

# Constitución de Sinaloa de 1917

**Martha Sofía Tamayo Morales\***

---

## Su carácter visionario

H

istóricamente, la conformación de poderes constituyentes se ha originado en el contexto del surgimiento de movimientos sociales que buscan modificar el orden político, económico, jurídico y social imperante en una época determinada, sin embargo, estos cambios requieren en primer lugar de un revestimiento jurídico para proceder a su materialización, pero sobre todo, en términos *kel-senianos*, una norma que dé origen y validez a las instituciones surgidas de dichos levantamientos.

En el caso de México, la causa revolucionaria iniciada en 1910, dio como resultado, entre otras cosas, la creación de una Constitución que sustituyó la de 1857, sin que esto signifique que no haya retomado

---

\* Diputada federal por el estado de Sinaloa.

principios, figuras e instituciones desarrolladas en esta última; no obstante, la redacción de una nueva Norma Suprema encuentra su motivación en la necesidad de que ésta se convierta en una fotografía que refleje lo más fiel de la nueva conformación de la sociedad mexicana, sus necesidades, anhelos, pero sobretodo, los nuevos equilibrios y distribución del poder.

Lo anterior, encuentra resonancia si se observa a la luz de lo razonado por Fernando Lasalle,<sup>1</sup> en su obra *¿Qué es una constitución?*, en donde refiere que los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad, son esa fuerza activa y eficaz que conforma todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión y son justamente los grupos que formal y/o materialmente dan sustancia, sentido y definición a las decisiones estatales en sentido lato (ejecutivas, administrativas y jurisdiccionales).

La Constitución Política del Estado de Sinaloa en su configuración observó la esencia del ordenamiento federal y en su contenido se encuentra coincidencia con los valores e ideales de ésta, de ahí que sean compatibles e incluso complementarios.

El federalismo como forma de organización de un Estado, fue uno de los principios retomados por la Constitución General de 1917, su vigencia permaneció intacta, lo que significa que justamente los Estados integrantes de la Federación, como es el caso de Sinaloa, contaban y cuentan con libertad de configuración legislativa,<sup>2</sup> pues en principio el federalismo no debe ser visto como un fin en sí mismo, sino como un conjunto de complejas técnicas de descentralización de competencias de los Estados modernos, que tienen un carácter instrumental para la consecución de los objetivos particulares y concretos de cada Estado.

1 LASALLE, Fernando. *¿Qué es una Constitución?* CENIT-Panorama., Madrid, 1931, p. 58.

2 Véase: LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquella se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales. Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 11/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Clase=DetalleTesisBL&ID=2012593&Semanaio=0>

## Constitución de Sinaloa de 1917

En este orden de ideas, basta que las Constituciones Locales y su legislación secundaria sean acordes, congruentes y no contradictorias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como observadoras de los Derechos Humanos, para que sean consideradas armonizadas con el régimen general y/o federal, y por ende válidamente aplicables; de ahí que incluso si la protección en una Constitución Local fuera más amplia y no contradice la general, la primera tendría validez plena.

Es así que, en Sinaloa en el siglo XX se expidieron la Constitución de 1917 y la de 1922, influenciadas por el constitucionalismo social de la federal.

La Constitución de 1917 se decretó por la XXVI Legislatura de Sinaloa el 19 de mayo del mismo año, documento que fue el triunfo de la fracción constitucionalista impulsada por el Gobernador Provisional Iturbe. Sin lugar a duda, la Constitución de 1917 de Sinaloa estaba fuertemente impregnada de las ideas del constituyente federal, salvaguardando además los antecedentes de la Constitución Local de 1894.

Entre las novedades que contempló la Constitución de Sinaloa se encuentra la institución de la defensoría de oficio para los reos en los asuntos penales, figura que refleja el compromiso de los constituyentes por fortalecer la administración de justicia y de garantizar un verdadero acceso a ésta, contemplando los derechos mínimos de los imputados.

Tal parece que esta norma constitucional de carácter local, adelantándose a las disposiciones federales, previó como uno de los objetos del proceso penal, tal como hoy lo hace el artículo 20 de la Constitución General, el esclarecimiento de los hechos y la protección del inocente, a través de la garantía de contar con un defensor de oficio en caso de ser señalado por la probable comisión de un delito.

Justamente la incorporación de figuras como el derecho de defensa, son las que han sentado las bases para la construcción de figuras y conceptos jurídicos como el debido proceso, definido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>3</sup> como aquel que abarca las “condiciones que deben cumplirse para

3 Así, Loayza Tamayo, C., El Debido Proceso en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana, visto en [http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0CFYQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fblog.pucp.edu.pe%2Fmedia%2F1111%2F20090706-DEBIDO\\_PROCESO\\_JURISPRUDENCIA\\_CORTEIDH-1-.doc&ei=ibWiUJmYF5Ga8gSp0YCAAQ&usq=AFOjCNE4d4yM-C8v1pplWbyc4a8jNgd4Yg](http://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0CFYQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fblog.pucp.edu.pe%2Fmedia%2F1111%2F20090706-DEBIDO_PROCESO_JURISPRUDENCIA_CORTEIDH-1-.doc&ei=ibWiUJmYF5Ga8gSp0YCAAQ&usq=AFOjCNE4d4yM-C8v1pplWbyc4a8jNgd4Yg). Citando Caso Genie Lacayo. párr. 74; Caso Las Palmeras. párr. 58; Caso Durand y Ugarte. párr. 128; Caso Blake. párr. 96; OC-9/87 “Garantías Judiciales en Estados de Emergencia. párr. 28; Caso Baena Ricardo. párr. 124 y Caso Las Palmeras. Voto razonado de los Jueces Cancado y Pacheco. párr. 16.

asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial"; a efecto de "que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos"; lo cual, sin duda alguna constituye un límite infranqueable a la discrecionalidad del poder público, máxime cuando se trata de la última ratio del Estado, es decir, del derecho penal.

Otra de las contribuciones de la Constitución de Sinaloa fue la relativa a contemplar la responsabilidad de funcionarios públicos, concediendo acción popular para exigirla, disponiendo además la obligación para el Congreso de expedir a la mayor brevedad una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados del estado, los procedimientos para exigirla y un catálogo de "faltas oficiales" que describiera los actos u omisiones que pudieran redundar en un perjuicio, afectación o menoscabo de los intereses públicos.

Se trató de un incipiente modelo para limitar y/o evitar el exceso o el defecto en el ejercicio de la función pública, partiendo de una visión y concepto de servicio público, entendido como la *actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza*.<sup>4</sup>

El establecimiento de un catálogo de responsabilidades, sanciones y procedimientos para su aplicación dirigido a los servidores públicos constituyó

4 SERVICIO PÚBLICO. SUS NOTAS CARACTERÍSTICAS. Aunque la doctrina no ha llegado a un consenso respecto del concepto de servicio público, de las definiciones más aceptadas es factible obtener las siguientes notas características: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación. 177794. XV.4o.8 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, Julio de 2005, Pág. 1538.

■ Constitución de Sinaloa de 1917 ■

sin duda un avance en el fortalecimiento institucional y en el establecimiento de controles, en este sentido, no debe dejar de observarse que la existencia de controles se encuentra íntimamente relacionada con la democracia, así lo expresa Giovanni Sartori<sup>5</sup> al señalar que la *democracia vista como elemento legitimador del poder, alude a grandes rasgos a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolado, ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, donde los gobernantes responden ante los gobernados.*

Bajo estas consideraciones es que surge el concepto de Estado de derecho, que de acuerdo con Norberto Bobbio<sup>6</sup> es aquel en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer o rechazar el abuso o exceso de poder. Agregando que, el Estado de derecho no sólo significa subordinación de los poderes públicos de cualquier grado a las leyes generales del país que es un límite puramente formal, sino también subordinación de las leyes al límite material del reconocimiento de algunos derechos fundamentales considerados constitucionalmente, y por tanto en principio “inviolables”.

El desarrollo y fortalecimiento democrático no únicamente se fomenta mediante el establecimiento de controles o de frenos y contrapesos, sino a través del establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, ya sea directa o indirecta, no limitada a la jornada electoral, lo anterior, implica justamente un ejercicio de apertura gubernamental.

Sinaloa fue un caso paradigmático al estatuir en su Constitución un mecanismo similar a la iniciativa popular —guardando las debidas proporciones— para recusar el nombramiento de autoridades administrativas y judiciales, tanto estatales como municipales que hubiere hecho el Ejecutivo del Estado, el Supremo Tribunal de Justicia y los Ayuntamientos.

La progresividad de esta figura consistió justamente en prever la posibilidad de que un servidor o funcionario público, sin ser un representante popular, pero si una autoridad —lato sensu—, pudiera ser objeto de escrutinio público por parte de aquellos sobre los que habría de ejercer una potestad, prestar un servicio o cumplir una función estatal, estableciendo como condición que cuando menos

5 Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, 1 ed., 2008, Taurus, México, pp. 18-19.

6 Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, 1 ed., 1989, Fondo de Cultura Económica, México, p. 17.

el 51% de los ciudadanos, en ejercicio de sus derechos rechazaran el nombramiento a través de una petición presentada ante la autoridad que lo hubiera realizado, abonando con esto a la legitimidad y representatividad de las autoridades.

Bajo esta misma lógica, se diseñó un procedimiento especial para reformar la Constitución, en la que se daba cabida a la participación y consulta ciudadana en la determinación de la reforma.

Las figuras antes descritas se encuentran relacionadas con la *gobernanza*, concepto relativamente nuevo y que se institucionalizó a nivel internacional a partir de 2011, con la suscripción de la Alianza para el Gobierno Abierto, entendido como el modelo *que busca transformar la relación entre gobierno y sociedad para fortalecer nuestra democracia*,<sup>7</sup> el cual se desarrolla bajo 4 principios:

1. Transparencia y acceso a la información.
2. Rendición de cuentas.
3. Participación ciudadana.
4. Tecnología e innovación.

Este modelo impone una nueva forma de interacción entre el gobierno y agentes no gubernamentales, en donde la sociedad civil organizada adquiere un papel como agente coadyuvante para el cumplimiento de las funciones institucionales, asumiendo además la responsabilidad de convertirse en un elemento catalizador y un vínculo entre el gobierno y la sociedad en general.

Como ha sido posible observar, la Constitución de Sinaloa fue un instrumento jurídico adelantado a su época, pues contempló figuras e instituciones —como las que se han revisado— que fueron desarrolladas mucho tiempo después a nivel federal e incluso a nivel internacional, pero además es importante señalar que, aunque su vigencia pudiera considerarse efímera al ser sustituida apenas 5 años después de su expedición por la Constitución de 1922, su trascendencia radicó justamente en la innovación de sus postulados.

El pensamiento y razonamiento jurídico de los Constituyentes, así como su visión de Estado, dio como resultado que la Constitución de 1917 fuera un instrumento normativo de vanguardia, basado en la eficiente organización estatal, en el establecimiento de límites y controles al ejercicio del poder público, la apertura gubernamental y en el reconocimiento de la participación de la sociedad como elemento legitimador del actuar público y un derecho inherente al hombre.

---

7 Alianza para el Gobierno Abierto- Plan de Acción 2013-2015, México, consultable en <http://pa2015.mx/>

## Fuentes de consulta

Archivo Histórico General del Estado de Sinaloa, consultable en <http://ahgs.gob.mx/servicios-digitales/biblioteca-digital/>

Barceló Rojas, Daniel A. (2016). *Sinaloa, Revolución y Constitución en las Entidades Federativas*, México: SEGOB, Secretaría de Cultura, INEHRM e IJ-UNAM.

Bobbio, Norberto. (1989). *Liberalismo y Democracia*, 1ed., México: Fondo de Cultura Económica, p. 17.

Origen y perspectivas del parlamento en Sinaloa, consultable en <https://outlook.live.com/owa/?path=/attachmentlightbox>

Ramírez Millán, Jesús. (2000), *Derecho Constitucional Sinaloense*, México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

Sartori, Giovanni. (2008), *¿Qué es la democracia?*, 1 ed., México: Taurus, pp. 18-19.

# Sonora

