

DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE GUERRERO

Marcial RODRÍGUEZ SALDAÑA*

SUMARIO: I. La Ley Orgánica Prvisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero de 1850. II. La primera Constitución Política del Estado de Guerrero de 1851. III. La Constitución Política del Estado de Guerrero de 1862. IV. La Constitución Política del Estado de Guerrero de 1874. V. La Constitución Política del Estado de Guerrero de 1880. VI. La Constitución vigente de 1917. VII. Cuadro de reformas a la Constitución del Estado de Guerrero de 1917.

El estado de Guerrero ha tenido 6 ordenamientos fundamentales: la Ley Orgánica de 1850 y las Constituciones de 1851, 1862, 1874, 1880 y 1917. Como podemos observar, en la etapa de 1850 a 1880 existieron 5 textos constitucionales, lo cual da un promedio de una Constitución cada 6 años.

Guerrero no es un estado originario de la Federación mexicana constituida en 1824; fue creado con territorio de los estados de México, Puebla y Michoacán, mediante decreto del Congreso de la Unión del 15 de mayo de 1849 y una vez ratificado por las legislaturas locales, se emitió un nuevo decreto constitutivo, el 27 de octubre del mismo año, en el cual se estableció la formación de los poderes públicos: el gobernador provisional sería nombrado por el gobierno general (artículo 4o.) quien también convocaría a la elección de un Congreso Constituyente para elaborar la Constitución (artículo 6o.) y designaría por mayoría absoluta de votos al nuevo gobernador (artículo 9o.). En cuanto al Poder Judicial, los habitantes del nuevo estado se sujetarían a las mismas leyes y autoridades judiciales que lo venían haciendo (artículo 11), en tanto se organizaban los poderes del estado.

* Coordinador del Posgrado en Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero.

Del decreto de creación del estado de Guerrero destacan los aspectos siguientes:

1. Origen del estado sólo con un poder: el Ejecutivo.
2. Nombramiento del gobernador provisional, por parte del gobierno general, el cual recayó en el general Juan Álvarez.
3. Supeditación del gobernador provisional al presidente de la República en los mismos términos de los jefes políticos de los territorios.
4. Una mayoría especial de 9 diputados de un total de 11 para la instalación del Congreso.
5. Solución de los asuntos judiciales por órganos de otros estados.
6. La sujeción de los habitantes a las autoridades políticas de otros estados.
7. La subordinación de autoridades políticas y judiciales de otros estados al gobernador provisional de Guerrero, según lo previsto por la Constitución del estado de México, lo cual implicaba una doble subordinación a titulares del Poder Ejecutivo de estados distintos.

I. LA LEY ORGÁNICA PROVISIONAL PARA EL ARREGLO INTERIOR DEL ESTADO DE GUERRERO DE 1850

El primer Congreso Constituyente de Guerrero que fue electo el 6 de enero de 1850, se dio a la tarea de aprobar la Ley Orgánica Provisional para el arreglo Interior del Estado de Guerrero, publicado en Iguala, en aquel entonces ciudad de Iturbide, el 16 de marzo de 1850.

En esta Ley podemos destacar lo siguiente:

1. La existencia de una religión de estado: la católica, excluyendo cualquier otra, además de que sería protegida por el mismo, mediante leyes sabias y justas (artículo 7o.).
2. Las atribuciones de la Legislatura del estado no fueron establecidas en el texto de la ley, sino que se le reconocieron las mismas que señalaba la Constitución del estado de México, lo cual constituye un grave defecto legislativo, toda vez que las normas constitucionales del estado de México se aplicarían para regular las facultades del Congreso de otro estado como el de Guerrero (artículo 9o.).

3. La existencia del Consejo de Gobierno, como parte del gobierno del estado, integrado por 3 individuos nombrados por el Congreso, quienes tenían facultades importantes tales como: que el consejero más antiguo sustituía en sus faltas temporales al gobernador; dictaminar asuntos que la ley le imponía al gobernador; hacer proposiciones al gobierno para la conservación del orden y la tranquilidad pública, aumento de la población, fomento de la industria e instrucción de la juventud.
4. El gobernador no aparece como titular del Poder Ejecutivo, sino que forma parte del gobierno en donde también se incluye al Consejo de Gobierno, los prefectos, ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz.
5. Como facultades y obligaciones del gobernador resultan importantes: dar cuenta al Consejo de Gobierno en los recesos del Congreso, de las leyes, decretos y órdenes que recibiera del gobierno federal; decidir los recursos de nulidad en materia de elecciones de ayuntamientos; declarar junto con el Consejo de Gobierno, cuando debía formarse causa a algún empleado del estado; cuidar de la buena administración de los fondos municipales, autorizar sus gastos de acuerdo con el Consejo de Gobierno y aprobar las cuentas de los ayuntamientos; no salir del estado sin la autorización del Congreso, y en los recesos de éste del Consejo de Gobierno.
6. Establece normas pormenorizadas del área de gobierno, en donde incluye a la Secretaría General de Gobierno, al secretario, oficial mayor, los oficiales, los escribientes, el oficial de archivo, el mozo y el portero a quien se le obliga, por ley constitucional, a permanecer hasta la hora en que tenía que abrir la oficina y los sueldos de los empleados.
7. En cuanto a la administración de justicia: sí se considera a la rama judicial como un poder; se mantenía la misma organización jurisdiccional que existía antes de la creación del estado; nombramiento de jueces por parte del gobierno en acuerdo con el Consejo de Gobierno; impartición de justicia con base en las leyes del estado de México; organización judicial en 3 instancias, con jueces de primera y segunda instancia y un Tribunal Superior de Justicia, integrado por un ministro, designado por el Congreso.
8. Existencia de un jurado popular para juzgar al ministro del Tribunal Superior de Justicia.

9. Estableció un abogado de los pobres en la capital del estado nombrado por el gobernador.
10. En materia política, los prefectos nombrados por el gobernador del estado en acuerdo con el Consejo de Gobierno, se les facultó para suspender con causa justificada a alguno o algunos de los miembros de los ayuntamientos.
11. Reelección indefinida de alcaldes, regidores, síndicos y jueces de paz.
12. Sistema de elección indirecto para gobernador y diputados.

Esta primera ley provisional, no establece una clara organización de los poderes públicos tradicionales, Legislativo, Judicial y Ejecutivo, sólo a los dos primeros les reconoce ese carácter, pero no lo hace con el Ejecutivo, sino que se refiere a un gobierno del estado a cargo del gobernador, del Consejo de Gobierno, los prefectos, ayuntamientos, alcaldes y jueces de paz.

La ley provisional adolecía de varios defectos legislativos, pues toma normas de la Constitución Política del Estado de México, para regular las facultades del Congreso y la administración de justicia, sin incluirlas expresamente en el texto de la ley.

Por otra parte, llama la atención la existencia de un órgano ubicado dentro del gobierno del estado denominado Consejo de Gobierno, al cual se le atribuyeron facultades importantes en la estructura y funcionamiento del poder público.

II. LA PRIMERA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO DE 1851

El primer Congreso Constituyente de Guerrero se dio a la tarea de elaborar la Constitución política, publicada el 26 de junio de 1851, por el gobernador Juan Álvarez, en nombre sacrosanto de Dios, supremo autor, legislador y conservador de las sociedades.

La primera Constitución tiene una estructura mejor organizada que la ley orgánica provisional de 1850, toda vez que precisa en su título primero, los aspectos fundamentales del estado como: su pertenencia a la Federación; sujeción a la Constitución general; su libertad, independencia y soberanía del estado en cuanto a su régimen interior; forma de gobierno

republicana, representativa y popular; su territorio y ratifica la exclusividad de la religión católica.

Establece la clasificación de habitantes del estado y sus obligaciones; un capítulo de garantías y derechos de los habitantes y ciudadanos, entre los que se incluye la acción popular y los casos de suspensión y pérdida de la ciudadanía.

En cuanto al poder público: precisa su división para su ejercicio en 3 poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la forma de integración y requisitos para formar parte de los mismos, y sus facultades explícitas.

Al Poder Legislativo se le otorgan, entre otras facultades importantes, las de: presentar iniciativas de leyes federales; aprobar el presupuesto, las contribuciones, revisar las cuentas públicas; ser jurado para formar causa contra el gobernador; autorizar al gobernador para salir del estado; resolver la naturaleza jurídica de sus actos legislativos y calificar las elecciones de diputados; su renovación sería por mitad cada 2 años. Los requisitos para ser diputado eran: ser ciudadano del estado, mayor de 25 años y tener una renta anual de 500 pesos y se establece un periodo ordinario del Congreso del 1o. de enero al último día de abril.

En el caso del Poder Ejecutivo, se hace depositar en un gobernador del estado, con duración de 4 años, al cual se le exige, entre otros requisitos, ser mayor de 55 años y ser del clero regular; sistema de elección indirecta, con segunda vuelta en la votación del Congreso en caso de que 2 o más aspirantes hubiesen obtenido mayoría de votos y ninguno mayoría especial; en sus faltas temporales podría ser sustituido por el presidente del Consejo de Gobierno y su única responsabilidad sería de la traición a la de traición a la República o al estado.

Entre las obligaciones y facultades del gobernador destacan: crear reglamentos e instrucciones en acuerdo con el Consejo de Gobierno; presentar al Congreso la memoria del estado de la administración pública; resolver después de haber escuchado la opinión del Consejo de Gobierno todo lo relacionado con la elección de ayuntamientos.

Se mantiene la existencia del Consejo de Gobierno a quien se le faculta para intervenir en la recta administración de justicia, hacer la glosa de todos los caudales públicos.

Respecto del Poder Judicial, se establece: su estructura con un Tribunal Superior de Justicia integrado por 4 miembros nombrados por el Congreso a propuesta en terna del gobierno del estado de acuerdo con el

Consejo de Gobierno; las normas de administración de justicia en lo civil en donde se incluye la conciliación, en lo criminal y en lo general y se ratifica al abogado de los pobres nombrado por el gobierno en acuerdo con el Consejo de Gobierno.

En cuanto a la observancia de la Constitución se estableció la prohibición expresa de reforma hasta después de 1 año de su publicación; sistema especial de iniciativa para su reforma, pues se requería de la propuesta de al menos 3 diputados o del gobierno y prohibición de reforma en los principios de independencia, soberanía y libertad del estado, forma de gobierno, religión y división de poderes.

En comparación con la Ley Orgánica de 1850, la primera Constitución de Guerrero, es un texto con una mejor organización en cuanto a la estructura del estado, las garantías y derechos de los habitantes y ciudadanos y la organización de los poderes públicos; sin embargo, contiene muchas normas de orden procesal, como las referidas a la administración de justicia.

Con fundamento en el Plan de Ayutla, el gobernador Tomás Moreno, expidió un estatuto orgánico del estado de Guerrero, el 5 de octubre de 1855, donde se establecían disposiciones sobre la organización de los poderes del estado.

III. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO DE 1862

Esta Constitución fue aprobada por un Congreso Constituyente, producto de la Revolución de Ayutla que dio como resultado una nueva Constitución federal de 1857.

Entre los cambios fundamentales respecto de la Constitución de 1851, podemos señalar: se derogó la religión de estado; se derogó el requisito de tener una renta anual para ser diputado; se estableció el sistema de elección directa en la elección de diputados; se facultó al Congreso para nombrar al gobernador interino o sustituto y para proteger el libre ejercicio de todos los cultos; renovación del Congreso en su totalidad cada 4 años; se estableció un solo periodo ordinario de sesiones del Congreso del 1o. de febrero al 31 de mayo; se creó la diputación permanente; se estableció que los diputados, el gobernador, el Supremo Tribunal de Justicia, el procurador general y los ayuntamientos tendrían derecho de ini-

ciativa de ley; se redujo el requisito de la edad de 55 años para ser gobernador a 35; se reformó el requisito de la ciudadanía del estado para exigir la mexicana y la vecindad con residencia al menos de 3 años anteriores al día de la elección; se estableció el periodo de duración del gobernador de 4 años; se fijó como fecha de toma de posesión el 1o. de marzo; se ampliaron las causas de responsabilidad del gobernador a la infracción de la Constitución y leyes del estado; se modificó el Consejo de Gobierno, el cual se integró por los secretarios de Gobernación, justicia e instrucción pública y el de hacienda y guerra, el procurador general, el jefe de hacienda y el prefecto del centro; fijó un periodo de 4 años para los miembros del Tribunal Superior de Justicia; se creó un capítulo de instrucción pública para fundar un instituto literario; se estableció un capítulo de responsabilidad para los empleados y funcionarios del estado; se previno la posibilidad de reformar en cualquier tiempo la Constitución, mediante iniciativa de al menos 3 diputados, o del gobierno, salvo los principios de independencia, soberanía y libertad del estado, forma de gobierno y división de poderes; la reforma se discutiría y votaría con la presencia al menos de las tres cuartas partes de diputados que formaran la totalidad del Congreso y su aprobación se haría con las dos terceras partes de los diputados presentes, y se estableció la permanencia de la Constitución, la cual no perdería su fuerza y vigor aún cuando por alguna rebelión cesara su observancia.

IV. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO DE 1874

Esta Constitución fue elaborada por un Congreso ordinario, por ello en el preámbulo se presenta como una reforma, aún cuando se publica como un texto completo de Constitución. Aquí encontramos una irregularidad, toda vez que se trata de una nueva Constitución por la forma en que se publica como texto completo, pues de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución de 1862, ésta no perdería su fuerza aún cuando se interrumpiera por alguna razón su observancia.

Las principales reformas de la Constitución de 1874, respecto de la de 1862 fueron:

1. Con relación al Congreso se le facultó para designar la residencia de los poderes, a diferencia de la anterior que establecía la ciudad de

- Tixtla, Guerrero y para expedir todas las leyes y reglamentos necesarios para el desarrollo de las leyes de reforma, se establecieron 2 periodos ordinarios de sesiones del Congreso, uno a partir del 1o. de marzo, hasta el 31 de mayo y el otro a partir del 1o. de octubre, hasta el 31 de noviembre, sesionando en total 5 meses.
2. Respecto del Poder Ejecutivo, se cambió la fecha de toma de posesión al 1o. de abril; se creó la figura del vicegobernador, quien sería electo bajo el mismo procedimiento del gobernador y lo supliría en sus faltas temporales.
 3. Se mantuvo el procedimiento de reforma constitucional y de permanencia de la Constitución.

V. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO DE 1880

Esta Constitución se publicó con un preámbulo en donde se refería a una reforma realizada por el VI Congreso constitucional (no constituyente), pero nuevamente se incluyó todo el texto constitucional como si se tratara de una nueva Constitución.

Entre las reformas más importantes encontramos las siguientes:

1. Se estableció la división territorial en 13 distritos.
2. Se señaló en número de 13 distritos electorales.
3. Se ampliaron los 2 periodos ordinarios del Congreso; uno del 1o. de marzo al 31 de mayo y otro del 1o. de septiembre al 30 de noviembre, para sesionar en total 6 meses.
4. Se prohibió la reelección inmediata del gobernador y que fuera empleado de la Federación o ejerciera algún mando el día de la elección.
5. Se disminuyó de 3 a 1 diputados el requisito para presentar iniciativa de reforma constitucional.
6. Se previno que la reforma constitucional debiera ser aprobada previamente por las dos terceras partes de los ayuntamientos.
7. Se declaró derogada la Constitución anterior.

Los reglamentos interiores de los poderes públicos fueron publicados: el del Tribunal Superior de Justicia, el 24 de octubre de 1882, y del Poder Legislativo, el 3 de junio de 1884.

VI. LA CONSTITUCIÓN VIGENTE DE 1917

La Constitución vigente del estado de Guerrero fue publicada en Acaapulco el 6 de octubre de 1917. Se trata de una Constitución elaborada por un Congreso Constituyente que se mantuvo como Congreso ordinario, el cual actuó con base en un decreto de un gobierno provisional emanado de la Revolución de 1910-1917.

En su contenido reflejó la influencia de los postulados de la Revolución mexicana establecidos en la Constitución federal de 1917, entre los que destacaron:

1. Reconocimiento del municipio como base territorial del estado y de su organización política.
2. Se integró al texto constitucional el nombre de cada una de las municipalidades.
3. Administración de los municipios por ayuntamientos de elección popular y directa, con la prohibición de autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado.
4. Periodo de los ayuntamientos de 1 año sin reelección.
5. Se disminuyó la edad de 25 a 21 años para ser diputado.
6. Se facultó al Congreso y no al gobernador para intervenir en los conflictos electorales municipales.
7. Se reconoció el derecho de iniciativa de ley de los ciudadanos, que posteriormente, mediante reforma de 1984 fue derogado.
8. Periodo de 2 años de los diputados con renovación total.
9. Se prohibió al Congreso revalidar estudios realizados en colegios religiosos y legislar en materia religiosa.
10. Se establece el sistema de elección directa para gobernador del estado y se derogó la figura del vicegobernador.
11. Se prohibió la reelección del gobernador y se amplió el requisito de la vecindad a 5 años inmediatamente anteriores a la elección.
12. Se estableció un sistema claro de suplencia del gobernador.

13. Entre las obligaciones del gobernador destacó la de enviar una terna al Congreso para el nombramiento del tesorero general.
14. Se facultó al gobernador para suspender a los ayuntamientos o a algunos de sus miembros.
15. Se mantuvo la figura del Consejo de Gobierno integrado por el secretario de gobierno, el procurador del Tribunal Superior de Justicia, el tesorero general, el juez de primera instancia y el presidente del ayuntamiento de la capital del estado; el cual fue derogado posteriormente.
16. En cuanto al Tribunal Superior de Justicia, se integró con 3 magistrados y un procurador de justicia.
17. La iniciativa de reforma constitucional, en el caso de los diputados, debía presentarse cuando menos por 2 de ellos y se mantuvo la prohibición expresa de reforma en los principios de independencia, soberanía, y libertad del estado, forma de gobierno y división de poderes.

Respecto a más modificaciones a la Constitución vigente, se han publicado 104 decretos que han reformado, adicionado o derogado a 467 artículos constitucionales. De los periodos con más reformas encontramos al de Rubén Figueroa Figueroa, con 115 cambios a artículos constitucionales y le sigue Alejandro Cervantes Delgado con 92 (véase el cuadro anexo de reformas constitucionales).

Entre las reformas más importantes que se han hecho a la Constitución de Guerrero se encuentran: la incorporación del referéndum; la creación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; del Consejo Estatal Electoral, del Tribunal Electoral y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La Constitución de Guerrero es un texto semiflexible, toda vez que se requiere para su aprobación la mayoría simple de los diputados presentes en la sesión, además de la mayoría de los ayuntamientos.

Hoy se debate la necesidad de promover una reforma del estado en donde se incluya la reforma integral a la Constitución, de tal forma que contenga las instituciones políticas y jurídicas acordes al proceso de consolidación democrática que vive nuestro país.

VII. CUADRO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN
DEL ESTADO DE GUERRERO DE 1917

<i>Gobernador</i>	<i>Número de decretos</i>	<i>Número de artículos reformados</i>
Francisco Figueroa	1	1
Rodolfo Neri	3	28
Rafael Sánchez	2	3
Guillermo L. Miler	1	2
Pablo Leyva <i>junior</i>	1	1
Enrique Martínez	1	1
Adrián Castrejón	12	28
Gabriel R. Guevara	9	16
Elías E. Tapia	3	3
Alberto F. Berber	1	7
Gerardo Catalán Calvo	7	15
Baltasar Leyva Mancilla	3	49
Alejandro Gómez Maganda	6	7
Darío L. Arrieta Mateos	3	6
Raúl Caballero Aburto	3	4
Raymundo Abarca Alarcón	2	2
Israel Nogueta Otero	2	6
Rubén Figueroa Figueroa	6	115
Alejandro Cervantes Delgado	9	92
José Francisco Ruiz Massieu	21	44
Rubén Figueroa Alcocer	3	6
Ángel Aguirre	2	13
René Juárez Cisneros	3	17
Total	104	467