que podrán ser ejercidos por los jueces de primera instancia y menores en los lugares donde no hay notaría, o habiéndolos estén impedidos para ejercerlas. La ley del notariado reglamentará esta fracción.¹⁹³

Comentario: Nuestro derecho positivo sólo prohíbe a los legisladores el desempeño de otro empleo, cargo o comisión oficial; en cambio, respecto a los miembros del Poder Judicial, la incompatibilidad incluye los empleos o encargos de particulares, por disposición de esta propia Constitución, conforme al contenido del artículo en comento.

Esta disposición deviene en un inequidad, porque quienes tienen a su cargo la interpretación de la ley tengan incompatibilidad para desempeñar empleos o encargos de particulares y no la tienen quienes aprueban la ley —resulta conveniente recomendar la ampliación de la incompetencia de los legisladores a los empleos o comisiones de particulares, lo cual evitaría en buena medida el conflicto de intereses— fuente de corrupción desafortunadamente cada más frecuente entre los legisladores, sobre todo federales.

Mas ¿qué debemos entender por conflicto de intereses? Aquella situación en que, por acción u omisión incurre un cargo o funcionario público que, estando en cuanto tal vinculado por su deber de servicio al interés

¹⁹⁰ Reformado según Decreto núm. 24, del 26 de enero de 1984, *Periódico Oficial*, núm. 12 el 27 de enero de 1984.

¹⁹¹ Reformado según Decreto núm. 25, del 17 de diciembre de 1953, *Periódico Oficial*, núm. 149, 26 de diciembre de 1953.

¹⁹² Reformado según Decreto núm. 161, del 19 de febrero de 1985, *Periódico Oficial*, núm. 25, 27 de febrero de 1985.

¹⁹³ Reformado según Decreto núm. 25, *cit.*, nota 191.

general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie.

Bibliografía: Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003; García Mexía, Pablo, *Los conflictos de interés y la corrupción contemporánea*, Elcano, Navarra, Aranzadi, 2001; Rodríguez Lozano, Amador, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. I.

Artículo 103. Es atribución del Poder Judicial del estado conocer en la forma y manera que lo fijan las leyes, las controversias cuya decisión no haya sido reservada de manera expresa a los tribunales de la Federación, o a cualquiera otra autoridad.

Comentario: El presente numeral tiene relación directa con el artículo precedente, fracción III, que detalla de manera puntual las controversias sobre las cuales el congreso local tiene facultades de conocer y resolver. Asimismo, la norma en comento tiene también relación directa con el contenido normativo del artículo 105 fracciones I y II, de la Constitución general y su ley reglamentaria.

Efectivamente el citado numeral de la Constitucional general faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver controversias que se susciten entre órganos y autoridades de la Federación, entre éstos y algunos órganos de carácter local, incluyendo al Distrito Federal, controversias entre entidades federativas, entre éstas y el Distrito Federal, entre éste y un municipio, etcétera.

Bibliografía: Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2001.

Artículo 104. La Ley Orgánica del Poder Judicial reglamentará la integración y el funcionamiento del pleno, de las salas del Supremo Tribunal de Justicia, de las salas de circuito y de los juzgados conforme a las bases fijadas en esta Constitución, correspondiendo exclusivamente al Supremo Tribunal de Justicia en pleno:¹⁹⁴

Conocer como jurado de sentencia en el juicio político instaurado contra los servidores públicos señalados en el título VI de esta Constitución.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Reformado según decretó núm. 429, del 18 de agosto de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 105, 2 de septiembre de 1994.

¹⁹⁵ Reformado según Decreto núm. 24, del 26 de enero de 1984, *Periódico Oficial*, núm. 12, 27 de enero de 1984.

I. Resolver, como jurado de sentencia, de las acusaciones penales formuladas por la legislatura local en contra del gobernador del estado, por la comisión de delitos.¹⁹⁶

II. Conocer y resolver las controversias de cualquier orden que se susciten, entre los poderes del estado, entre uno o más poderes del estado y los ayuntamientos, o entre éstos entre sí.¹⁹⁷

III. Conocer de las competencias que se susciten entre los jueces de primera instancia, o entre jueces menores de diversos distritos judiciales.¹⁹⁸

IV. Llamar a los magistrados suplentes que deban cubrir las faltas de los propietarios, ya sean absolutas, temporales o relativas a determinado negocio conforme al artículo 94.¹⁹⁹

V. Nombrar a los magistrados de circuito, jueces, secretarios, actuarios y demás servidores públicos integrantes del Poder Judicial.²⁰⁰

VI. Determinar el número de salas de circuito que deberá haber en el estado, el lugar de su residencia, las materias que conozcan y límite de su competencia territorial, así como determinar el número de juzgados de primera instancia y las materias de que éstos conozcan de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa.²⁰¹

VII. Nombrar cuando lo estime conveniente, visitadores de juzgados.²⁰²

VIII. Expedir los reglamentos internos del Supremo Tribunal, de las salas de circuito y de los juzgados.²⁰³

IX. Las demás que le confieran las leyes.²⁰⁴

Comentario: La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa dispone en el artículo 3o. que el Supremo Tribunal de Justicia se integrará por once magistrados y funcionará en pleno o en salas.

Uno de los magistrados será el presidente del Supremo Tribunal de Justicia y no integrará sala durante su encargo. Habrá, además, cinco magistrados suplentes, quienes sólo integrarán el pleno o las salas cuando sustituya-

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ *Idem.*

¹⁹⁹ *Idem.*

²⁰⁰ Reformada según Decreto núm. 429, del 18 de agosto de 1994, *Periódico Oficial*, núm. 105, 2 de septiembre de 1994.

²⁰¹ *Idem.*

²⁰² Reformada según Decreto núm. 24, *cit.*, nota 195.

²⁰³ Reformada según Decreto núm. 429, *cit.*, nota 194.

²⁰⁴ Reformado según Decreto núm. 24, *cit.*, nota 195.

yan a un magistrado titular, los cuales serán electos de entre los magistrados de circuito y jueces de primera instancia del estado, que cubriendo los requisitos previstos en el artículo 96 de la Constitución Política local cuentan, además, con una antigüedad ininterrumpida de cinco años en el ejercicio del cargo.

Las resoluciones del pleno se tomarán por mayoría de votos de los magistrados, quienes no podrán abstenerse de votar, sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes durante la discusión del asunto de que se trate. En caso de empate, se resolverá el asunto en la siguiente sesión, para lo cual se convocará a los magistrados que hubiesen concurrido a la anterior y a los que hubiesen faltado a la misma, siempre que éstos no estuvieren legalmente impedidos; si en esta última sesión tampoco se obtuviere mayoría, se tendrá por desechado el proyecto y el presidente del Supremo Tribunal de Justicia designará otro magistrado distinto del ponente, para que formule nuevo proyecto, teniendo en cuenta las opiniones vertidas.

El pleno se compondrá de los magistrados que integran el Supremo Tribunal de Justicia conforme al citado artículo 3o., pero bastará la presencia de seis de sus miembros para que pueda funcionar.

Respecto a las facultades contenidas en la fracción III, del artículo en comento, el Congreso particular de nuestra entidad federativa expidió la Ley Reglamentaria de la Fracción III del artículo 104 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Dicha ley faculta al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia para conocer y resolver las controversias de cualquier orden que se susciten entre los poderes del estado, entre uno o más poderes del estado y los ayuntamientos, o entre éstos entre sí.

Contiene, también, la sustanciación del juicio, las partes en él, casos de improcedencia y sobreseimiento, la demanda y contestación, etcétera.

Históricamente, el Supremo Tribunal de Justicia desde la publicación de esta ley en el *Periódico Oficial* (núm. 124, segunda sección, 16 de octubre de 1998), no ha tenido conocimiento de una controversia en tal sentido.

Artículo 105. El Poder Judicial juzgará en todos los asuntos de su competencia, conforme con la Constitución general de la República, la particular del estado y las leyes que de una y otra emane, de preferencia a las leyes secundarias aunque éstas sean posteriores.

Comentario: Este numeral nos lleva necesariamente al examen del artículo 133 de la Constitución general en lo relativo al principio o cláusula de supremacía constitucional.

En lo que hace a los tratados internacionales, México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, en vigor desde el 27 de enero de 1980, y ratificada por nuestro país el 25 de septiembre de 1974.

Esta Convención se apega al criterio contemporáneo y más generalizado en cuanto a la utilización del término “tratado” como el más adecuado para abarcar todos los instrumentos en que de cualquier modo se consigna un compromiso internacional, sobre lo que existe una gran variedad de denominaciones, tales como convención, protocolo, carta, acuerdo, etcétera.

No importa, pues, la denominación particular que se le otorgue al instrumento internacional para que sólo con ello pudiera pensarse que es modificable por su naturaleza. Sin embargo, en nuestro país al igual que en los Estados Unidos ha prosperado la práctica viciosa de celebrar un sinnúmero de acuerdos internacionales, que son verdaderos tratados, que producen efectos jurídicos regidos por el derecho internacional, que no obstante esto no se someten a la aprobación del Senado, en donde además ni siquiera se exige la práctica estadounidense de la votación afirmativa de las dos terceras partes del Senado, sino que es suficiente con que el tratado se apruebe por mayoría de votos.

El último párrafo del citado artículo 133: “Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario, que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”, ha sido calificado como “dislocador del sistema”, en virtud de que de ahí se puede desprender que una declaración de inconstitucionalidad puede ser llevada a cabo por los órganos de los poderes judiciales locales, sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que únicamente los órganos del Poder Judicial Federal, a través del juicio de amparo, son competentes para realizar el examen de la constitucionalidad de una ley.

No se trata pues de dilucidar quién debe conocer del juicio de amparo, tampoco se trata de que el juez local conozca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley por esta vía, el juez local, lo único que lleva a cabo es la decisión de saber cuál es el derecho que debe aplicarse al caso concreto.

Bibliografía: Carpizo, Jorge, “La interpretación del artículo 133 constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 4, enero-abril de 1968; Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. II.

Sección II

De las salas de circuito

Artículo 105 bis. Las salas de circuito serán competentes para conocer de los recursos que procedan en contra de resoluciones distintas de sentencias definitivas, así como de los demás asuntos que prevenga la ley.

Los magistrados de circuito serán nombrados por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, preferentemente entre quienes hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que así lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedente en otras ramas de la profesión jurídica, debiendo reunir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos;

II. No tener más de cincuenta y cinco años de edad, ni menos de treinta al día de su nombramiento;

III. Poseer con una antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello y cuatro años cuando menos, de práctica profesional;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de libertad por más de un año; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y

V. Haber residido en el estado de Sinaloa durante los últimos cinco años, salvo en caso de ausencia en servicio de la República o del Gobierno del estado, por un tiempo menor de seis meses.

Los magistrados de circuito sólo podrán ser privados de sus cargos conforme a las causas y procedimiento contenidos en esta Constitución.

Las salas del Supremo Tribunal de Justicia de oficio, o a petición fundada de las sala de circuito o del procurador general de Justicia podrán conocer de los asuntos de competencia de las salas de circuito cuando por su características especiales, su trascendencia o importancia así lo ameriten.²⁰⁵

Comentario: Como lo observamos en el Decreto que adiciona la Constitución particular del estado de Sinaloa, las salas de Circuito son de recién

²⁰⁵ Adicionada Según Decreto núm. 429, 18 de agosto de 1994, *Periodo Oficial*, núm. 105, 2 de septiembre de 1994.

te creación e incorporación a la estructura del Poder Judicial de nuestra entidad federativa (1994).

Las salas de circuito son órganos colegiados locales que forman parte de la estructura de los poderes judiciales de las entidades federativas, resuelven en segunda instancia asuntos en materia civil, penal o familiar.

En suma, las salas de circuito son competentes para conocer de los recursos que procedan en contra de las resoluciones distintas de las sentencias definitivas que dicten los jueces de primera instancia en las materias aludidas, así como de los que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los jueces de primera instancia de vigilancia de la ejecución de las consecuencias jurídicas del delito.

Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, el número de salas de circuito, su circunscripción territorial, composición y competencia serán fijadas por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia.

Los magistrados de circuito son nombrados también por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, de manera preferencial de entre quienes hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que así lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Respecto a su inamovilidad prevista en el artículo 39 de la citada ley orgánica, podemos remitirnos a los comentarios que al respecto vertimos al artículo 95 de la propia Constitución de Sinaloa. Efectivamente, la inamovilidad de los magistrados de circuito nos sugiere un concepto negativo que se traduce en la imposibilidad jurídica de que la persona física que encarne en un momento dado un órgano judicial sea separada del puesto inherente por voluntad de otra autoridad del estado o por la expiración de un cierto término de ejercicio funcional.

Sección III

De los jueces de primera instancia y menores

Artículo 106. Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Supremo Tribunal de Justicia en pleno y durarán tres años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren ratificados sólo podrán ser privados de sus puestos conforme a las prevenciones del título VI de esta Constitución. Las disposiciones de este artículo son aplicables a los secretarios del Supremo Tribunal de Justicia y de las salas.²⁰⁶

²⁰⁶ Reformado según Decreto núm. 24, del 26 de enero de 1984, *Periódico Oficial*, núm. 12, 27 de enero de 1984.

Comentario: Los jueces de primera instancia son órganos locales que forman parte de la estructura de los poderes judiciales de las entidades federativas, resuelven en primera instancia asuntos en materia civil, mercantil, penal, familiar, arrendamiento inmobiliario etcétera.

Los jueces menores son también órganos locales que forman parte de la estructura del Poder Judicial local, su competencia y denominación varían de una entidad federativa a otra (juez de paz, juez menor o jueces de cuantía menor). En general resuelven asuntos en materia civil y mercantil cuyo monto no sea superior a determinada cantidad.

Por la delicada tarea que los magistrados y jueces que integran el Poder Judicial del estado tienen que desarrollar al impartir justicia, la Constitución, en forma congruente, ha dispuesto la figura de la inamovilidad de estos servidores públicos.

Bibliografía: Azuela Güitrón, Mariano, *El sistema jurídico mexicano*, México, Poder Judicial de la Federación-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.

Artículo 107. Para ser juez de primera instancia se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y sinaloense, en el pleno ejercicio de sus derechos.

II. Ser mayor de 25 años.

III. Contar con título profesional de licenciado en derecho.

IV. Ser de notoria buena conducta.

V. Aprobar examen de admisión en el instituto de capacitación.²⁰⁷

Comentario: La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Sinaloa ratifica los requisitos exigidos para ser juez de primera instancia, en el sentido de que para ello se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; mayor de veinticinco años, contar con título profesional de licenciado en derecho, de notoria buena conducta y aprobar el examen de admisión correspondiente.

En el nombramiento y ascenso de los jueces se tendrá en cuenta preferentemente a quienes estén prestando sus servicios con eficiencia y probidad en el Poder Judicial. Lo mismo se observará en el caso de los secretarios y actuarios.

En este mismo tenor, para ser secretario y actuario de juzgado de primera instancia se requieren los mismos requisitos previstos en el artículo anterior, excepto el de la edad.

²⁰⁷ Reformado según Decreto núm. 433, del 24 de marzo de 1988, *Periódico Oficial*, núm. 37, 25 de marzo de 1988.

Artículo 108. En cada una de las cabeceras de los distritos judiciales, a que se refiere la fracción II del artículo 18, de esta ley, habrá uno o más jueces de primera instancia que tendrá la jurisdicción que le señale la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El distrito judicial en que esté ubicada la penitenciaría del estado, el juzgado o los juzgados de primera instancia con jurisdicción en el ramo del propio distrito, residirán en el mismo lugar en que se encuentre dicho establecimiento penitenciario.²⁰⁸

Comentario: Este numeral nos remite al contenido normativo del artículo 18 de la Constitución en comento, que establece la división política y administrativa del territorio del estado de Sinaloa, y en forma concreta a su fracción II, que dispone lo siguiente: “En los circuitos y distritos judiciales que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado”.

Al respecto, la citada ley dispone en su artículo 51 que: “En cada distrito judicial habrá el número de juzgados de primera instancia que determine el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, conforme a las necesidades del servicio judicial”.

Asimismo, el citado cuerpo de ley establece que el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia fijará la competencia penal, civil, familiar o de vigilancia de la ejecución de las consecuencias jurídicas del delito de dichos juzgados.

En los distritos judiciales en que haya un solo juzgado de primera instancia, éste conocerá tanto de asuntos del orden penal, civil y familiar; los asuntos del orden de vigilancia de las consecuencias jurídicas del delito, sólo serán conocidos por los juzgados de ese ramo.

Artículo 109. El Supremo Tribunal de Justicia determinará el número de juzgados menores, su jurisdicción y competencia.

Los jueces menores serán nombrados por el Supremo Tribunal de Justicia y durarán en su cargo 3 años, al término de los cuales podrán ser ratificados y si fueran, sólo serán privados de sus puestos previo juicio de responsabilidad o instructivo en el que se demuestre su incapacidad o mala conducta.

Para ser juez menor se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento y sinaloense, en el pleno ejercicio de sus derechos, mayor de edad, de notoria buena conducta y tener preferentemente cursada de carrera de licenciado en derecho.²⁰⁹

²⁰⁸ Reformado según Decreto núm. 277, del 7 de agosto de 1968, *Periódico Oficial*, núm. 113, 19 de septiembre de 1968.

²⁰⁹ Reformada según decreto núm. 433, del 24 de marzo de 1988, *Periódico Oficial*, núm. 37, 25 de marzo de 1988.

Comentario: Respecto a la figura de los jueces menores, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, en su artículo 64, dispone que: “Habrá en el estado, el número de jueces menores que determine el Supremo Tribunal de Justicia”.

Asimismo, el citado cuerpo de ley respecto al mismo asunto dispone que el personal de los juzgados menores se compondrá de un juez, de un secretario, por lo menos, y del número de empleados que determine el presupuesto.

Los jueces menores actuarán con secretario, y a falta de éste, con dos testigos de asistencia. Por cada juez menor propietario habrá un suplente. Durarán tres años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueren reelectos, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos de ley.

Para ser juez menor se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de edad, de reconocida buena conducta y preferentemente haber cursado la licenciatura en derecho.

Para ser secretario de un juzgado menor se necesitan los mismos requisitos que para juez menor. Las faltas temporales y absolutas de los Jueces menores, mientras se ocupa la vacante, serán cubiertas por los suplentes respectivos, quienes serán llamados por el Pleno.

Cuando un juez menor tuviere impedimento legal para conocer de determinado negocio, conocerá el suplente respectivo, y en defecto de éste, el juez menor a cuyo lugar de residencia haya más rápida comunicación, dentro del mismo distrito judicial.

Los jueces menores sólo conocerán de negocios civiles, en los términos del código de procedimientos respectivo.

CAPÍTULO V

DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

Artículo 109 bis. Se instituye la jurisdicción administrativa para conocer de las controversias que se suscite en relación con la legalidad, y en caso, la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa emitidos por autoridades del estado o de los municipios para lo cual podrán crearse tribunales administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos estableciéndose las normas de su organización, funcionamiento, competencia, procedimiento y recursos contra sus resoluciones.²¹⁰

²¹⁰ Adicionado según Decreto núm. 5, del 2 de enero de 1981, *Periódico Oficial*, núm. I bis, 2 de enero de 1981.

Comentario: Los tribunales de lo contencioso administrativo son órganos autónomos para emitir sus fallos, resuelven controversias entre la administración pública de las entidades federativas y los particulares, en algunos casos su competencia incluye también la resolución de conflictos entre las administraciones públicas municipales y los particulares. Su denominación y facultades pueden variar de una entidad federativa a otra.

Históricamente, los tribunales de este tipo son colocados dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero sin estar sujeto a ninguna autoridad de las que integran este poder, su naturaleza encuadra en la figura de tribunal administrativo de justicia delegada, es decir fallando en representación del Ejecutivo por delegación de facultades.

Estos tribunales son dotados de autoridad, tanto por lo que hace a sus facultades como a la forma de proceder y estructura orgánica, cualidades indispensables para desempeñar sus funciones de control jurisdiccional de la administración activa en defensa del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

Al juicio que en esta clase de tribunales se ventila, la doctrina los conoce con el nombre de contencioso de anulación.

En el estado de Sinaloa fue creado desde 1976 el Tribunal Fiscal del estado, como órgano jurisdiccional administrativo regido por la Ley de la Administración de Justicia Fiscal, pionero y modelo para otros en la época de su establecimiento.

Posteriormente, y como resultado de propuestas surgidas de foros de consulta popular y diálogos con ciudadanos y profesionales del derecho especializados en esta importante materia, fue expedida y publicada en el *Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa"* (núm. 37, del 26 de marzo de 1993), la Ley de Justicia Administrativa, estableciendo que la jurisdicción administrativa será ejercida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, organismo que sustituyó al Tribunal Fiscal del estado.

Como resultado de lo anterior fue expedido y publicado en el *Periódico Oficial*, núm. 20, segunda sección, del 16 de febrero de 1994, el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, documento normativo que actualiza la estructura orgánica de la Ley de Justicia Administrativa de nuestra entidad federativa.

Atendiendo a la trascendental importancia de algunos conflictos que ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se plantea y de los derechos que en ellos se deducen, la naturaleza de este Tribunal es de plena jurisdicción, pues su competencia comprende juicio de anulación y también juicios de instrucción.

La base constitucional de este tipo de tribunales se encuentra en el contenido normativo del artículo 116, fracción IV, de la Constitución general, y el artículo en comento de nuestra Constitución particular, estos

ordenamientos contienen la posibilidad de que las Constituciones y leyes locales instituyan tribunales de lo contencioso administrativo con las características que ya hemos descrito.

De la misma manera, el artículo 17 de nuestra carta fundamental establece el fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional del Estado, demandando del individuo la renuncia a hacerse justicia por propia mano y ejercer violencia para reclamar su derecho, ofreciendo en reciprocidad, la garantía individual de acceso a la justicia, mediante tribunales que le garanticen la justicia plena, es decir pronta, completa, imparcial y gratuita.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa se ha caracterizado por el dinamismo en la actualización de su marco jurídico mismo que lo ha llevado a los primeros planos de reconocimiento en el ámbito nacional. Entre las reformas adoptadas por este Tribunal se encuentra la creación de la sala superior como órgano supremo del Tribunal, integrado por los menos con tres magistrados, específicamente nombrados para ello, de entre los cuales se elige al presidente del Tribunal. Reforma publicada en el *Periódico Oficial*, núm. 46, según Decreto núm. 535, el 16 de abril de 2001.

Otra reforma de suma importancia fue la creación de las salas regionales, funcionando el Tribunal citado por lo menos con tres salas regionales unitarias, pudiendo ser aumentado el número de ellas conforme al procedimiento establecido en la ley de la materia. Decreto número 535 publicado en el *Periódico Oficial*, núm. 46, del 16 de abril de 2001.

En fin, sería una larga lista de innovaciones que periódicamente se han llevado a cabo en la estructura y facultades de este Tribunal con una visión a futuro.

Bibliografía: Azuela Güitrón, Mariano, *El sistema jurídico mexicano*, México, Poder Judicial de la Federación-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004; “Obra conmemorativa del 25 aniversario de la justicia administrativa en Sinaloa 1976-2001”, *Revista Jurídica*, núm. 1, mayo de 2001; *Legislación y jurisprudencia*, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, México 2004.

CAPITULO VI

JUSTICIA DE MENORES²¹¹

Artículo 109 bis A. Se establece un sistema de justicia para menores como función a cargo del estado que se regirá por el principio de pro-

²¹¹ Adicionado según Decreto 715, del 31 de octubre de 2001, *Periódico Oficial*, núm. 113, 19 de septiembre de 2003.

tección 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.

Para la realización de esta función, se crearán organismos con autonomía técnica, administrativa y jurisdiccional.

Se instituye la jurisdicción especializada de justicia de menores en el estado, para conocer de conductas realizadas por menores de edad en contravención a las leyes penales, y la cual se regirá por los principios de legalidad y de interés superior a la infancia, con el objeto de lograr su integración social.

La ley reglamentaria precisará la edad mínima y máxima de los menores sujetos a esta jurisdicción.

Habrà un órgano técnico responsable de indagar las conductas de los menores infractores, y órganos jurisdiccionales con plena autonomía para emitir sus resoluciones.

La ley reglamentará la organización y la competencia de estos órganos, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

La ejecución de las medidas impuestas por los órganos jurisdiccionales de justicia de menores, se realizará por instituciones especializadas que se regirán por lo dispuesto en los tratados internacionales, esta Constitución y demás leyes que rigen la materia.²¹²

Comentario: La función del derecho de menores es constituir el procedimiento por el que se pueda otorgar lo suyo a cada menor del modo más ordenado, económico, seguro y tranquilo posible. Es decir, su función más trascendente es la de asegurar y amparar el desarrollo integral del proceso evolutivo de la personalidad de todo menor, y no sólo el de aquellos que están en situación de abandono, descuidados, inadaptados, retrasados, en peligro moral o en situación irregular, pese a que en definitiva, sean estos últimos los que más lo necesiten.

El término “doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia”, hace referencia a un conjunto de instrumentos jurídicos internacionales que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia, reconociendo como antecedente directo a la Declaración Universal de los Derechos del Niño, doctrina que aparece representada por cuatro instrumentos básicos:

²¹² Reformado según Decreto 715, del 31 de octubre de 2001, *Periódico Oficial*, núm. 113, 19 de septiembre de 2003.

- a) La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño;
- b) Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing);
- c) Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de los Jóvenes Privados de Libertad, y
- d) Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil

La protección integral evita la construcción social que separa a “los menores” de “los niños” y se orienta hacia los niños y adolescentes como sujetos con derechos humanos originarios, con la finalidad de evitar su marginalización y de reintegrar a “los menores” en desventaja o infractores, lo más pronto posible, al sistema normal de la infancia y la adolescencia

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño señala que el niño deja de ser un incapaz a quien se debe auxiliar y rescatar benéficamente, dependiendo de la caridad del estado y de la sociedad, y pasa a ser considerado un sujeto, cuyos derechos deben ser respetados por la familia, el Estado y la comunidad, cambio de paradigma que requiere un esfuerzo por parte de todos los actores que deben cumplirla y reclamar su cumplimiento.

Determinar la minoría de edad para efectos ante la ley penal, es un tema bastante debatido, por lo cual existe una gran variedad de criterios para fijar la edad límite en que una persona pueda considerarse como menor. Pero, en términos generales, podemos decir que se considera menor de edad a quien por su desarrollo físico y psíquico no tiene la capacidad de autodeterminación del hombre para actuar conforme al sentido, teniendo facultad reconocida normativamente de comprender la antijuricidad de su conducta.

En el ámbito jurídico-penal, la capacidad de autodeterminación recibe el nombre de imputabilidad, de ahí que quien no satisfaga el límite de edad que señala la ley, sea considerado un inimputable.

En nuestro país no existe uniformidad en las leyes locales para fijar la edad mínima para considerar a un niño menor infractor y tampoco para establecer la edad penal. Un ejemplo de esto es que en la legislación de nuestro estado, se considera menor a la persona hasta los 17 años, 11 meses, en tanto, la edad penal es considerada a partir de los 16 años en 14 entidades, a los 17 años en Tabasco, y a los 18 años en 17 estados.

Bibliografía: Garza, Fidel de la, *La cultura del menor infractor*, México, Trillas, 1987; Orellana Wiarco, Octavio A., *Manual de criminología*, México, Porrúa, 1993.

CAPÍTULO VII

DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA²¹³

Artículo 109 Bis B. Se garantiza en el estado el derecho de acceso a la información pública a toda persona, en los términos de la ley respectiva.

En materia política, sólo podrán ejercer este derecho los ciudadanos mexicanos.²¹⁴

Comentario: La ley reglamentaria de este artículo es la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, publicada en el *Periódico Oficial*, núm. 51, mediante Decreto núm. 84, el 26 de abril de 2002. Tal como lo previene el artículo primero de la misma, es una legislación que tiene como objetivo primordial, garantizar el derecho que corresponde a todos los ciudadanos de conocer sobre las acciones públicas.

En cumplimiento a lo dispuesto por la propia ley, el 18 de octubre de 2002 se publicó en el *Periódico Oficial*, el Reglamento Interior de la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. Se trata de un documento que desarrolla al detalle la organización, funciones, facultades y obligaciones de la Comisión, sin exceder ni alterar lo estatuido en la ley respectiva.

Por las mismas fechas, referidos al primer párrafo de este comentario (finales de abril de 2002), se aprobó por el Congreso de la Unión la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, una tarea pendiente desde 1977, año en que se adicionó al artículo 6o. constitucional el contenido relativo al derecho de acceso a la información.

Al entrar en vigencia las leyes de acceso a la información en el ámbito federal y local se actualiza la participación activa en la vida política de nuestro país y entidad federativa respectivamente.

Lo anterior, aunado a la creación de un órgano independiente, cuya función consiste principalmente en asegurar que el derecho de acceso a la información pública sea posible. De igual manera, al existir solicitudes insatisfechas o denegadas es deseable que existan procedimientos y tribunales jurisdiccionales para resolver estos conflictos de interés.

La ley en comento prevé la interposición de dos recursos administrativos: de inconformidad y de revisión.

Efectivamente, los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades que negaren o limitaren el acceso a la información podrán

²¹³ Adicionado según Decreto 317, del 8 de julio de 2003, *Periódico Oficial*, núm. 12, 28 de enero de 2004.

²¹⁴ *Idem.*

interponer el recurso de inconformidad ante el titular de la entidad pública que negó la información.

Dicho recurso de inconformidad se presentará ante la oficina encargada de liberar la información, la cual estará obligada a dar una resolución administrativa en un plazo máximo de diez días hábiles a partir de la fecha en que se registró la promoción de inconformidad.

El plazo para interponer el recurso de inconformidad es de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que surte efectos la notificación de la resolución administrativa impugnada. Es procedente el recurso de inconformidad cuando se presenta la impugnación en tiempo y forma. La autoridad competente estará obligada a emitir una resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles.

El recurso de revisión podrá interponerse contra las resoluciones que pongan fin al recurso de inconformidad. Deberá presentarse ante la Comisión, observando las formalidades previstas para el recurso de inconformidad.

Para las entidades públicas, las resoluciones de la Comisión serán definitivas. La persona agraviada tendrá en todo tiempo el derecho para acudir a los órganos jurisdiccionales para hacer valer lo que a su derecho corresponda.

En cuanto a las características más importantes de la ley en comento, Alfonso Páez Álvarez afirma que la Ley de Acceso a la Información Pública en Sinaloa, es una ley local modelo en México, e identifica algunos obstáculos en la implementación y ejercicio de dicha ley.

Entre estos obstáculos, principalmente, encontramos la falta de participación ciudadana, la secrecía y el ocultamiento de información pública por parte de los servidores públicos del estado.

A este último obstáculo debemos agregar lo dispuesto en el artículo 20 de la ley de la materia, para los efectos de información considerada como reservada y en términos de esta legislación, lo es la expresamente clasificada como tal mediante acuerdo del titular de cada una de las entidades públicas.

La clasificación de la información procede sólo en los siguientes casos: cuando se trate de información cuya divulgación ponga en riesgo la seguridad del estado, la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona o el desarrollo de investigaciones reservadas; la información cuya divulgación pueda causar un serio perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia, la recaudación de las contribuciones, o cualquier otra acción que tenga por objeto la aplicación de las leyes; los expedientes de procesos jurisdiccionales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado, salvo los casos en que vulneren el derecho de *hábeas data*, en los términos de esta ley; las averiguaciones previas y la información que com-

prometa los procedimientos de investigación penal, salvo los casos de excepción previstos por la ley; cuando se trate de información sobre estudios y proyectos cuya divulgación pueda causar daños al interés del estado o suponga un riesgo para su realización; la que por disposición expresa de una ley sea considerada reservada; cuando se trate de información de particulares recibida por la administración pública bajo promesa de reserva o esté relacionada con la propiedad intelectual, patentes o marcas en poder de las autoridades; cuando se trate de información correspondiente a documentos o comunicaciones internas que sean parte de un proceso deliberativo previo a la toma de una decisión administrativa; cuando se trate de información que pueda generar una ventaja personal indebida en perjuicio de un tercero.

Bibliografía: Páez Álvarez, Alfonso, “Desafíos jurídicos del derecho al acceso a la información pública en Sinaloa”, *Derecho Comparado de la Información*, Culiacán, Sinaloa, núm. 3, enero-junio de 2004; Rocha Almazán, Dorangélica de la, *Apuntes sobre la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa*, Mocorito, Sinaloa, 28 de marzo de 2003.