

La Constitución del estado de Guanajuato de 1917

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Introducción



La Constitución de 1917 del estado de Guanajuato, al igual que las de los demás estados de la República existentes en el momento de la promulgación de la Constitución General de la República del mismo año, corresponden a un mismo contexto histórico y constitucional. Esta afirmación que podría parecer baladí, tiene que ser matizada por la propia historia política y constitucional local que, a su vez, define la identidad de cada una de las entidades federativas.

Esto significa que, sin desconocer las decisiones políticas fundamentales básicas adoptadas por cada una de las constituciones generales de nuestra república —federalismo o centralismo, división de poderes, presidencialismo o parlamentarismo, religiosidad o laicidad—, a éstas se agregan en

cada etapa de la historia constitucional del país nuevas decisiones políticas fundamentales —bicameralismo o unicameralismo, por ejemplo— que, por su parte, tienen un impacto que se traduce en acontecimientos históricos y políticos que definen la identidad local.

No hay, pues, una repetición mecánica de las disposiciones de la Constitución general, sino una adaptación local al contexto nacional, político y constitucional. Sin que esto haya impedido, como en el caso de la controversia entre el gobernador León Guzmán y el presidente Benito Juárez, un enfrentamiento que, como en otros casos, en el estado de Guanajuato, haya llevado a sus élites locales a reasumir la soberanía del estado de Guanajuato en dos ocasiones, como sucedió igualmente en otras entidades federativas —Oaxaca o Yucatán, por ejemplo— en otros momentos históricos.

La República Mexicana ha tenido tres constituciones federales, dos constituciones centralistas y dos estatutos o bases. Cuando el Estado Mexicano adoptó la forma monárquica, tuvo un reglamento y un estatuto imperial; ciertamente, el Imperio de Maximiliano de Habsburgo coincidió con la república trashumante encarnada en la persona del presidente Benito Juárez. Consecuentemente, las constituciones locales han coincidido necesariamente con las constituciones generales de la república federal; las cuales fueron la de 1824, restaurada en 1847, la de 1857 y la de 1917.¹

La Constitución del estado de Guanajuato de 1917 no puede ser estudiada de manera aislada. Para comprender su significado en la vida local de la entidad y en la nacional del país, es necesario referirnos, además, a las constituciones locales de 1824 y de 1861. De la misma manera que las constituciones locales del estado de Guanajuato mencionadas se entrelazan con las constituciones federales también ya señaladas, igualmente la historia local de la entidad se vincula con la historia nacional. Es por ello indispensable iniciar con dichos antecedentes históricos y constitucionales nacionales, para entender las reivindicaciones locales expresadas en sus ordenamientos constitucionales propios.

Antecedentes históricos

Respecto del pasado indígena chichimeca —habitantes el territorio que actualmente ocupa el estado de Guanajuato— en 1575 el fraile Guillermo de Santa María escribió:

1 Consultar: Castellanos y Gómez-Galvarriato Freer, *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Constitución del estado de Guanajuato de 1917

La nación de estos chichimecas más cerca de nosotros, digo a la ciudad de México, son los que llaman Pamies, y es un buen pedazo de tierra y gente. Están mezclados entre otomíes y tarascos. Los españoles les pusieron este nombre *Pami* que en su lengua quiere decir *no*, porque esta negativa la usan mucho y así se han quedado con él. Su habitación o clima comienza de 20 grados de latitud, poco más o menos, que por lo más cercano es el río de San Juan abajo. Comienzan en la provincia de Mechuacán [Michoacán] en pueblos sujetos a Acámbaro, que son San Agustín y Santa María y en Yrapundario [Yuriapúndaro] y aún llegan en términos de Ucareo, que es de esta otra parte del Río Grande [Río Lerma]. De ahí van a pueblos sujetos a Xilotepeque, que son Querétaro y El Tulipán San Pedro, por el río San Juan abajo, y tocan Izmiquilpa, y Pescadero de Mestzilán [Meztitlán, en el actual Estado de Hidalgo], y por aquellas serranías, hasta el fin de Pánuco, y vuelven por los pueblos de Parrón a Posinquía y a Sichú y a los Samúes, que son de la misma lengua, y Cuevas Pintadas, donde acaban. Es la gente para menos y menos dañosa de todos los chichimecas.

Luego se siguen los Guamares que a mi ver es la nación más valiente y belicosa, traidora y dañosa, de todos los chichimecas, y la más dispuesta. Su habitación o clima es de 20 grados de latitud hasta 22. Empiezan desde la villa de San Miguel, y ahí fue su principal habitación, y alcanza a la de San Felipe y minas de Guanajuato y llega hasta la provincia de Mechuacán [Michoacán] y Río Grande [Río Lerma]. Están poblados en pueblos de Juan Vilaseñor [encomendero] Pénjamo y Corámario [Cuerámario], y ahí fue la primera población y de ahí van por las sierras de Guanajuato y Comanja.²

El poblamiento del real de minas de Guanajuato comenzó en 1557 y fue motivo de conflictos jurisdiccionales. Desde la década de 1540, la jurisdicción del alcalde mayor de Jilotepec incluía hasta Guanajuato, pero el descubrimiento de la plata trajo disputas entre los alcaldes de Jilotepec y Michoacán respecto de la jurisdicción sobre el sitio minero. Incluso la Audiencia de Nueva Galicia reivindicó pretensiones jurisdiccionales sobre el mineral, de ahí que el virrey Luis de Velasco I (1550-1564) hubiese nombrado a un alcalde mayor de minas de "Guanaxuato" en 1559.

Como consecuencia del crecimiento de la producción agrícola en la zona del Bajío, una vez pacificada la región por medio de los religiosos y la creación de misiones en los sitios de guerra, Celaya obtuvo de la Corona el título de ciudad en 1655, antes que el real de minas de Guanajuato consiguiera esta denominación. Vino entonces un crecimiento de la economía mercantil y un descenso de la población de los naturales. Con el sometimiento de los chichimecas, aumentó

2 Citado en: Blanco, Parra y Ruiz Medrano, *Historia breve. Guanajuato*, pp. 13 y 14.

el número de conventos en la región de Guanajuato. La provincia de Guanajuato perteneció al obispado de Michoacán y formó parte de la Audiencia de México.

En 1602 se funda Salamanca, en 1607 se fundó San Francisco del Rincón, en 1630 Irapuato y, en 1644, Salvatierra. La población del real de minas de Guanajuato creció durante todo el siglo XVII. A fines del siglo XVIII habían adquirido el rango de ciudades: Guanajuato y Celaya. Según el censo de 1793, cerca del 10% de la población de la Nueva España se encontraba en Guanajuato y el 77% de los trabajadores de la industria minera de la ciudad de Guanajuato eran originarios de la propia región. Los diferentes sectores productivos de las distintas regiones del Bajío crecieron alrededor de la producción minera. Los ranchos y haciendas fueron la forma de explotación agrícola en la región, ya para entonces llamada el “granero de la Nueva España”.

Como consecuencia de las reformas borbónicas y el proyecto de constituir once intendencias, desde la década de 1760, finalmente en 1786 la Ordenanza de Intendentes para la Nueva España reorganizó su territorio en unidades administrativas llamadas intendencias. Al consolidarse las intendencias en la Nueva España en 1787, el territorio de la nueva intendencia de Guanajuato se separó del obispado de Michoacán.

La Intendencia de Guanajuato incluyó cinco alcaldías: San Miguel el Grande, San Luis de la Paz, Villa de León, Santa Fe de Guanajuato y Celaya, y el corregimiento de Salvatierra. La transformación de Guanajuato en intendencia se debió también a la buena gestión de los intendentes, como fue el caso del tercer intendente, Riaño, Durante su desempeño se terminó la construcción de la Alhóndiga de Granaditas, obra de Manuel Tolsá.

Como producto de la combinación de diversos acontecimientos, el movimiento de independencia encontró en Guanajuato, en 1810, condiciones propicias para la guerra que vendría. Al efecto, se ha escrito que:

[...] los antagonismos y rivalidades que había entre las diversas clases y castas sociales del Virreinato, la mísera condición social, económica y cultural de los indios de la “gente de casta”, cuyos anhelos y sufrimientos palpó tan en lo vivo el cura Hidalgo; las prerrogativas de los españoles en menoscabo de los criollos y mestizos; los privilegios de la nobleza frente a los demás estamentos sociales; las ideas democráticas venidas de Estados Unidos; las doctrinas igualmente democráticas e individualistas emanadas de los derechos del Hombre y proclamadas por la Revolución Francesa [...] el estado económico y hacendario de la Colonia, cargado de alcabalas y gabelas, estancos y monopolios, peajes y tributos; y a

La Constitución del estado de Guanajuato de 1917

lo anterior hay que añadir, quizá, dificultades de carácter local con el alto clero —en particular la Inquisición— y con la administración civil.³

Edmundo O’Gorman, en su *Historia de las Divisiones Territoriales de México*,⁴ con-
signa dos divisiones del territorio de la Colonia en la época de la consumación
de la independencia:

Dos provincias internas (primera división)

1. Provincias internas de Oriente.
Gobierno del Nuevo Reino de León.
Gobierno de la Colonia del Nuevo Santander.
Gobierno de la Provincia de Coahuila.
Gobierno de la Provincia de Texas.
12. Provincias Internas de Occidente.
Gobierno de la Nueva Vizcaya.
Gobierno de las Provincias de Sonora y Sinaloa.
Gobierno de la Provincia del Nuevo México.

Doce intendencias y tres gobiernos (segunda división)

- | | | |
|----------------|---------------------------|----------------------|
| 1. México | 4. Veracruz | 7. Guanajuato |
| 2. Guadalajara | 5. Mérida | 8. Valladolid |
| 3. Puebla | 6. Oaxaca | 9. S. Luis Potosí |
| 10. Zacatecas | 11 y 12. Durango y Arizpe | |

Tres gobiernos

- | | | |
|-------------|---------------------|---------------------|
| 1. Tlaxcala | 2. Vieja California | 3. Nueva California |
|-------------|---------------------|---------------------|

El *Decreto Constitucional*, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en
su artículo 42, dividió “esta América Mexicana” en las diecisiete provincias siguientes:

- | | | |
|-------------|-----------------------|-------------------------|
| 1. México | 7. Tecpan | 13. Zacatecas |
| 2. Puebla | 8. Michoacán | 14. Durango |
| 3. Tlaxcala | 9. Querétaro | 15. Sonora |
| 4. Veracruz | 10. Guadalajara | 16. Coahuila |
| 5. Yucatán | 11. Guanajuato | 17. Nuevo Reino de León |
| 6. Oaxaca | 12. Potosí | |

3 Blanco, Parra y Ruiz Medrano, *Historia breve. Guanajuato*, p. 101.

4 pp. 24 y 25.

La *Constitución Federal* de 1824, por su parte, en su artículo 5º estableció que “Las partes de esta federación son los estados y territorios siguientes:

El estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de **Guanajuato**, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de san Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas, el territorio de la alta California, el de la baja California, el de Colima, y el de Santa fe de Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala (énfasis propio).⁵

El artículo 43 de la *Constitución Federal* de 1857, estableció que “Las partes integrantes de la federación son:”

Los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, **Guanajuato**, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de Baja California (énfasis propio).⁶

El estado del Valle de México se formaría del territorio que en su momento comprendía el distrito federal, en caso de que los Supremos Poderes federales se trasladasen a otro lugar. Los estados de Colima y Tlaxcala conservaron, en su nuevo carácter de estados, los límites que tuvieron como territorios de la federación.

El mismo numeral 43 pero de la Constitución Federal de 1917, señaló como partes integrantes de la Federación a las siguientes entidades:⁷

- | | | |
|-------------------|----------------|--------------------------------------|
| 1. Aguascalientes | 11. Jalisco | 21. Sinaloa |
| 2. Campeche | 12. México | 22. Sonora |
| 3. Coahuila | 13. Michoacán | 23. Tabasco |
| 4. Colima | 14. Morelos | 24. Tamaulipas |
| 5. Chiapas | 15. Nayarit | 25. Tlaxcala |
| 6. Chihuahua | 16. Nuevo León | 26. Veracruz |
| 7. Durango | 17. Oaxaca | 27. Zacatecas |
| 8. Guanajuato | 18. Puebla | 28. Distrito Federal |
| 9. Guerrero | 19. Querétaro | 29. Territorio de la Baja California |

5 Castellanos y Gómez-Galvarriato, *Antecedentes históricos...*, p. 214.

6 *Idem*, pp. 436-437.

7 Fuente: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917*, edición facsimilar.

La Constitución del estado de Guanajuato de 1917

11. Hidalgo

20. San Luis Potosí

30. Territorio de
Quintana Roo

El estado de Guanajuato se encuentra situado en el centro de la República y sus coordenadas extremas son 19° 57' y 21° 51' de latitud norte y 99° 41' y 102° 04' de longitud oeste. Alcanza una superficie de 30 589 km² y colinda con Jalisco, San Luis Potosí, Querétaro y Michoacán.⁸

Antecedentes constitucionales

La Constitución de 1826

Después de los comicios realizados el 23 de febrero de 1824, el Congreso Constituyente de Guanajuato se instaló de manera solemne el 24 de marzo de ese año. Al día siguiente fue hecha la declaración oficial de que Guanajuato era un “Estado Libre y Soberano”. El Congreso decretó que el Poder Ejecutivo del estado residiría en un solo individuo y en su decreto número 1 declaró al coronel Pedro de Otero, hasta ese momento jefe político de la provincia de Guanajuato, para ejercer las funciones de gobernador interino.

Esta Constitución, dada en Guanajuato el 15 de abril de 1826, se inicia con un proemio dirigido a los habitantes de la entidad en el que se describe de manera apologética e idealista su contenido, que se resume así:⁹

GUANAJUATENSES: he aquí el código de vuestras libertades públicas, de aquellas libertades que fijan para siempre la felicidad nacional, de aquellas libertades que consisten en no depender mas que de las leyes, de aquellas libertades que solo tienen por principio la práctica de cuanto es útil á la sociedad, de aquellas libertades que se destruyen por los vicios y los delitos, y de aquellas libertades que se encuentran en la observancia de nuestras instituciones, en la subordinación á las autoridades establecidas para sostenerlas, en ser justos, en ser benéficos y en ser verdaderamente amantes a su patria.

.....

La facultad de dar las leyes se confía á una asamblea de ciudadanos que merecen el sufragio de la multitud: su número, su duración periódica los ponen lejos de poder oprimir: si abusan de su encargo, si falta á la fe que prometen, muy en breve serán reemplazados por sujetos dignos del aprecio común; por el con-

8 Cfr.: *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Tomo VI, p. 3567.

9 Fuente: Preciado de Alba, *Guanajuato. Historia de las Instituciones Jurídicas*, pp. 73-76.

trario, si su manejo se capta el aura popular, si sus operaciones son conducidas por el acierto y la virtud, deben esperar la recompensa de sus fieles servicios y el premio de sus bellas acciones.

.....

El poder ejecutivo, temible por su influencia y su carácter, se ha revestido de toda potestad necesaria para obrar con celeridad, energía y vigor, y se le contiene en sus empresas ambiciosas ó adelantadas. Una responsabilidad fuerte y fácil de exigirse, una vigilancia por parte de la autoridad legislativa, y un cuerpo intermedio que con sus consejos apoye sus justos procederes y enerve sus maliciosas tramas, lo colocan donde apenas se mueve contra la ley de su institución cuando la máquina entera se desplomará sobre su cabeza: en fin, sus manos son poderosas y fuertes para el bien, y están débiles y atadas para el mal.

Los conductos inferiores que son necesarios para llevar á todas partes una acción rápida y hacer efectiva la ejecución de la ley, se han proporcionado á nuestros recursos, á la extensión de nuestro estado y al grado de nuestra ilustración. Departamentos, partidos y municipalidades son las divisiones del territorio: sus respectivos gefes vigilan el cumplimiento de las leyes y ejercen sus funciones inferiores, auxiliando al gobierno en el ejercicio de su potestad. De esta manera se organiza una ramificación sencilla y corriente, que mantendrá la energía en el obrar, comunicando el calor y la fuerza que vivifica y fortalece.

El poder judicial, esa autoridad temible que dispone inmediatamente de las vidas y de las fortunas se encuentra constituido en la feliz impotencia de proteger los delitos y paliar las usurpaciones. Colocado bajo el poder inflexible de la ley, será justo, porque no puede ser perverso, la aplicará sin prevaricar, y castigará sin oprimir.

.....

Guanajuatenses: llenad los deberes que os impone el pacto sagrado que os une: sois miembros de la gran familia; engrandecida pues con vuestro patriotismo y vuestras virtudes: los males que se propagan con la desunion y el egoísmo, huyan despavoridos al eco sonoro y á los acentos gratos de fraternidad, de paz y de concordia. Sirva esa carta de paladion sagrado que sostenga la libertad y el poder de un pueblo heroico, que si supo sufrir los males y arrostrar la muerte por los caros derechos que le usurpaba la tiranía, sabrá también mantener con su sábia conducta el magestuoso título de libre, y los epítetos gloriosos de feliz, ilustrado y justo.

Esta primera constitución local de Guanajuato consta de 231 artículos, correspondientes a los párrafos y las secciones de los respectivos siete títulos, que regularon las siguientes materias:¹⁰

10 El lector puede apreciar que se ha respetado la ortografía de la época conforme aparece en la fuente consultada: *Guanajuato. Historia de las Instituciones Jurídicas*. Los siguientes textos constitucionales locales citados fueron consultados en *Digesto Constitucional Mexicano. Guanajuato*.

■ La Constitución del estado de Guanajuato de 1917 ■

Título I

Sección Primera

Del estado, su territorio y religión

Sección Segunda

De los guanajuatenses, y ciudadanos guanajuatenses

Sección Tercera

De las obligaciones y derechos de los guanajuatenses

Sección Cuarta

De los transeuntes

Sección Quinta

De las causas por las que se pierden o suspenden los derechos de ciudadanía

Sección Sexta

De la forma de gobierno del estado

Sección Séptima

Del poder legislativo

Sección Octava

Del nombramiento de los diputados

Parágrafo Primero

Del nombramiento de diputados

Parágrafo segundo

De las juntas electorales de partido

Sección Novena

De la elección de diputados para el general de la federación

Sección Décima

De la celebración del congreso del estado

Sección Undécima

De las atribuciones del congreso y de la diputación permanente

Sección Duodécima

De la formación de las leyes y de su promulgación

Título II

Del Poder Ejecutivo del estado

Sección Primera

Del gobernador

Seccion Segunda

Del vicegobernador

Seccion tercera

Del consejo de gobierno

Seccion Cuarta

De la elección de gobernador, vicegobernador y consejeros de estado

Seccion Quinta

Del secretario del despacho de gobierno

Seccion Sesta

Del gobierno interior de los departamentos

Seccion Septima

Del gobierno político de los partidos

Seccion Octava

Del gobierno de las municipalidades

Título III

Del poder judicial del estado

Seccion Primera

De la administracion de justicia en lo general

Seccion Segunda

De la administracion de justicia en lo civil

Seccion Tercera

De la administracion de justicia en lo criminal

Seccion Cuarta

De los alcaldes y jueces de hecho y de derecho en primera instancia

Seccion Quinta

Del supremo tribunal de justicia

Título IV

Seccion Única

De la hacienda pública del estado

Título V

Seccion Única

De la milicia del estado

La Constitución del estado de Guanajuato de 1917

Título VI

Sección Única

De la instrucción pública

Título VII

Sección Única

De la observancia de la constitución y requisitos que deben intervenir para hacer variaciones en ella

Como ya se ha señalado, esta Constitución fue:

Dada en Guanajuato, capital del estado de este nombre, á 14 del mes de abril del año del Señor de 1826 – 6º de la independencia; - 5º de la libertad, y – 4º de la federación.

Asimismo, fue discutida y aprobada por:

José María Esquivel y Salvago, presidente.— Domingo Chico, vicepresidente.- José Tiburcio Incapie.— Manuel Galvan.— Antonio Murillo.— rancisco Aniceto palacios.— José Ramón Guerra.— José Mariano Garcia de Leon, diputado secretario.

NOTA: Los ciudadanos diputados licenciado José Maria de Septien y Montero y Vicente Umarán, no firmaron esta constitución por haber muerto el primero y enfermado gravemente el segundo después de discutida.

Según el artículo 4 de esta Constitución local, formaban el territorio del estado:

Acámbaro, Apaséo, Celaya, Dolores Hidalgo, S. Felipe, Guanajuato, Irapuato, Leon, S. Lujis de la Paz. S. Miguel el Grande, Pénjamo, S. Pedro Piedragorda, Salvatierra, Salamanca, Silao, Valle de Santiago y Yuririapúndaro, con los pueblos anexos á estos, y con todo el terreno de la que antes se llamó provincia de Guanajuato, cuyos límites se demarcarán por todos vientos de una manera inequívoca.

A diferencia del estado de Jalisco, por ejemplo, que tuvo senado, el Congreso de Guanajuato estuvo formado por una sola Cámara con once propietarios y once suplentes, renovables en su totalidad cada dos años. Su elección era indirecta, a través de juntas electorales municipales y juntas electorales de partido. El periodo ordinario de sesiones iniciaba el 1º de enero de cada año y duraba cuatro meses, pero podría continuar todo el tiempo necesario si el congreso lo acordaba con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Había también sesiones extraordinarias cuando fuese preciso.

Correspondía, también, al Congreso, computar los votos que en las juntas electorales de partido se hubiesen dado para gobernador, vicegobernador y consejeros y decidir, mediante votación secreta, en caso de empate. Conforme a lo estableci-

do en los artículos 32 y 79 de la Constitución federal de 1824, correspondía igualmente al Congreso elegir senadores, presidente y vicepresidente de la República.

El vicegovernador presidía el Consejo de Gobierno, pero no tenía voto sino en caso de empate; presidía las juntas electorales para el nombramiento de diputados federales, así como la junta superior de sanidad del estado; debería visitar por lo menos dos veces durante su encargo los pueblos todos del estado, y desempeñar las funciones del gobernador por su ausencia, muerte, renuncia o impedimento calificado.

El Consejo de Gobierno tenía importantes funciones de control de constitucionalidad y legalidad; de propuesta de ternas para la provisión de empleos civiles y eclesiásticos; de glosa de las cuentas municipales antes del examen y aprobación del Congreso, así como para “Esponer y fundar su sentir en todos los asuntos que el gobernador lo pida”. Estaba compuesto por cuatro vocales y dos suplentes, de por lo menos treinta años cumplidos, que cubriesen los mismos requisitos para ser diputado (ciudadano en ejercicio de sus derechos, con tres años de residencia en el estado anteriores al de su elección, requisito no aplicable a los originarios del estado).

El gobierno del estado era republicano representativo popular federado. El gobernador era nombrado por las juntas electorales de partido, dos días después de las elecciones de diputados al Congreso del estado; en cada junta electoral de partido se elegía a un candidato por mayoría absoluta de votos y el testimonio del acta era enviado al Congreso o a la Diputación Permanente; si una vez computados los votos ningún candidato hubiese obtenido mayoría absoluta de las juntas electorales de partido, el Congreso elegía entre los dos con mayor número de sufragios.

El estado se dividía en departamentos, éstos en partidos y los partidos en municipalidades. Para el gobierno económico-político de los departamentos había jefes de policía; en la capital, lo era el vicegovernador y, en los demás departamentos, era nombrado por el gobernador con la aprobación del Congreso. Los alcaldes primeros de las cabeceras de partido eran el conducto de comunicación entre los jefes de policía, los ayuntamientos y demás autoridades de su respectivo distrito.

Había ayuntamientos de elección popular indirecta, a través de las juntas electorales municipales, en todas las ciudades, villas, cabeceras de partido y pueblos con más de tres mil habitantes “y un competente número de vecinos aptos para desempeñar, á juicio del gobierno, las cargas consiguientes á toda municipali-

La Constitución del estado de Guanajuato de 1917

dad". Los ayuntamientos se componían por los alcaldes, regidores y procuradores síndicos, quienes eran presididos por el jefe de la policía o por el alcalde primero.

El Tribunal Supremo de Justicia estaba compuesto de un presidente, seis ministros y dos fiscales. Correspondía al Congreso aprobar los nombramientos que el gobernador hiciera para ministros del Tribunal Supremo de Justicia.

Estatuto Orgánico de 1855

Durante el acto solemne celebrado el 28 de octubre de 1855, en el que los funcionarios y empleados públicos juraron observar el estatuto orgánico, el gobernador Manuel Doblado expresó:

Señores: El estatuto orgánico, cuya observancia acabamos de jurar, vá á ser desde hoy la ley constitutiva del Estado de Guanajuato, mientras el congreso general, convocado ya por el Exmo. Sr. Presidente interino de la república, espide la constitución que ha de regir a la nación.

.....

Está, pues, cumplido en todas sus partes, el artículo 4º del plan de Ayutla, reformado en Acapulco y Guanajuato, que fue de los primeros en secundar ese plan regenerador, puede enorgullecerse ahora de haberlo desarrollado, adecuándolo á sus circunstancias particulares, y concretando en pocas páginas las bases fundamentales en que ha de estribar el edificio de las reformas que demandan los ramos todos de la administración pública, y cuya promesa ha sido la esperanza que há sostenido por espacio de dos años a los gloriosos caudillos de la revolución.¹¹

Es oportuno recordar que el artículo 4º del Plan de Ayutla, previamente, había establecido:

4º En los Estados en que fue secundado este plan político, el jefe principal de las fuerzas adheridas, asociado de siete personas bien conceptuadas, que elegirá él mismo, acordará y promulgará al mes de haberlas reunido, el Estatuto provisional que debe regir en su respectivo Estado o Territorio, sirviéndole de base indispensable para cada Estatuto, que la nación *es y será siempre una, sola, indivisible é independiente*.¹²

11 Fuente: Preciado de Alba, *Guanajuato. Historia de las Instituciones Jurídicas*, pp. 115-117 (Tomado de *El Monitor Republicano*, del 7 de noviembre de 1855, p. 2).

12 Castellanos Hernández y Gómez Galvarriato-Freer, *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 388.

El contenido del Estatuto Orgánico del Estado Libre y Soberano e Independiente de Guanajuato se distribuye en 79 artículos y las doce secciones siguientes:

Sección primera

Del estado y de su territorio

Sección segunda

De los guanajuatenses y ciudadanos guanajuatenses

Sección Tercera

De las obligaciones y derechos de los guanajuatenses, ciudadanos guanajuatenses y transeúntes

Sección Cuarta

De las causas porque se pierden y suspenden los derechos de ciudadanía

Sección Quinta

De la forma del gobierno del Estado

Sección Sexta

Del gobernador y su consejo

Sección Séptima

Del gobierno político de los Departamentos y partidos

Sección Octava

Del gobierno de las municipalidades

Sección Novena

Bases generales para la administración de justicia

Sección Decima

De la administración de la justicia en lo civil

Sección undecima

De la administración de justicia en lo criminal

Sección Duodécima

De los Alcaldes, Jueces de primera instancia y Tribunal Supremo de Justicia

El artículo 1º del Estatuto dispuso que el estado de Guanajuato era libre, soberano e independiente en su administración interior, durante las circunstancias existentes en la república, de la que era parte integrante. Pero, el artículo siguiente estableció que el estado de Guanajuato respetaría y obedecería las leyes y providencias que dijese el Presidente Interino de la Nación, "para el completo desarrollo del plan de Ayutla".

La Constitución del estado de Guanajuato de 1917

Conforme al artículo 11º, todo guanajuatense estaba obligado

Primero. A ser fiel á la nación mexicana y al estado; a obedecer el plan de Ayutla de 1º de marzo de 1854, modificado en Acapulco el 11 del propio mes y el presente Estatuto; á cumplir las leyes y respetar las autoridades legítimamente constituidas á consecuencia del mismo plan.

Segundo. A contribuir para los gastos precisos del Estado, y á defender con las armas en caso ofrecido al mismo Estado y armas en caso ofrecido al mismo estado y á su gobierno, de toda agresión interior ó exterior.¹³

Los artículos 21 y 22 dispusieron que el gobierno del estado, conforme al Plan de Ayutla, se dividía en legislativo, ejecutivo y judicial, pero que en las circunstancias del momento, el gobernador ejercería los poderes legislativo y ejecutivo, y los tribunales el judicial. Pero los ministros del Tribunal, los jueces y demás funcionarios del ramo eran nombrados por el gobernador (art. 26).

Según el artículo 23, el gobernador sería el ciudadano Manuel Doblado, por emanar su poder del Plan de Ayutla y haber sido electo popularmente. El numeral siguiente estableció que:

El gobernador tiene amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública; para atender á la seguridad del Estado, y para promover cuanto conduzca á la prosperidad, engrandecimiento y progreso del mismo Estado, sin otra restricción que la de respetar las providencias que el presidente interino de la república dice conforme al pan de Ayutla (sic).¹⁴

Este ordenamiento estuvo vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1861.

La Constitución de 1861

La Constitución Federal fue promulgada el 5 de febrero de 1857, por lo que en abril de ese año se instaló en Guanajuato el congreso constituyente local respectivo. Sin embargo, la inestabilidad política derivada de la Guerra de Reforma provocó la interrupción de sus trabajos en diciembre de ese año, los cuales fueron reanudados al año siguiente y nuevamente suspendidos.

Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, ante el golpe de Estado del presidente de la República, Ignacio Comonfort, sale de la ciudad de México y es recibido en Guanajuato por el gobernador Manuel

13 Fuente: Preciado de Alba, *Guanajuato. Historia de las Instituciones Jurídicas*, pp. 118-129,

14 Fuente: *Idem*.

Doblado. En Guanajuato, Benito Juárez lanza un manifiesto a la nación y declara que, conforme a lo establecido en la Constitución de 1857, asume la presidencia de la República de manera interina. Es en esta ciudad donde designa a los miembros de su gabinete: Melchor Ocampo en Relaciones y Guerra, Santos Degollado en Gobernación, Manuel Ruiz en Justicia e Instrucción Pública, y Guillermo Prieto en Hacienda. En febrero siguiente se traslada a Guadalajara, para partir a Veracruz, vía Panamá, y permanece en el puerto de Veracruz hasta inicios de 1861.

La Constitución de 1861 consta de 118 artículos y 4 transitorios, distribuidos en los trece títulos siguientes:

Título Primero

(Sin denominación pero regula derechos del hombre, al igual que la Constitución federal de 1857)

Título Segundo

Del estado, su soberanía y territorio

Título Tercero

Habitantes del Estado

Sección Primera

De los guanajuatenses

Sección Segunda

De los ciudadanos guanajuatenses

Sección tercera

De la forma de Gobierno y división de poderes

Título Cuarto

Sección Primera

Del poder legislativo

Sección Segunda

De la celebración del congreso

Sección Tercera

De las facultades del congreso

Sección Cuarta

De la iniciativa y formación de las leyes

■ La Constitución del estado de Guanajuato de 1917 ■

Sección Quinta

De la Diputación permanente

Título Quinto

Sección Primera

Del Poder Ejecutivo

Sección Segunda

De los partidos

Sección Tercera

De las municipalidades

Título Sexto

Del Poder Judicial

Sección Primera

Del Supremo Tribunal de Justicia

Sección Segunda

De los Jueces letrados y de los Alcaldes populares

Sección Tercera

De los jueces de hecho

Título Séptimo

De la Hacienda pública del Estado

Título Octavo

De la Guardia Nacional

Título Noveno

De la Instrucción Pública

Título Décimo

De la responsabilidad de los funcionarios públicos

Título Undécimo

Reglas Generales

Título Duodécimo

De la reforma de la Constitución y de su inviolabilidad

Título Decimotercio

Artículos transitorios

En sus dos primeros artículos la Constitución reconoce los derechos del hombre como base y fin de las instituciones sociales, y agrega los que expresa la Constitución local a los garantizados por la Constitución federal. Son, ahora, obligaciones del ciudadano guanajuatense: desempeñar los cargos de elección popular para los que fuere electo; alistarse en la guardia nacional; inscribirse en el padrón de su municipalidad y votar en las elecciones populares.

El ejercicio del poder legislativo se mantiene en una sola asamblea renovable en su totalidad cada dos años, cuyas sesiones ordinarias se inician el quince de septiembre de cada año y se realizan en dos periodos: del 15 de septiembre al 15 de diciembre y del 1º de marzo al 30 de abril, pudiendo haber sesiones extraordinarias. El derecho de iniciar leyes compete: al gobernador del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia, a los diputados del Congreso y a los ayuntamientos.

El ejercicio del poder ejecutivo reside en un solo individuo denominado “Gobernador del Estado de Guanajuato”, cuya elección sería directa por mayoría absoluta o en su defecto relativa; en caso de empate el Congreso nombraría por mayoría absoluta de votos y, extrañamente, señala que eligiendo “precisamente de entre los que hubieren obtenido mayor número de sufragios” (artículo 56).

Se mantiene la figura de los partidos, cuyo gobierno económico político estaría a cargo del “Jefe de Policía” nombrado por “el Gobierno” (artículo 66). El jefe de policía presidía el ayuntamiento y ejecutaba sus disposiciones, disponía de la fuerza pública y de la guardia nacional, publicaba las leyes y vigilaba su observancia, cuidaba el orden y administración de los pueblos del partido y dirigía los trabajos de la jefatura.

Los ayuntamientos serían nombrados por elección directa, renovables por mitad cada año, compuestos por no menos de cinco ni más de quince personas y presididos por el regidor más antiguo si es que faltase el jefe de policía.

El poder judicial del estado se depositó en los tribunales, jueces de letras, alcaldes populares y jurados. El Supremo tribunal quedó compuesto de seis ministros propietarios, dos fiscales y seis ministros supernumerarios; se renovaría en su totalidad cada seis años y sus miembros serían nombrados por el Congreso del Estado.

Para la adición o reforma de la Constitución se estableció la aprobación del Congreso mediante el voto de las cuatro quintas partes de sus miembros.

El artículo 4º transitorio estableció que la Constitución se publicaría solemnemente en todo el Estado el día 1º de abril de 1861. Fue aprobada el 14 de marzo

La Constitución del estado de Guanajuato de 1917

de 1861, “cuadragésimo primo de la Independencia Mexicana, sétimo de la Restauración de la Libertad, y tercero de la Reforma”, por los siguientes diputados: Remigio Ibáñez, Diputado presidente.— Nicanor herrera, diputado vicepresidente.— José Linares.— Antonio Hernández.— Francisco Villanueva.— Pánfilo Falcón.— Luis Corona, Diputado secretario.— Pedro Araujo, Diputado secretario.

La Constitución de 1917 del estado de Guanajuato

Esta Constitución fue firmada el 3 de septiembre de 1917 por la XXVI Legislatura del Estado, erigida en Congreso Constituyente y promulgada el día 16 de dicho mes. En el proemio se afirma:

GUANAJUATENSES

La evolución de nuestra patria, aunque perturbada frecuentemente por múltiples causas retardatarias, ha seguido efectuándose en todas las manifestaciones de la vida social, y por consecuencia necesaria, es indispensable que al cambio de nuestro medio colectivo sigan, como corolario obligado, nuevos principios legales más de acuerdo que los de antaño con las ideas dominantes y mejor inspirados en las enseñanzas de la experiencia. Tal fue la causa que hizo al Congreso Federal Constituyente de Querétaro, operar en la Carta Fundamental de 1857, las modificaciones que estimó más pertinentes al bien público, y más apropiadas para llevar a nuestro País por el camino que conduce a la democracia efectiva.

Tal es también, además de un imperativo categórico, el motivo que tuvo la XXVI Legislatura de Guanajuato, la primera emanada de una verdadera elección popular, para modificar la antigua Constitución de 1861.

Al efectuar las reformas que las necesidades públicas demandaban indispensablemente, hemos tenido a la vez, el constante empeño de ajustarnos a las imposiciones del pacto federal que debía servirnos de base, y el deseo firme y patriótico de hacer labor liberal fecunda, tan ajena a la precipitación injustificada —que sería manifiesta violación a las leyes de la naturaleza—, como totalmente extraña a la nefanda acción de un pernicioso conservatismo. Así es que si no nos ha dominado el prurito de las locas y estériles innovaciones, menos, mucho menos, podían haber movido nuestros ánimos las influencias morbosas de un pasado reciente, cuyos productos, en plena putrefacción, originaron el sacudimiento colectivo que acaba de terminar.

.....

Ciertamente ese sacudimiento colectivo estaba lejos aún de terminar, pero el nuevo marco constitucional a partir del cual habrían de transitar las más de setecientas reformas a la Constitución General aprobadas hasta fecha actual, y sobre el cual habrían de transitar paulatinamente las constituciones locales —la más reciente, la Constitución Política de la Ciudad de México—,¹⁵ ya había quedado definido y es por ello que los Constituyentes locales de Guanajuato de 1917, se ajustaron “a las imposiciones del pacto federal”.

La nueva Constitución local, en su texto original, contiene once títulos que regulan las siguientes materias:

Título primero

Capítulo único

Título segundo

Capítulo único

Del Estado.- Su Soberanía y Territorio

Título tercero

Capítulo primero

De los guanajuatenses y vecinos del Estado

Capítulo segundo

De los ciudadanos guanajuatenses

Título cuarto

Capítulo primero

Forma de Gobierno y manera de elegir a los Funcionarios Públicos

Capítulo segundo

Sección primera

Del Poder Legislativo

Sección segunda

De los periodos de sesiones

Sección tercera

De las facultades de la Legislatura

Sección cuarta

Iniciativa y Formación de las Leyes

Sección quinta

De la Diputación Permanente

15 *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 2017.

La Constitución del estado de Guanajuato de 1917

Capítulo tercero

Del Poder Ejecutivo

Capítulo cuarto

Sección primera

Poder Judicial. Supremo Tribunal de Justicia.

Sección segunda

Jueces de Partido y Municipales

Título quinto

Capítulo único

Municipalidades

Título sexto

Hacienda Pública del Estado

Título séptimo

De la Guardia Nacional

Título octavo

De la Instrucción Pública

Título noveno

De las Responsabilidades Oficiales

Título décimo

Previsiones Centrales

Título undécimo

Artículos transitorios

Unicameral el poder legislativo y unipersonal el ejecutivo, como antaño, la base de la división territorial y de la organización política local es el municipio libre. Los miembros de la Legislatura, el Gobernador del Estado y los Poderes Municipales, serán nombrados popularmente y en elección directa (artículo 32); para lo cual se divide el Estado en distritos electorales (art. 33).

La Legislatura se compone ahora de quince diputados propietarios y otros tantos suplentes, electos cada dos años; mantiene, igualmente, dos periodos de sesiones y se establece un quórum de la mitad más uno del número total de diputados.

El derecho de iniciar leyes compete: al Gobernador del estado, a los Diputados a la Legislatura, al Supremo Tribunal de Justicia, a los Ayuntamientos y, curiosamente por tratarse de un ordenamiento local, a las Legislaturas de los Estados.

El Gobernador del Estado duraba cuatro años y no podía ser reelecto. El Supremo Tribunal de Justicia se componía de cinco magistrados propietarios y siete supernumerarios, que duraban en sus funciones cuatro años y eran nombrados por el Congreso.

Los ayuntamientos serían renovados en su totalidad cada año, pero los presidentes municipales serían designados cada cuatro meses pudiendo ser reelectos.

Para la reforma o adición de la Constitución se estableció que la Legislatura las apruebe por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los Diputados, y además, que oiga la opinión de la mayoría de los ayuntamientos art. 119).

Se estableció, asimismo, que si por algún trastorno público dejara de regir en la República la Constitución Federal y entre tanto se restableciese el orden, el Estado de Guanajuato reasumiría su soberanía y solamente se gobernaría por la Constitución local y las leyes que de ella emanen (art. 120).

Concluyo esta colaboración con un resumen, que es al mismo tiempo una evaluación de la Constitución local de 1917, formulado en *Historia breve. Guanajuato*.¹⁶

A partir de los preceptos de la Constitución promulgada en 1917, el Estado mexicano emprendió la tarea de unificar al país. En Guanajuato, este proceso nacional fue paralelo a las luchas ideológicas y políticas en el grupo gobernante, lo que se reflejó en los numerosos relevos de gobernadores entre 1917 y 1949. El enfrentamiento se volvió más complejo por la creciente importancia de amplios sectores de la población inconformes con los resultados de la Revolución. En Guanajuato fue particularmente difícil obtener el consenso en dos temas fundamentales para la consolidación del régimen: la política agraria y la religiosa. Reflejo de ello fue el surgimiento de movimientos populares de oposición, como la Cristiada y el sinarquismo.

Una vez promulgada la Constitución federal, Carranza emitió un decreto que fijó las normas legales para la reinstalación constitucional de los poderes locales. En consecuencia, el gobernador Fernando Dávila convocó a elecciones extraordinarias para renovar la gubernatura y el Congreso local. Los diputados electos se erigieron en Congreso constituyente para sustituir la Constitución estatal de 1861 por una acorde con la General de la República. La nueva Constitución, promulgada en septiembre de 1917, introdujo varias modificaciones tendientes a democratizar la participación electoral. Un primer rasgo fue que se consolidó el voto directo para la elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado.

16 Pp. 189-191.

La Constitución del estado de Guanajuato de 1917

Dicha tradición política liberal había arraigado en Guanajuato durante el Porfiriato, pues, como se dijo, fue uno de los estados en donde se elegía al gobernador directamente. Sin embargo, en el caso de los diputados la elección era indirecta, a través de electores. Por lo tanto, la novedad a partir de 1917 radicó en que también la legislatura estatal se integró mediante el voto directo.

Otro cambio fue la ampliación de los derechos ciudadanos a las mujeres, aunque de manera condicionada. La modificación consistió en que se dio cabida al voto femenino en las elecciones municipales, pero con algunas restricciones que no se imponían a los hombres: saber leer y escribir, además de tener un sustento como profesionistas, rentistas o propietarias de establecimientos mercantiles o industriales.

El municipio libre quedó definido como el componente básico de la división territorial y de la organización política. Los partidos fueron suprimidos, de tal manera que el estado quedó dividido en municipalidades. Este cambio implicó la desaparición del jefe político, la autoridad nombrada por el gobernador que durante el Porfiriato ejerció las tareas relativas al gobierno local. La concentración de atribuciones en el jefe político había reducido la autonomía de los ayuntamientos, lo que se buscó revertir con la nueva Constitución estatal. Así, se introdujeron mecanismos para afianzar los procedimientos democráticos de los ayuntamientos y se multiplicaron sus competencias. Quedó estipulado que la administración de los municipios sería colectiva, por lo que el presidente sólo tendría el carácter de ejecutante de las resoluciones de la corporación. Además, el número mínimo de regidores se incrementó de cinco a siete.

Entre las nuevas competencias que se adjudicaron a los municipios destaca la realización de los trabajos electorales. En los hechos esta función ya era desempeñada por los municipios con base en la Ley Electoral aprobada en diciembre de 1911, durante el gobierno de Francisco I. Madero. Esta ley excluyó a los jefes políticos de las tareas fundamentales del proceso electoral, que quedaron a cargo del ayuntamiento. Así, la nueva Constitución de Guanajuato armonizó las legislaciones local y federal en lo referente a las atribuciones municipales en materia electoral.

En relación con las reivindicaciones de carácter social, la Constitución de Guanajuato incorporó dos artículos tendientes a abordar la problemática agraria y del trabajo. En el artículo 109 de las Prevenciones Generales se estableció que el gobierno del estado se empeñaría en el cumplimiento de las prescripciones relativas al trabajo y la previsión social, en los términos de la Constitución federal. A principios de los años veinte se promulgaron en Guanajuato varias leyes fundamentales en materia laboral: la Ley de Juntas de Conciliación y Arbitraje (1921), la de Trabajo Agrícola (1923) y la de Trabajo Minero (1924).

En cuanto a la cuestión agraria, en el artículo 110 se expuso que, mientras se expedían las leyes relativas al problema agrario, el gobierno estatal facilitaría el fraccionamiento de las tierras “por los medios que estén a su alcance”.

Es de esta forma como, paulatinamente,⁹ las constituciones federal y local de Guanajuato definieron en ese momento histórico el contenido del constitucionalismo nacional.

Fuentes de consulta

- Blanco, Mónica, Parra, Alma, Ruiz Medrano, Ethelia, *Historia breve. Guanajuato*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, Primera edición: 2000, Tercera edición: 2011, Primera reimpresión: 2012, México.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, Gómez Galvarriato-Freer, Aurora (Coordinadores), *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Cuarta edición: octubre de 2009, Segunda reimpresión: agosto de 2011, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917*, Edición facsimilar, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México: enero de 2016.
- Enciclopedia de México*, Tomo VI, Ciudad de México, 1994.
- González Oropeza, Manuel, Cienfuegos Salgado, David. *Digesto Constitucional Mexicano: Guanajuato*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2013.
- O’Gorman, Edmundo, *Historia de las Divisiones Territoriales de México*, Editorial Porrúa, Séptima edición, México 1994.
- Preciado de Alba, Carlos Armando, *Guanajuato. Historia de las Instituciones Jurídicas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, LXI Legislatura, Comisión Especial Encargada de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana del Senado de la República, México 2.

Guerrero

