

SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL SINALOENSE (1831-1994)

Manuel LÓPEZ MEDINA

SUMARIO: I. *Justificación del tema.* II. *Causas de evolución.* III. *Resultados y manifestaciones.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

I. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

Ciertamente el derecho constitucional del Estado de Sinaloa es el tema central de esta ponencia. Pero su propósito es más amplio, a saber, el del constitucionalismo sinaloense, y referirse a lo que respecto a él se ha hecho y puede hacerse, en el entendido de que todo lo que contribuya al fortalecimiento del constitucionalismo promoverá también el del derecho constitucional, el del derecho en general y, en último término, el de su sujeto, que es el hombre, el hombre concreto, el “de carne y hueso”, como decía Unamuno.¹

Un lugar común es ya el aserto de que “el derecho constitucional de los estados es una de las ramas del derecho político mexicano que han merecido menos atención doctrinal en nuestro país”.² Es tan evidente que, cual axioma, no necesita demostración. Y se recibe y acepta sin más. Y allí se dejan las cosas. O sea, cáese automáticamente en un círculo vicioso: no se da atención a lo que no se ha dado atención. Cabe entonces al menos, ante esa situación, el plantearse el porqué de la misma. Y como quiera que sea, ya el mismo cuestionamiento es proficuo, amén de ser, válido. Una de las formas más eficaces de hacer avanzar las ciencias es, desde

1 En su celeberrima obra *Del sentimiento trágico de la vida*, disfrutable en diversas ediciones, antiguas, modernas e inclusive recientes.

2 José Francisco Ruiz Massieu, en la “Presentación” de la obra *Derecho constitucional estatal* de Elisur Arteaga Nava, México, Porrúa, 1988, p. IX.

luego, planteándose porqués respecto de aspectos descuidados o mal tratados en ellas.

II. CAUSAS DE EVOLUCIÓN

Causas de evolución del constitucionalismo o el derecho constitucional en el Estado de Sinaloa, como en las demás entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, son, por supuesto, varias, entre las que hay que destacar a las respectivas legislaturas así como a los estudiosos de la materia, especialistas que en cátedra o fuera de ella, por la investigación, por la producción de monografías, por la discusión, fomentan el interés y el desarrollo de esta disciplina y de este sector, el fundamental, del ordenamiento jurídico positivo. Es en este sentido en el que los maestros de investigación jurídica³ hablan de la necesaria colaboración que debe haber entre universidad y sector público o autoridades civiles, habida cuenta de que el enriquecimiento científico, teórico y práctico, es recíproco y fluente hacia la sociedad, depositaria del bien común.

Nada se remedia con lamentar que los grandes maestros del constitucionalismo mexicano ya se han ido; y que están desapareciendo los más conspicuos cultivadores de esta disciplina.⁴ Urge, por lo contrario, formar a las nuevas generaciones. Entre otras, una medida que coadyuvará sin duda a este propósito será la de instaurar cuanto antes la cátedra de derecho constitucional estadual en aquellas escuelas o facultades de derecho en donde todavía no la haya, sea al menos como optativa, o aprovechar la cátedra de legislación estatal que ya hay en algunas,⁵ para ir atendiendo ese propósito, o ver la forma de incluir en el programa de la cátedra de derecho constitucional el tema del derecho constitucional local. Porque el federalismo resulta mermado siempre que se omite ese estudio en la entidad federativa. Que se estudie, y bien, el derecho constitucional federal, es justo y necesario, y bien está, evidentemente. Pero si no se estudia la constitución estadual correspondiente, se está omitiendo el cumplimiento de un deber federal fundamental. Y eso no tiene excusa.

3 Memoremos, entre los nuestros, a Héctor Fix-Zamudio y a Jorge Witker, que en diversas obras y diversos lugares insisten en esa idea y propuesta. Con los cuales comulgamos.

4 Así, los admirados maestros don Manuel Herrera y Lasso, don Felipe Tena Ramírez y don Daniel Moreno, los dos últimos, recientemente desaparecidos.

5 En la UNIMAZ (Universidad de Mazatlán) la tenemos como obligatoria en 5o. año, el último de la carrera, desde su fundación en 1983.

III. RESULTADOS Y MANIFESTACIONES

En Sinaloa, de 1831 a 1994, hemos tenido ocho constituciones estatales como resultado y manifestación, la más visible y fundamental, de la evolución del derecho constitucional sinaloense. Mas no es el único. Aparte de ese resultado formal, objetivado, queda en la historia del derecho sinaloense otro resultado también formal y objetivado, lo cual es el del apego de estas ocho constituciones locales a la federal con la que en su hora coincidieron y conforme a la cual, en estricto federalismo, debieron ajustarse. Pero en la historia no todo fue federalismo. Recuérdese que de 1836 a 1846 triunfó el centralismo. Se presenta entonces el problema respecto de la o las constituciones locales de esa época que abordaremos más adelante, al tocar cada una de las constituciones.

Dentro de la fenomenología jurídica no son esos todos los resultados. Faltarían mencionar, aparte de los de creación ya referidos, los relativos a la aplicación de la norma constitucional, a la investigación y a la enseñanza-aprendizaje. O sea, nos encontramos ante un caso más, entre los mil y uno, de las empresas colosales con las que se enfrenta la investigación jurídica histórica. Compadecido, el filósofo humanista una vez más tiende su mano al hermano jurista, para recordarle que la sabiduría insiste en que el arte es infinito y la vida un instante: *ars longa vita brevis*. Habrá pues que sectorizar, como se dice ahora, dividir en parcelas, como gustan decir otros, delimitar los temas, precisar los enfoques.

Un hilo conductor en este laberinto podría ser, para el caso de Sinaloa, averiguar qué autores hay y cuáles han sido sus aportaciones sobre derecho constitucional. También, analizar el resultado objetivado de sus ocho constituciones: antecedentes históricos y jurídicos, sus autores — entre los legisladores correspondientes o sus asesores—, aportaciones del constitucionalismo local al federal, evolución interna de las disposiciones constitucionales, detectándola casi artículo por artículo, en su contenido normativo desde luego, estudiando por qué y cómo se incluyeron o cómo se abandonaron, en su caso; todo ello, como queda dicho al referirse a los antecedentes históricos, analizado en el contexto social y político de la norma. Labor ingente, ciertamente, que sólo en parte se ha hecho. Nos referimos a la obra de Héctor R. Olea Castañón, mencionada en parte en las fuentes de información de esta ponencia. Últimamente reunió en un

volumen los textos de las ocho constituciones de Sinaloa, con acotaciones analíticas para su mejor comprensión.

Pasemos ahora a ver algunos aspectos de las ocho constituciones que han regido los destinos de la vida sinaloense. Al efecto de contar con una idea general de su estructura, en el desplegado vemos un cuadro comparativo, del que aparece desde luego la notoria similitud formal de las del siglo pasado, de los años de 1831, 1852, 1861, 1870, 1880 y 1894, no sin tener algunas variantes. Se nota el cambio estructural de la de 1917 y la mayor extensión que cobra la de 1922, hoy vigente, con sus reformas hasta el año de 1985.

Se marcan en el cuadro algunos puntos que fueron cambiando de nombre o de lugar, así como los que fueron apareciendo como nuevos, p. ej., "De los derechos del hombre", en el título II de la Constitución de 1861, o que aunque contemplados en dispositivo anterior, merecieron después un tratamiento más amplio, más destacado, más acusoso, como es el caso de la enseñanza pública, que en la constitución vigente de 1922 ocupa los artículos 90, 81 y 92, integrantes de la sección V del capítulo III, título IV, y que en la anterior, es decir, en la de 1917, no se destacaba en forma especial sino que quedaba simplemente consignada en la brevísima fracción XII del artículo 41 como una facultad del Congreso.

Este último caso es un ejemplo de lo evidentemente laborioso que resultaría la tarea de ir haciendo un seguimiento de las instituciones o de las normas en la evolución que fueron teniendo en las sucesivas constituciones.

Refirámonos, pues, en forma global, a cada una de las constituciones, señalando los datos más importantes en el proceso de su evolución.

Primera constitución: promulgada el 15 de diciembre de 1831. Su conformidad con el acto federal —Constitución de 1824— proclámase en su artículo 1o. Tuvo como antecedente histórico y jurídico a la Constitución del Estado de Occidente de 1825. El Estado de Sinaloa fue creado por decreto del Congreso General de 13 de octubre de 1830, que declaró dividido el Estatuto Interno de Occidente en dos: en el de Sonora y en el de Sinaloa. El 13 de marzo de 1831 se instaló el Congreso Constituyente del Estado de Sinaloa. Se declaró a esa fecha como la oficial de la erección y jura del Estado de Sinaloa.

La Constitución de 1831 amplía el catálogo de garantías constitucionales de la de 1825, pues a las de libertad, seguridad, propiedad e igual-

EVOLUCIÓN DE LA DENOMINACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES

Primera: 15-XII-1831	Segunda: 31-1-52	Tercera: 3-IV-61	Cuarta: 11-I-70	Quinta: 2-XI-80	Sexta: 22-IX-94	Séptima: 25-VIII-17	Octava: 22-VI-22
Título I Bases generales	<i>Idem</i>	<i>Idem</i> Disposición preliminar 1-3	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	Título I <i>Idem</i> 1-4	Título I <i>Idem</i> 1-2	Título I <i>Idem</i> 1-4
Título II Sinaloenses y Ciudadanos Sinaloenses, Derechos y Obligaciones 14-29	<i>Idem</i> 14-28	Título II Derechos del Hombre 4-7	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	Título II Ciudadanos Sinaloenses 5-10	Título II Sinaloenses 3-5	Título II Capítulo I Sinaloenses 5-7 Capítulo II Ciudadanos Sinaloenses 8-13 Capítulo III Elecciones 14-16
Título III Territ. Edo. y Forma de Gobierno 30-33	<i>Idem</i> 29-31	Título III Ciudadanos Sinaloenses 8-14	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	Título III Forma de Gobierno 11-12	Título III Ciudadanos sinaloenses 6-11	Título III Forma de Gobierno y división territorial 17-18
Título IV Diputados 34-42	<i>Idem</i> 32-40	Título IV Forma de Gobierno 15-16	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	Título IV Poder Legislativo 13-25	Título IV Forma de Gobierno 12	Título IV Capítulo I División de Poder Público 19-21 Capítulo II Poder Legislativo - Sección I Congreso del Estado 22-42 - Sección II Facs. Congr. Estado 43-44 - Sección III Inic. Form. Leyes 45-48 - Sección IV Diputación Permanente 49-52 - Sección V Contaduría Mayor de Hacienda 53-54 Capítulo III Poder Ejecutivo 55-65 - Sección I Disp. Poder Ejecutivo 66-72 - Sección II Ministerio Público 73-77 - Sección III Defensoría de Oficio 78-79 - Sección IV Hacienda Pública 80-89 - Sección V Enseñanza Pública 90-92 Capítulo IV Poder Judicial 93 - Sección I Supremo Tribunal Justicia Edo. 94-105 - Sección II Jueces de primera instancia y menores 106-109 Capítulo V Jurisdicción Administrativa 109 B
Título V Poder Legislativo 43-50	<i>Idem</i> 41-48	Título V Poder Legislativo 17-28	<i>Idem</i> 17-29	<i>Idem</i>	Título V Facs. Congreso 26	Título V Territorio del Estado y partes integrantes 13-16	
Título VI Formación de leyes, sanción y solución pública 51-61	<i>Idem</i> 49-58	Título VI Facs. Congreso 29	<i>Idem</i> 30	<i>Idem</i>	Título VI Formación de Leyes 27-33	Título VI Capítulo I División de Poderes 17-18 Capítulo II Poder Legislativo 19 - Sección I Elec. Inst. Congr. 20-35 - Sección II Inic. Form. Leyes 36-39 - Sección III Facs. Congreso 40-42 - Sección IV Diputación Permanente 43-44 Capítulo III Poder Ejecutivo 45-60 Capítulo IV Poder Judicial 61-80 Capítulo V Ministerio Público 81 Capítulo VI Defensoría de oficio 82	
Título VII Poder Ejecutivo 62-83	<i>Idem</i> 59-80	Título VII Formación de Leyes 30-37	<i>Idem</i> 31-37	<i>Idem</i>	Título VII Diputación Permanente 34		
Título VIII Srio. Despacho de Gobierno 88-92	<i>Idem</i> 81-84	Título VIII Diputación Permanente. 38	<i>Idem</i>	<i>Idem</i> 38 (397)	Título VIII Poder Ejecutivo 35-45		
Título IX Consejo de Gobierno 88-92	<i>Idem</i> Consejero 85-89	Título IX Poder Ejecutivo 39-49	<i>Idem</i> 39-50	<i>Idem</i> 40-50	Título IX Gobierno Pueblo 46-57		
Título X Poder Judicial 93-114	<i>Idem</i> 90-112	Título X Gobierno Pueblo 50-59	<i>Idem</i> 51-62	<i>Idem</i>	Título X Poder Judicial 58-65		
Título XI Gobierno Econ. Pol. de los pueblos 115-117	<i>Idem</i> Régimen int. pb. 113	Título XI Poder Judicial 60-69	<i>Idem</i> 63-74	<i>Idem</i>	Título XI Ministerio Público 66	Título VII Régimen Municipal 83-95	
Título XII Hacienda del Estado 118-119	<i>Idem</i> 114-115	Título XII Hacienda del Estado 70-72	Título XII <i>Idem</i> 75-78	Título XII <i>Idem</i>	Título XII Responsabilidad de Funcionarios Públicos 67-72	Título VIII Hacienda Pública 96-104	Título V Municipio Libre 110-129
Título XIII Instrucción Pública 20-121	<i>Idem</i> 116-117	Título XIII Responsabilidad de Funcionarios Públicos 73-80	Título XII <i>Idem</i> 79-86	<i>Idem</i>	Título XIII Prevenciones Generales 73-75	Título IX Responsabilidad de Funcionarios Públicos 105-113	Título VI Responsabilidad de Servidores Públicos Capítulo I Disposiciones Generales. 130-131 Capítulo II Juicio Político 132-134 Capítulo III Declaratoria Proc. Comis. Del. 135-137 Capítulo IV Razonabilidad Administrativas 138-139 Capítulo V Prescripción 110
Título XIV Fuerza Pública del Estado 122	<i>Idem</i> 118	Título XIV Ref. del C. 81	Título XIV <i>Idem</i> 87	<i>Idem</i>	Título XIV Refs. del C. 76	Título X Prevenciones Generales 114-122	Título VII Disp. Div. 141-157 Capítulo II Inviol. y Refs. a la Constitución 158-159
Título XV Observaciones de la Constitución y su Reforma 123-129	<i>Idem</i> 119-123	Título XV Prevenciones Generales 82-84	Título XV <i>Idem</i> 88-90	<i>Idem</i>	Transitorios 1-2	Título XI Reformas de la Constitución 123	Transitorios 1-7
Disposiciones Transitorias 130	<i>Idem</i>	Artículo Transitorio	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>		Transitorios 1-6	

dad, suma la de libertad de prensa (artículo 26), proscribire los títulos de nobleza, la trasmisión hereditaria de los cargos, la aplicación de tormentos y la confiscación de bienes, y protege el derecho de asociación política (artículos 7, 8 y 9). En su artículo 27 establece las bases para la expropiación cuando medie utilidad pública y previa indemnización. Contiene además disposiciones sobre el derecho de petición y el de censura de los funcionarios. Además, conforme al artículo 28, todo ciudadano podía reclamar la observancia de la constitución y denunciar sus infracciones a la Asamblea Legislativa.

Segunda constitución: 31 de enero de 1852. Restablecida la vigencia de la Constitución de 1824 y en vigor el acta de Reformas de 18 de mayo de 1847, el gobernador José María Gaxiola, considerando que por el paso de veinte años la constitución de Sinaloa de 1831 “había perdido energía y veneración”, presentó al H. Congreso del Estado un proyecto de constitución, el cual, discutido y aprobado, se promulgaría por el gobernador Francisco de la Vega el 31 de enero de 1852.

Las principales reformas respecto a la constitución anterior fueron: reducir el número de distritos; dejar a las localidades el ejercicio del poder municipal; restringir la facultad de conmutar las penas; imponer al gobernador la obligación de visitar el estado en beneficio de la prosperidad general; disminuir prudentemente las restricciones para las reformas constitucionales. Así lo expresaban los diputados en la presentación de la nueva constitución.

Tercera constitución: 3 de abril de 1861. Las autoridades liberales regíanse, al entrar en vigor esta constitución el 15 de septiembre de 1861, por el Estatuto Orgánico de Sinaloa, de 3 de enero de 1856, “especie de preconstitución”, expedido conforme a las facultades concedidas por el Plan de Ayutla, que tuvo un carácter provisional mientras el Congreso General decretaba las leyes supremas del país.

El partido conservador, por su parte, había puesto en vigor la “Ley Provisional para el Gobierno Económico de los Departamentos y Territorios”, promulgada por el general Miguel Miramón el 15 de junio de 1859.

Esta constitución de 61 establece en el artículo 40. que “El Estado de Sinaloa reconoce que los derechos del hombre son el objeto de las

instituciones sociales”, y en el 5o. que “Es libre en el Estado el ejercicio privado o público de todas las religiones”.

Cuarta constitución: 11 de enero de 1870. La reforma principal fue la declaración de su artículo 5o.: “Queda abolida en el Estado la pena de muerte”.

El Congreso Constituyente, al reunirse en octubre de 1869, expresó que el Estado seguiría dividido en nueve distritos y éstos subdivididos en municipalidades. En materia hacendaria establece el artículo 76 que: “No se impondrán préstamos forzosos”. En su título XIII vuelve a fijar la responsabilidad de los funcionarios públicos. Toda queja contra ellos seguiríase de oficio.

Quinta constitución: 2 de noviembre de 1880. Respecto de la anterior tiene sólo algunas reformas, p. ej., en el artículo 69, con relación a las facultades del Supremo Tribunal, agrega la de la fracción VII. Pero, como puede verse en el cuadro que exponemos en el desplegado esta 5a. constitución conserva exactamente la misma estructura que la 4a.

Sexta constitución: 22 de septiembre de 1894. Cien años hace que se promulgó esta Constitución, y es la última del siglo pasado en Sinaloa. Es la más breve, de sólo 76 artículos. Y en su forma presenta algunos cambios respecto de las anteriores. Tiene reformas de fondo, por ejemplo, aumenta las facultades del gobernador, artículo 42, respecto de las de la constitución anterior (artículo 47). Se suprimió la vicegubernatura (artículo 39, reformado por Ley núm. 3 de 23 de septiembre de 1902).

Séptima constitución: 25 de agosto de 1917. Prodúcese con referencia a la constitución federal de 1917. Cambios de formas y estructura respecto de las del siglo pasado. Divídese en títulos, capítulos y secciones.

Octava constitución: 22 de junio de 1922. Es la más amplia de todas, con 159 artículos, y 7 transitorios. Valen para esta las mismas observaciones que para la anterior. Ha tenido varias reformas hasta 1985. Se ha adecuado, por tanto, a las exigencias de la vida moderna y a la legislación federal, sobre todo en materia de desarrollo municipal y de responsabilidades de los funcionarios públicos.

IV. CONCLUSIONES

Primera. La evolución del derecho constitucional sinaloense patentízase en ocho constituciones políticas estatales producidas de 1831 a 1922, reformadas en diversas ocasiones, habiéndose producido las últimas reformas en 1985.

Segunda. Situaciones reales y la necesidad de adecuar los ordenamientos constitucionales locales a los federales, provocaron la gestación de esos ordenamientos constitucionales estatales.

Tercera. El constitucionalismo sinaloense no ha sido estudiado ni analizado a fondo, por lo que es necesario promover la investigación dogmática y la empírica que cubra los diversos aspectos de la fenomenología jurídica relativa, para lo cual se recomienda a las escuelas de derecho o de la entidad instaurar la cátedra de derecho constitucional estatal, ya como obligatoria, ya al menos como optativa, a efecto de formar a sus egresados con disposiciones para atender el desarrollo del constitucionalismo local.

Cuarta. La evolución del derecho constitucional sinaloense no ha de limitarse sólo al estudio comparativo de las constituciones emitidas, sino también a los aspectos de su aplicación y cumplimiento reales, a su enseñanza e investigación, previo el análisis y decisión del mejoramiento de la norma según las circunstancias lo exijan.

Quinta. Toda otra medida tendiente a ese estudio como congresos, concursos, especializaciones, etcétera, coadyuvará al mejoramiento de la norma constitucional y de las instituciones.

V. BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisus, *Derecho Constitucional Estatal*, México, Porrúa, 1988, XIII-488 pp.

OLEA CASTAÑOS, Héctor R., *Las verdaderas fuentes históricas del derecho constitucional mexicano. Aportación a la cultura jurídica de las provincias, con especial referencia al Estado de Sinaloa*, México, UNAM, 1949, 37 pp.

—, "Instituciones político-jurídicas en Sinaloa", en Pompa y Pompa, Antonio (dir.), *Estudios históricos de Sinaloa*, México, Congreso Me-

xicano e Historia (Memorias y Revista del Congreso Mexicano de Historia, I), 1960, 209-227 pp.

——, *Sinaloa a través de sus constituciones*, México, UNAM, Instituciones de Investigaciones Jurídicas (Serie A.; Fuentes, b) Textos y estudios legislativos, núm 60), 1985, 351 pp.

ORTEGA NORIEGA, Sergio, LÓPEZ MAÑÓN, Edgardo (comps.) *Sinaloa: Textos de su historia*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1987, 2 vols.

——, *Sinaloa: una historia compartida*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1987, 115 pp.

——, *Sinaloa: Bibliografía histórica 1910-1917*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1988, 98 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1908-1989*, 15a. ed., México, Porrúa, 1989, XXIV-1079 pp.