

## EL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA

Ma. Carmen MACÍAS VÁZQUEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Fuentes del derecho parlamentario*. III. *Integración del Congreso*. IV. *Organización política*. V. *Grupos parlamentarios*. VI. *Sistema de comisiones*. VII. *Organización técnica y administrativa*. VIII. *Funcionamiento del Congreso*. IX. *Procedimiento legislativo*. X. *Facultades financieras*. XI. *Facultades de control*. XII. *Evaluación y propuestas de reforma*. XIII. *Fuentes consultadas*.

### I. INTRODUCCIÓN

En cada ocasión que se tiene la oportunidad de tratar acerca de las bases jurídicas de la organización, estructura y funcionamiento de alguno de los estados integrantes de la Federación, se constata el esplendor de la historia de nuestro pueblo; la diversidad de culturas dentro de una misma localidad, un tanto más cuando dos entidades son colindantes, más todavía cuando se trata de los estados que conforman las zonas del norte con los del sur y ambos con los del centro, y qué decir de los que conforman las franjas costeras. Nuestra actual nación es un crisol de culturas y de razas que encuentran orden, unión y cohesión en un pacto jurídico federal. En esa tesitura, el estado de Puebla, al que ahora le dedicamos estudio, es un claro ejemplo.

Sobre la historia del pueblo mexicano han señalado los antropólogos que es muy remota, al encontrarse a lo largo del territorio nacional vestigios materiales de las primeras culturas, cuya aparición data aproximada-

\* Doctora en derecho. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

mente de unos 20,000<sup>1</sup> años, constituyendo la etapa más primitiva<sup>2</sup> de la evolución cultural (nómadas de cazadores y recolectores).

Varias y muy importantes serían las culturas que surgirían a lo largo de los años en un vasto territorio hasta la llegada de los españoles. Ante la gran diversidad, una posible forma de abordar los orígenes de la población que ahora identificamos en el territorio que corresponde al estado de Puebla es referirnos a Mesoamérica,<sup>3</sup> término por medio del cual se concibe el espacio comprendido entre el río Pánuco y Costa Rica, además de que éste hace posible la distinción de “los elementos culturales comunes que compartían los diversos pueblos y culturas que habitaban una parte del continente americano” y permite hacer las diferencias entre las civilizaciones mesoamericana y otras que surgirían en el mismo continente. Para mayor precisión “el área geográfica de Mesoamérica está comprendida por una frontera norte que va desde el río Pánuco al Sinaloa, pasando por el Lerma, y por el golfo de Nicoya, en Costa Rica, pasando por el lago de Nicaragua”.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Florescano, Enrique, *Atlas histórico de México*, 4a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1994, p. 18.

<sup>2</sup> Según los expertos dos etapas más serían las que determinarían en el desarrollo cultural y evolución de los primeros grupos humanos que se asentaron en lo que ahora constituye el territorio nacional. La etapa aldeana y el surgimiento de los centros ceremoniales, como es definida, es el periodo que va de 5500 a 2500 a.C., en el cual las poblaciones dejan de ser nómadas y se convierten en sedentarias, en ello sería factor fundamental la agricultura. Como consecuencia del sedentarismo los grupos sociales y su organización se volverían más complejos y la inventiva del hombre se volcaría hacia el campo, su producción e intercambio de productos. También desarrollan técnicas para construir sus viviendas, se difunde el tejido para el vestido y se trabaja la cerámica. La adopción de creencias religiosas formaron así mismo parte de su cultura en la explicación de su entorno. “...el periodo de los llamados centros ceremoniales, que se sitúa entre los años 1200 a.C. y 200 d.C... los pobladores reconocen como cabeza uno de estos centros, que se caracterizan por acumular en ellos las actividades administrativas, políticas, comerciales y especialmente religiosas. ...A partir de entonces se distingue claramente la existencia de un grupo de sacerdotes, funcionarios y artesanos habitando los centros ceremoniales y separados del conjunto de la gran masa de campesinos. Surge entonces un grupo sacerdotal que se constituye en rector de las comunidades”. Se difunde dicha cultura por toda Mesoamérica. *Ibidem*, p. 22.

<sup>3</sup> Muchas han sido las aportaciones teóricas elaboradas por los estudiosos para conocer más sobre la historia del hombre, en ese sentido la contribución del etnólogo Paul Kirchhoff con el concepto de Mesoamérica es muy importante para conocer con un poco de más precisión los orígenes de los pueblos como el mexicano y otros de América Central, tanto en su conjunto como en determinadas regiones internas. *Ibidem*, p. 20.

<sup>4</sup> *Idem*.

Así pues, en la parte territorial referida, surgen varias organizaciones sociales como lo atestigüan los rastros de la cultura de los otomíes a la que le siguió la de los nonoalca. Asimismo, se ha señalado que durante “medio milenio, los olmecas controlaron Cholula, pero ese dominio fue menoscabado por los toltecas. Del mestizaje de estos últimos con los chichimecas nacieron luego los cholultecas, a su vez subyugados por los huejotzincas, quienes por fin cayeron bajo el poder de los mexicas”.<sup>5</sup>

Como bien se ha reconocido las luchas constantes de una y otra cultura por imponer su superioridad, la caída de unas y el predominio de otras sería factor determinante en la conquista a la llegada de los españoles, quienes además tendrían el apoyo de los vencidos y sojuzgados inclinándose la balanza contra los poderosos mexicas al enfrentarse a los tlaxcaltecas.

Por otra parte, se sabe también que a pesar de estar dominados en ese entonces la mayoría de los pueblos de la meseta central, conservaban sus propias tradiciones y costumbres, así pues

...existían no sólo ciudades no conquistadas por los aztecas, como Tlaxcala, el reino de Michoacán o las regiones huastecas y mixteco-zapotecas, sino que en las ciudades y lugares efectivamente administrados y controlados por los aztecas, existía una autonomía política y religiosa real de parte de las poblaciones vencidas.<sup>6</sup>

A pesar de la combinación de fuerzas de la cultura tlaxcalteca y la española, que hizo posible la conquista a los aztecas y con ello a todos los pueblos de Mesoamérica, no hubo tregua al momento de capitalizar los beneficios de tal acontecimiento ya que el poder que adquiriría la corona no sería compartido con nadie, al contrario y como efecto directo, vendría la devastación de la población originaria y de los recursos naturales en pro de los conquistadores. Así pues se dio el cambio de poder de unas manos a otras, como históricamente en todas las culturas suele efectuarse.

El reparto del botín no se hizo esperar, el espacio territorial fue dividido, se crearon nuevas ciudades y se realizaron expansiones, sobre todo, en la parte norte del territorio mesoamericano conocido como Árida América.

<sup>5</sup> <http://cvc.cervantes.es/acrcult/ciudades/puebla/indice/historia.htm>.

<sup>6</sup> Barbosa-Ramírez, A. René, *La estructura económica de la Nueva España 1519-1810*, México, Siglo XXI Editores, 1971, p. 18.

La fundación de Puebla obedece, según se cuenta entre por lo menos tres hipótesis, a el hecho de que se pensó en un lugar estratégico entre Veracruz y la ciudad de México que funcionara como parada y descanso para los nuevos peninsulares y sobre todo de las autoridades que llegaban al nuevo territorio.

A ese respecto también se ha señalado que Puebla surge bajo la idea de lograr una sociedad nueva, esto es, que las familias españolas que conformaran dicha población fueran capaces, bajos las actuales circunstancias, de trabajar la tierra por sí mismos y satisfacer sus necesidades tal y como se hacía en su tierra natal, España. Ahondando un poco más, en recurridas ocasiones se habla de que Puebla constituye un experimento social ideal, a lo que Julia Hirschberg, explica:

En las primeras décadas la Corona Española enfrentaba en su imperio del Nuevo Mundo dos problemas sociales básicos e interconectados: ¿Cómo proteger a sus súbditos indios de sus súbditos europeos? ¿Cómo convencer a los conquistadores de que abandonaran la conquista por la colonización? El establecimiento de Puebla fue parte del permanente esfuerzo por resolver ambos dilemas. Allí se instalarían simples labradores, campesinos dotados con parcelas de similar extensión e idéntica influencia, fuera de las comunidades indígenas y sin contar con el apoyo de los indios. Así, no sólo los indios y sus propiedades se disociarían de sus potenciales explotadores, sino que además se demostraría a los españoles que, a pesar de que los conquistadores aducían lo contrario, los europeos podían sobrevivir en el Nuevo Mundo del mismo modo como lo hacían en el antiguo.<sup>7</sup>

En virtud de ello, la colonización sobre la base de una nueva comunidad estaba trazada, sin embargo, “...irónicamente ese ...experimento social utópico, destinado a combatir las mismas tendencias aristocráticas que llegaría a encarnar”.<sup>8</sup>

Sobre la fecha de fundación de Puebla existen varias posiciones que se enmarcan dentro del periodo que va de 1530 a 1534. En la primera de éstas, se conjuga tanto la denominación como el lugar en que se ubicaría. A fray Julián Garcés, primer obispo de Tlaxcala, se debe según los historiadores, la idea y recomendación de que se estableciera en dicha ciudad

<sup>7</sup> Hirschberg, Julia, “La fundación de Puebla de los Ángeles-mito y realidad”, *Historia Mexicana*, México, vol. XXVIII, núm. 2, octubre-diciembre de 1978, p. 185.

<sup>8</sup> *Idem*.

una “comunidad experimental”. Fue así, que la primera audiencia de la Nueva España acordó el establecimiento de una población española en Tlaxcala. La Corona acepta la petición del obispo Garcés y a fines de 1530 los oidores de la segunda audiencia llegarían a la Nueva España con instrucciones de establecer una población española en el lugar solicitado. No obstante lo señalado, la audiencia de manera discrecional acordó, que con el fin de salvaguardar la vida de los indios y sus propiedades, el lugar en que se ubicaría sería en algún sitio sobre el camino de México a Veracruz, entre las ciudades de Tlaxcala y Cholula. La exactitud del lugar de fundación ha sido un tema muy debatido por los historiadores, no obstante, se comenta que de acuerdo a documentación contemporánea puede llegarse a una idea más precisa al respecto, así a través de

...un informe elevado a la corona el 13 de agosto de 1531, el licenciado Juan Salmerón —el oidor encargado especialmente de la fundación de Puebla— decía que se había elegido un sitio ubicado una legua al norte de Totumiacan (Totimehuacan). Salmerón explicaba que este pueblo había sido una poderosa ciudad indígena, pero que había sido destruida unos sesenta años antes por su rival Tepeaca. Los sobrevivientes habían huido a Tlaxcala dejando sólo una pequeña comunidad que en 1531 contaba sólo con unas cincuenta o sesenta familias.<sup>9</sup>

Otro dato importante sobre la ubicación del lugar se proporciona a través del testimonio que fray Juan de Zumárraga envió al Consejo de Indias acerca de la fundación de Puebla al decir,

...que la fundación de 1531 se ubicó al sur de lo que es hoy el cerro de Guadalupe. Cotejando la información de Zumárraga con la de Salmerón, resultaría que la primera fundación de Puebla tuvo lugar al sudeste del actual zócalo, unos cuatro kilómetros directamente al norte de Totimehuacan, entre esta población y el cerro de Guadalupe.<sup>10</sup>

Sobre la fecha de la fundación también existen discrepancias, se habla del 16 de abril de 1531, pero también del 29 de septiembre del mismo año, al no poderse señalar una fecha fehaciente y precisa, se acordó por un comité en la conmemoración en 1930, que fuese la de 16 de abril.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 194.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 195.

Igualmente, es importante no olvidar que los historiadores han señalado que una vez que se estableció el lugar de fundación y se empezaron a levantar viviendas para las familias de labradores y granjeros españoles elegidos, ocurrió la inundación y destrucción abrupta de las edificaciones de lo que era en ese entonces Puebla, siendo abandonada por sus pobladores por aproximadamente un año, aunque no se indica el día ni mes en que sobreviene el desastre, la decisión de volver a fundar la ciudad de Puebla, por el contrario, es contundente, cuando en “los registros municipales establecen claramente que Salmerón volvió a discutir con los franciscanos, hacia el 18 de noviembre de 1532, ‘el asiento y sitio que ha de tener’ la nueva población y el mejor lugar para los solares y los edificios públicos”.<sup>11</sup>

En cuanto a la denominación de Puebla, Puebla de los Ángeles y Puebla de Zaragoza, son los nombres que se le atribuyeron en distintos estadios. Convenida la fundación de una “nueva sociedad”, uno de los primeros enigmas por resolver sería el cómo se llamaría. En orden a lo planteado, Zerón Zapata señala, “que el nombre proviene simplemente de uso común, es decir, de ‘lugar donde se puebla’”.<sup>12</sup> La concepción de Puebla de los Ángeles como tal, obedece, según los historiadores, a una leyenda popular, en la que se relata que el obispo Garcés “soñó en vísperas del día de San Miguel (el 28 de septiembre de, supuestamente 1530), que los ángeles lo llevaban a un hermoso lugar que poseía todas las ventajas del mundo: tierra fértil, agua abundante y clima saludable. Al día siguiente condujo a un grupo de franciscanos al lugar donde más tarde se fundaría Puebla”.<sup>13</sup> Pero más allá de leyendas, existen documentos en los que se hace clara alusión al nombre de Puebla de los Ángeles, entre otros, cuando habiendo sido informada España sobre el desastre de la inundación y ésta da instrucciones en noviembre de 1532, a través de los oidores, que “la población de la ciudad de los Ángeles procura con insistencia su conservación como vuestra majestad lo manda”.<sup>14</sup> El reconocimiento como “ciudad de los Ángeles” también se hace patente en las actas del cabildo de México al rey, aún cuando reflejan también el profundo celo que produjo en las autoridades políticas de la ciudad de

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 205.

<sup>12</sup> Zerón Zapata, 1945, p. 26, citado por Hirschberg, Julia, *op. cit.*, nota 7, p. 196.

<sup>13</sup> Audiencia al rey (30 de marzo de 1531), en ENE, II, p. 43, citado por Hirschberg, Julia, *op. cit.*, nota 7, p. 192.

<sup>14</sup> Hirschberg, Julia, *op. cit.*, nota 7, p. 207.

México el proyecto de nueva sociedad española que constituía Puebla, así, “las actas de este cabildo del 4 de julio de 1533 describen una petición que se enviaría a la Corona, uno de cuyos capítulos habla del inconveniente que hay de hacerse la Puebla de los Ángeles...”<sup>15</sup>

Puebla de Zaragoza, como actualmente se le conoce también, adquiere este nombre de manera oficial debido al decreto que en 1862 emitiera el presidente Benito Juárez, declarando benemérito de la Patria en grado heroico al general Zaragoza, al ganar la batalla contra los franceses el 5 de mayo.<sup>16</sup> Asimismo, en 1950 el XXXVII Congreso Constitucional del Estado decretó que la capital fuera llamada Heroica Puebla de Zaragoza.

Superadas las pruebas para el establecimiento de Puebla, tanto étnicas e ideológicas, la “nueva sociedad”, la española e india emprenderían un gran desarrollo que ya se presagiaba, con manifiesto recelo, de más de uno de los personajes de la primera audiencia de la ciudad de México. Así, Puebla se significa como la segunda provincia después de la ciudad de México de mayor auge económico<sup>17</sup> de la colonia durante el siglo XVIII. Hecho que paradójicamente traería un cúmulo de poder en favor y a su vez en contra de la España, como se puede advertir a través del estudio de la historia y el movimiento independentista de la Nueva España.

La Puebla colonial, además de consolidar su economía, también experimentaría un avance prodigioso en lo académico gracias a la llegada de las órdenes religiosas<sup>18</sup> a la ciudad.

<sup>15</sup> Actas de cabildo de México, 1889-1916, III, pp. 42 y 43, citado por Hirschberg, Julia, *op. cit.*, nota 7, p. 215.

<sup>16</sup> La decisión de cambiar la denominación de Puebla de Zaragoza en lugar de Puebla de los Ángeles por el presidente Benito Juárez es como una medida de represalia al grupo conservador que dominaba la ciudad en ese entonces.

<sup>17</sup> Durante el virreinato, a Puebla se le llegó a considerar como el centro de la actividad económica que se derivaba del comercio y transporte de mercancías provenientes del oriente, además gracias al efecto climático de su ubicación logra la explotación adecuada de los recursos naturales sobre todo de la agricultura con grandes repercusiones para la metrópoli.

<sup>18</sup> Como bien se sabe, la conquista militar efectuada por los españoles venía acompañada de la conquista evangélica, en ese tenor se ha apuntado sobre la historia de Puebla que son los franciscanos los primeros en seguir la ruta trazada por las armas, y a quienes se agregarían otros grupos religiosos como los dominicos en 1532, los agustinos en 1546 y los jesuitas en 1578, estableciendo los colegios y seminarios gracias a los cuales se lograría destacar en lo educativo, <http://cvc.cervantes.es/actucult/ciudades/puebla/indice/historia.htm>. En combinación con ello se da, según apunta Rosalía Loreto, “el establecimiento de los monasterios de mujeres en Puebla, promovido por las órdenes franciscana, dominica, carmeli-

Después de la independencia de México, Puebla continúa con su proceso de desarrollo económico y cultural y es la cuna de grandes personalidades de la nascente República mexicana, que entre otros se cuentan a Francisco Javier Clavijero, Gabino Barreda y José María Lafragua.

Varios serían los acontecimientos que pondrían a Puebla como protagonista de la historia de México. En la lucha por la independencia, siendo intendente de Puebla don Manuel Flon, quien junto con Calleja combatió a los insurgentes, entre los que se cuenta a Miguel Bravo. En Izúcar y Tehuacan, el general José María Morelos alcanzaría la gloria en 1815. La participación de personajes de diversos estratos sociales:

Un Juan Nepomuceno Rosains, abogado y hacendado; los hermanos José y Luis Rodríguez Alconedo, pintores y plateros; Mariano Huesca y José María Sánchez de la Vega, curas; José Francisco Osorno, arriero; Manuel Mier y Terán, comerciante; María Petra Teruel de Velasco, linajudama de casa; Manuel Veytia, terrateniente de la antigua nobleza.<sup>19</sup>

Así como un sin número de mestizos e indios, a quienes la historia no les hace justicia como héroes nacionales de forma particularizada como hombres con un nombre propio sino como la masa humana, dejándose históricamente en el anonimato a seres humanos de gran valía.

Asimismo, Puebla es la ciudad en la que se consuma la independencia con la entrada a la misma del Ejército Trigarante al mando de Agustín de Iturbide, el 28 de septiembre de 1821;<sup>20</sup> además, está presente el triunfo del ejército mexicano contra los franceses en la batalla del 5 de mayo de 1862, que se significaría como uno de los actos heroicos realizados por los pobladores indígenas en la defensa de la ciudad de Puebla.

ta y agustina, quienes contribuyeron en la organización general, jerárquica, espacial y económica, implantados y reproducidos en América, por lo que es de particular importancia resaltar las características de la espiritualidad que movió a los mendicantes en Europa para entender la evangelización como proyecto de colonización, impulsada precisamente por la tradición de repoblación y reconquista de dichas órdenes religiosas”, Loreto López, Rosalía, *Los conventos femeninos y el mundo urbano de la Puebla de los Ángeles del siglo XVIII*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2000, p. 16.

<sup>19</sup> Morales Carrasco, Ricardo y Flic-Davos de Sagaun, Diego, “Puebla”, Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México, Porrúa-UNAM, 2007, p. 687.

<sup>20</sup> Sayeg Helú, Jorge, *El nacimiento de la República federal mexicana*, México, Setecentas 159, SEP, 1974, p. 25.



En el siglo XX, Puebla también participaría en la iniciación de la Revolución mexicana con intervenciones de importantes y notables personajes como los hermanos Aquiles, Carmen y Máximo Serdán.

Puebla se localiza en el centro oriente del territorio nacional, y colinda con los estados de Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Tlaxcala y Veracruz. Cuenta con una superficie territorial de 33,919 kilómetros cuadrados.

En la actualidad Puebla es una de las entidades federativas del Estado mexicano, su ciudad capital se caracteriza por su modernidad y estilo colonial, la cual incluso ha sido declarada por la UNESCO “Patrimonio Cultural de la Humanidad” a partir de 1987.<sup>21</sup>

Gran parte de la economía de Puebla se basa principalmente en la industria automotriz y en la producción de textiles. No obstante, el desarrollo económico por el que transita es representativo para ciertos sectores de la población, principalmente para las familias de inmigrantes europeos instalados en la zona, sin que ello represente un bienestar general a la comunidad poblana, por el contrario existen zonas, compuestas de indígenas en franca pobreza: Zoquitlán, Coyomeapan, Huehuetla y Camocuautla.

El estado de Puebla se divide en 217 municipios, y es la segunda entidad de la República mexicana, sólo después de Oaxaca, con el mayor número de subdivisiones. Asimismo se divide en veintidós distritos judiciales y veintiséis distritos electorales.

La población del estado, de acuerdo con el II Censo de Población correspondiente al 2005, cuenta con 6,348 localidades con un total de 5,383,133 habitantes. La mayoría de las localidades censales del estado son rurales. Las ciudades con mayor número de habitantes del estado son la ciudad de Puebla con el 27.60% de la población total, después Tehuacán con sólo el 4.84% de la población, seguidos por San Martín Texmelucan, Atlixco y San Pedro Cholula, únicos municipios con poblaciones mayores a cien mil habitantes.

En el estado de Puebla se encuentra uno de los más altos índices de población indígena de la República; en relación con ello, en el 2000 la

<sup>21</sup> Archundia de la Rosa, Rodolfo, “La autonomía del Poder Judicial del Estado de Puebla”, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico prácticos de los estados de la República mexicana*, México, UNAM, 2000, p. 297.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se calculaba que la población indígena del estado era de 957,650 personas y constituía el 18% de la población de la entidad. En 2002 se calculaba que en la ciudad de Puebla había alrededor de 69,000 personas indígenas.

El náhuatl, totonaca, mazateco y popoloca, otomí y mixteco son las lenguas que se hablan en los pueblos indígenas de la entidad federativa poblana, en el que el náhuatl domina con un 70% de los habitantes, el totonaca el 18%, mazateco y polaca con más de 14 y 13 mil habitantes, otomí más de 7 mil y el mixteco con 6 mil.

### 1. *Escudo de armas de la ciudad de Puebla*

Por Cédula Real expedida el 20 de julio de 1538 en Valladolid, Carlos V y su madre la reina Juana, otorgaron a Puebla un escudo de armas en el que se contempla una ciudad con cinco torres de oro asentadas sobre un campo verde y dos ángeles, uno a cada lado, vestidos de blanco, realzados de púrpura y oro asidos a la propia ciudad.

Encima, a mano derecho hay una K y a la izquierda una V, que quieren decir *Karolus Quintus*. Las dos letras son de oro y en la parte baja de la ciudad, bajo el campo verde, un río de agua en campo celeste y una orla en torno de dicho escudo, unas letras de oro en campo colorado que dice: *Angelis suis Deus de te ut Custodiant te in Omnibus Viis tuis* (Dios ordenó a sus ángeles que te guardase en todos tus caminos).<sup>22</sup>

### 2. *Historia del Congreso de Puebla*

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 Puebla aparece como una provincia, y no es sino hasta el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, cuando se le atribuye la naturaleza estatal.

El 18 de marzo de 1824 se instaló solemnemente el Primer Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Puebla. El 18 de octubre de 1824 se juró en Puebla la Constitución federal, y el 18 de diciembre del año siguiente la Constitución Política del Estado de Puebla; al día siguiente se nombró primer gobernador constitucional del estado, y la

<sup>22</sup> *Wikipedia.com*.

Constitución fue promulgada el 7 de diciembre de 1825.<sup>23</sup> Así desde 1825 el estado de Puebla ha tenido cuatro constituciones, comenzando precisamente con la promulgada en 1825, la segunda correspondiente a 1861, otra más expedida en 1917 y la actual que data de 1982.

Es la expedición de la Constitución de 1824 en la que se establece la división de los estados y en la que se reconoce al estado de Puebla, lo que da lugar a que, el 7 de diciembre de 1825, surgiera la primera Constitución del estado y cuyos antecedentes se inician con la instalación solemne de la Diputación Provincial de Puebla el 18 de agosto de 1821, conformada por seis diputados propietarios y tres suplentes, cuya sede era una sala anexa a la de Cabildos, ahora Palacio del Ayuntamiento de Puebla. Después de la abdicación de Iturbide, el 8 de febrero de 1824, se juró el Acta Constitutiva de la Federación, determinando el sistema federal, y en virtud de la cual se otorgaba soberanía a los estados para tener una Constitución propia. Es el 19 de marzo de 1824 cuando se instala solemnemente el Primer Congreso Constituyente para elaborar su propia Constitución la que se promulga el 7 de diciembre de 1825, siendo gobernador del estado, el general José María Calderón.<sup>24</sup>

## II. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Nuestro sistema jurídico nacional tiene como norma suprema a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y como norma fundamental es la que establece las directrices y lineamientos jurídico políticos de la organización del Estado y sus instituciones, así como los derechos humanos articulados en una unidad.

En ese sentido, la propia Constitución establece la forma de organización política en una República federal, democrática y representativa que adopta el Estado mexicano bajo el pacto federal y que por consecuencia asumen las treinta y un entidades federativas y un Distrito Federal.

La actual Constitución del estado de Puebla fue expedida el 17 de noviembre de 1982. Dentro de su estructura, varias son las disposiciones que articulan la composición y funcionamiento del poder público del estado, de entre los que nos interesa el correspondiente al Poder Legislativo.

<sup>23</sup> Morales Carrasco, Ricardo y Flic-Davos de Sagaun, Diego, *op. cit.*, nota 19, p. 687.

<sup>24</sup> *Idem.*

Es el título tercero sobre, “el Poder Legislativo”, integrado por cinco capítulos, el que prevé los artículos 32 a 69 en los cuales se establece el ejercicio del Poder Legislativo, su integración, forma de elección de los legisladores, la instalación y labores del Congreso, periodos de sesiones, las facultades del Congreso y de la Comisión Permanente, así como de la iniciativa y formación de las leyes.

La regulación sobre el Poder Legislativo se complementa también a través de un conjunto de normas de carácter orgánico que expide el mismo Congreso local para sustentar jurídicamente su organización y funcionamiento, nos referimos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla del 2 de octubre de 1917, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, emitida a través del decreto correspondiente del 29 de julio de 1999. Esta ley se integra por setenta y seis artículos y cuatro artículos transitorios.

Otros ordenamientos como el Código de Instituciones Electorales del Estado de Puebla, publicado el 24 de febrero de 1995, y sus reformas de 1997, es importante en la reglamentación sobre los representantes populares en los partidos políticos y las elecciones de los mismos para formar parte del Congreso local y desde luego otros puestos de elección popular local. También son ordenamientos aplicables a la materia el Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla del 1o. de enero de 2004, y la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Puebla del 15 de diciembre de 1994.

### III. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO

Se establece en el artículo 32 de la Constitución del Estado de Puebla que:

El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de diputados que se denominará “CONGRESO DEL ESTADO”. En el caso específico de México, el Poder Legislativo en los estados se deposita en una sola cámara, ello se ha mantenido a pesar de que su origen se remonta con la separación del Senado en la Constitución de 1857, precepto que no fue revocado al restablecerse la institución en 1874.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985, p. 136.

Corresponde al artículo 33<sup>26</sup> establecer como está compuesto el Congreso del Estado, el cual señala que se integrará por veintiséis diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta quince diputados que serán electos por el principio de representación proporcional (plurinominales). De esta forma el Congreso se integrará por cuarenta y un diputados. Cabe hacer mención que antes de la reforma constitucional local de 1994, el Congreso se integraba por veintinueve diputados, de los cuales eran veintidós por mayoría, y hasta nueve por la vía plurinominal.

La Constitución en su artículo 35, fracción IV, es puntual al señalar que en ningún caso un partido político podrá contar con más de veintiséis diputados por ambos principios.

Por su parte el Código de Instituciones Electorales del Estado de Puebla<sup>27</sup> señala en el artículo 16, que el Poder Legislativo se deposita en una asamblea de diputados que se denomina “Congreso del Estado”, el cual se integra con veintiséis diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales. Así mismo especifica que: *a)* la primera asignación corresponde a cada partido político con derecho a participar en la elección por este principio recaerá en la fórmula de candidatos del propio partido político que por sí mismo, haya obtenido el mayor porcentaje de votos en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, siempre que no hubiera alcanzado la constancia respectiva conforme a dicho principio, y *b)* los subsecuentes serán asignados conforme al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, que corresponderá a la totalidad del territorio del estado.

Se debe tener presente que la misma ley electoral establece que por cada diputado propietario se elegirá a un suplente.

El Congreso durará en su encargo tres años, esto es, el Congreso se renovará en su totalidad cada tres años e iniciará el 5 de enero del año siguiente al de la elección.

La actual Legislatura, todavía en funciones, corresponde a la LVI, cuyo periodo constitucional abarca del 15 de enero de 2005 al 14 de enero de 2008. Así la Legislatura se conformó con diputados de seis fracciones parlamentarias:

<sup>26</sup> Artículo reformado por decreto del 22 de septiembre de 2000.

<sup>27</sup> Publicada el 20 de septiembre de 2000.

- Veitiséis del Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- Diez del Partido Acción Nacional (PAN).
- Dos del Partido de la Revolución Democrática (PRD).
- Uno del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).
- Uno del Partido del Trabajo (PT).
- Uno de Convergencia.

La conformación de la Legislatura tuvo modificaciones derivadas del proceso electoral federal de 2006; se declararon independientes tres legisladores, dos del PRI y uno del PRD; aunado a la renuncia de un legislador que pasó del PRI a Convergencia, quedando integrada la legislatura de la siguiente manera:

- Veititrés del PRI.
- Diez del PAN.
- Uno del PRD.
- Uno del PVEM.
- Uno del PT.
- Dos de Convergencia.<sup>28</sup>

El 10 de noviembre de 2007 se realizaron en la entidad las elecciones estatales para elegir la LII Legislatura, que de acuerdo con el artículo 42 de la Constitución, comenzará a funcionar el 15 de enero de 2008, teniendo en cuenta que la misma disposición señala la renovación del Congreso en su totalidad cada tres años.

Los primeros resultados de la jornada electoral fueron, que el PRI y el Partido Verde Ecologista, en la Coalición Unidos para Ganar, obtuvieron la totalidad de las diputaciones (veitiséis) al computarse todas las casillas. Asimismo de los 217 municipios ganó 143; cincuenta y nueve para el PAN; trece para la Alianza PRD-Convergencia; cuatro para el PT; dos para el Panel y uno para el PEC.<sup>29</sup>

No obstante el resultado abrumador de los primeros conteos, se determinó, por conducto del Instituto Electoral del Estado, que en la elección de diputados bajo el principio de mayoría relativa el Partido Acción Na-

<sup>28</sup> [http://eswipedia.org/wiki/Heroica\\_Puebla\\_de\\_Zaragoza](http://eswipedia.org/wiki/Heroica_Puebla_de_Zaragoza).

<sup>29</sup> “Carro completo del tricolor en el Congreso de Puebla”, *La Crónica*, 13 de noviembre de 2007, p. 6.

cional ganó una diputación, la Coalición Unidos para Ganar (PRI, PVEM) obtuvo veinticinco y los demás partidos, Coalición para el bien de Puebla (PRD, Convergencia), Partido del Trabajo, Partido Alianza Socialdemócrata, Partido Nueva Alianza y el Partido Esperanza Ciudadana no logran ganar ninguna diputación.<sup>30</sup>

#### IV. ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Como se ha señalado, el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de diputados que se denominará “Congreso del Estado” (artículo 32 C). Asimismo se contempla la creación de una Mesa Directiva como órgano de dirección del Pleno del Congreso, propuesta por los diputados en votación secreta y por planilla, para presidir las sesiones, la cual se integrará por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos pro-secretarios, quienes durarán en el cargo durante todo el periodo ordinario para el que fueron electos. El nombramiento de la Mesa Directiva estará a cargo de la Comisión Permanente después de verificarse una Junta Preparatoria, dentro de los cinco días anteriores a la fecha en que el Congreso inicie su periodo ordinario de sesiones o convoque a sesiones extraordinarias o solemnes (artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en adelante LOPL).

Al presidente de la Mesa Directiva, como principal responsable de dirigir los trabajos de las sesiones del Pleno, se le atribuyen una serie de funciones de diversa índole, entre otras: citar y presidir las sesiones del Congreso; convocar a sesiones extraordinarias; representar a la Legislatura en diversos actos; abrir y levantar las sesiones; llamar al orden en las sesiones; salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario; determinar el orden del día; requerir a las comisiones generales y especiales que presenten los dictámenes solicitados; conceder licencia a los diputados; ordenar los descuentos a los diputados por faltas injustificadas; dar contestación al informe que presente el titular del Poder Ejecutivo del estado.

Por lo que respecta a las funciones del vicepresidente así como de los secretarios de apoyo, son complemento y desarrollo de tareas administrativas encomendadas al presidente.

<sup>30</sup> Proceso Electoral Ordinario Puebla 2007, Concentrado de cómputo final de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

La Gran Comisión es el órgano colegiado de gobierno del Congreso del Estado, encargado de dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de éste. Se integrará por ocho diputados de los cuales cinco serán del grupo parlamentario mayoritario, dos diputados serán de la primera minoría y un diputado de la segunda minoría. Funcionará durante todo el ejercicio constitucional de la legislatura. La Gran Comisión estará presidida por un presidente que será un diputado del grupo parlamentario mayoritario, quien tendrá voto de calidad. También participarán con voz, pero sin voto, en dicha Comisión, los coordinadores de los demás grupos parlamentarios con representación en el Congreso del Estado. Los miembros de la Gran Comisión se elegirán por planilla y en voto secreto en la segunda sesión del primer periodo ordinario de sesiones (artículo 40 de la LOPL).

Se establecen como funciones de la Gran Comisión: proponer a los miembros que integrarán a las comisiones generales y las especiales, así como a los comités para su aprobación para el Pleno; conducir a través de su presidente o de manera conjunta, las relaciones políticas de la legislatura con los demás poderes del estado, de la Federación y de las entidades federativas; coordinar las tareas legislativas, políticas y administrativas de la Legislatura; someter a consideración y acuerdo de la Legislatura, cuando lo estime necesario, los nombramientos o remociones del secretario general del Congreso del Estado y del auditor general del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, y sobre las renunciaciones o solicitudes de licencia que éstos le presenten, proponiendo en caso necesario a los sustitutos, en la que se tomará en cuenta lo dispuesto por la Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Estatuto del Servicio Civil de Carrera Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado y demás disposiciones aplicables.

El secretario general del Congreso del Estado y el auditor general del Órgano de Fiscalización Superior, en sus respectivos ámbitos, tendrán igual nivel y jerarquía administrativa para todos los efectos. Entre sus facultades están: nombrar y remover a directores generales del Congreso del Estado y auditores especiales del Órgano de Fiscalización Superior del estado, quienes otorgarán la protesta de ley ante ésta; así como resolver sobre las renunciaciones o solicitudes de licencia que éstos le presenten, proponiendo en caso necesario a los sustitutos, tomando en cuenta para ello lo dispuesto por la Ley del Órgano de Fiscalización Superior, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, el Estatuto del Servicio



Civil de Carrera Parlamentaria del Poder Legislativo del estado y demás disposiciones aplicables. Los directores generales del Congreso del Estado y los auditores especiales del Órgano de Fiscalización Superior, en sus respectivos ámbitos, tendrán igual nivel y jerarquía administrativa para todos los efectos. Algunas de sus facultades son: proponer a la Legislatura, la sustitución de los miembros integrantes de las comisiones y de los comités cuando exista causa justificada para ello; aprobar el Proyecto de Presupuesto Anual del Congreso; coadyuvar con las comisiones y los comités del Congreso a la realización de sus propias funciones; celebrar convenios de coordinación con las entidades y dependencias del Gobierno del estado, cuando los mismos no tengan duración mayor a la del periodo para la que fue electa; acordar la realización de seminarios y cursos de actualización para los diputados y los servidores públicos del Congreso; asumir y ejercer atribuciones que no estén expresamente señaladas a la Mesa Directiva (artículo 41 de la LOPL).

Son varias las atribuciones del presidente de la Gran Comisión previstas por la ley, entre las que se encuentran: presidir las sesiones; coordinar las funciones y actividades de la Gran Comisión; tener la representación legal del Poder Legislativo del estado, conjunta o indistintamente con el secretario general; citar a sesiones de la Gran Comisión; conducir las relaciones políticas de la Legislatura con los demás poderes del estado, de la Federación y de las entidades federativas; someter a la Gran Comisión el Proyecto de Presupuesto Anual del Congreso del Estado; proponer a la Gran Comisión la creación de las dependencias administrativas que sean necesarias para el adecuado funcionamiento del Poder Legislativo; conocer de las resoluciones y sanciones que por responsabilidad administrativa imponga el Comité del Servicio Civil de Carrera Parlamentaria al personal administrativo del Poder Legislativo que no sea nombrado por el Pleno; presidir el Comité del Servicio Civil de Carrera Parlamentaria; suscribir convenios de coordinación y colaboración administrativa con los otros poderes del estado; Contar con el personal necesario para la eficaz conducción política y administrativa del Congreso; aprobar programas de auditoría del desempeño de los servicios públicos del Congreso (artículo 42 de la LOPL).

## V. GRUPOS PARLAMENTARIOS

El artículo 49 de la LOPL prevé que los diputados del Congreso del Estado podrán organizarse en grupos parlamentarios, con el objeto de

coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, orientando y estimulando la formación de criterios comunes en los debates. Cada grupo parlamentario corresponderá a un partido político con representación en el Congreso del Estado, y se integrará con los diputados a dicho partido político, así como los que siendo ajenos a la organización política decidan integrarse a ese grupo.

Para organizarse en grupos parlamentarios se requiere: elaborar un acta en la que se haga constar que la mayoría de los diputados de un mismo partido aceptan constituirse en grupo parlamentario, y nombrar al diputado que coordinará el grupo (artículo 50 de la LOPL).

El acreditar la formación y designación de coordinador por los grupos parlamentarios, deberá hacerse en la segunda sesión del primer año de ejercicio legal de la Legislatura. El coordinador podrá ser removido en cualquier tiempo por la mayoría de los integrantes del grupo. Si por el contrario, no hay acuerdo en el grupo parlamentario sobre la designación del coordinador, deberá darse aviso a la Mesa Directiva, esto podrá hacerse en cualquier tiempo.<sup>31</sup> Se establece también que el presidente de la Mesa Directiva comunicará al Pleno las designaciones de los coordinadores de los grupos parlamentarios (artículo 51 de la LOPL).<sup>32</sup>

Los representantes de cada grupo parlamentario tienen una función muy importante al constituir el conducto para concertar la realización de las tareas legislativas con la Mesa Directiva, la Gran Comisión y la Comisión Permanente. Para que los grupos puedan llevar a cabo sus funciones dispondrán de locales adecuados, asesores, personal y elementos materiales (artículo 52 LOPL).<sup>33</sup>

## VI. SISTEMA DE COMISIONES

### *De las comisiones y comités*

El Congreso del Estado para poder dar cumplimiento a sus funciones se organiza con el número de comisiones generales y comités necesarios. Las comisiones referidas son órganos colegiados que se integran por di-

<sup>31</sup> El segundo párrafo del artículo 51 fue reformado por decreto del 19 de diciembre de 2003.

<sup>32</sup> Este párrafo fue adicionado como un tercero por decreto del 19 de diciembre de 2003.

<sup>33</sup> Segundo párrafo, artículo 52, reformado por decreto a el 19 de diciembre de 2003.

putados, cuyas funciones son analizar y discutir las iniciativas de ley o de decretos, proyectos de acuerdos y demás asuntos que le sean turnados por el Pleno o la Comisión Permanente, según corresponda, con el objeto de elaborar, en su caso, los dictámenes con minuta o resoluciones que correspondan.

La competencia de las comisiones generales<sup>34</sup> se deriva de su propia denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración estatal y municipal. Estas comisiones (artículo 43 de la LOPL) serán:

- I. Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales;
- II. Hacienda Pública y Patrimonio Estatal y Municipal;
- III. Desarrollo Rural;
- IV. Desarrollo Social;
- V. Comunicaciones y Transportes;
- VI. Salud y Grupos con Capacidad Diferenciada;
- VII. Educación, Cultura y Deporte;
- VIII. Trabajo, Competitividad y Previsión Social;
- IX. Derechos Humanos;
- X. Equidad y Género;
- XI. Asuntos Indígenas;
- XII. Inspectoría del Órgano de Fiscalización Superior;
- XIII. Seguridad Pública y Protección Civil;
- XIV. Desarrollo Económico y Turístico;
- XV. Desarrollo Urbano y Medio Ambiente;
- XVI. Migración y Asuntos Internacionales;
- XVII. Asuntos Municipales, y
- XVIII. Instructora.

Los miembros de las comisiones, tanto generales como de las especiales, serán designados por el Pleno durante la tercera sesión del pri-

<sup>34</sup> Las fracciones I-VI, XII y XIII del artículo 43 fueron reformadas, y adicionadas las fracciones XIV, XV y XVI por decreto del 8 de febrero de 2002.

La fracción VI del artículo 43 se reformó por decreto del 15 de julio de 2004.

La fracción VIII del artículo 43 se reformó por decreto del 11 de julio de 2005.

Las fracciones XV y XVI del artículo 43 fueron reformadas, y adicionada la fracción XVII por decreto del 11 de julio de 2003.

La fracción XVI del artículo 43 fue reformada, y adicionadas las fracciones XVII y XVIII por decreto del 19 de diciembre de 2003.

El artículo 44 fue reformado por decreto del 19 de diciembre de 2003.

mer periodo ordinario de sesiones del primer año de su ejercicio constitucional.

Las comisiones generales se integrarán por siete diputados, de los cuales uno será el presidente, otro secretario y los cinco restantes vocales. La elección de las comisiones generales se hará por planilla a propuesta de la Gran Comisión, por mayoría de votos y en votación secreta, y en su integración estarán representados los grupos parlamentarios, tomando en cuenta su importancia cualitativa (artículo 44 de la LOPL).

Las comisiones generales, al igual que los comités, se constituirán de manera definitiva y funcionarán durante toda la Legislatura, debiéndose reunir cuando menos una vez al mes.

Por lo que respecta a las comisiones especiales,<sup>35</sup> éstas serán nombradas por el Congreso a propuesta de la Gran Comisión, la que fijará el número de sus componentes y se abocarán de manera exclusiva a los asuntos que se les encomiende (artículo 46 de la LOPL).

Para que el Congreso del Estado lleve a cabo su función administrativa, contará con los comités de:

- I. Administración del Patrimonio y de los Recursos Materiales, Técnicos y Humanos;
- II. Archivo y Biblioteca;
- III. Asuntos Editoriales y Crónica Parlamentaria;
- IV. Gestoría y Quejas;
- V. Informática, y
- VI. Comunicación Social (artículo 47 de la LOPL).

Los integrantes de los comités serán designados de la misma forma y número que los correspondientes de las comisiones generales (artículo 48 de la LOPL).

### *Comisión Permanente*

La Comisión Permanente es un órgano del Poder Legislativo que funciona durante los periodos de receso del Congreso, cuyas funciones y

<sup>35</sup> Las fracciones II, III y IV del artículo 47 fueron reformadas, y adicionadas las fracciones V y VI por decreto del 8 de febrero de 2002.

El último párrafo del artículo 47 fue reformado por decreto del 19 de diciembre de 2003. El artículo 48 fue reformado por decreto del 19 de diciembre de 2003.

atribuciones se establecerán por la Ley Orgánica y su Reglamento (artículos 59 de la Constitución local y 53 de la LOPL).

La Comisión Permanente será nombrada en la última sesión del periodo ordinario, se integrará con nueve diputados, el primero será el presidente y el último el secretario; las faltas de ambos serán suplidas por el diputado que le siga o anteceda en el orden de nombramiento. Para la validez de las sesiones, se necesita de la presencia de cuando menos cinco diputados (artículos 59 de la Constitución local y 55 de la LOPL).

Las atribuciones de la Comisión Permanente (artículo 61 de la Constitución local) son:

- I. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria de la legislatura a sesiones extraordinarias. La convocatoria señalará el objeto de las sesiones y la fecha en que deban comenzar.
- II. Recibir la protesta del gobernador, de los diputados, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Electoral del Estado, de los consejeros electorales y del consejero presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado.
- III. Conceder licencias al gobernador del estado, a los diputados cuando el número de éstos no exceda de la mitad de los que la integran y a los servidores públicos de la Legislatura y del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, y nombrar en calidad de provisionales, gobernador del estado, magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los magistrados del Tribunal Electoral del Estado.
- IV. Nombrar gobernador provisional, cuando falte absolutamente el gobernador de elección popular dentro de los cuatro últimos años del periodo, si la falta acaeciere durante un receso del Congreso, y convocar a éste para elegir gobernador sustituto.
- V. Llamar a los diputados suplentes cuando exista cualquiera causa que inhabilite a los diputados propietarios designados para integrar la Comisión Permanente o fallecieren éstos.
- VI. Recibir las solicitudes y demás documentos que se dirijan al Congreso, resolviendo los asuntos que tengan el carácter de urgentes.
- VII. Turnar a la Comisión General que corresponda, para dictamen, los asuntos que reciba y que sean de competencia del Congreso, el que resolverá sobre ellos en el periodo ordinario de sesiones.

Asimismo, se establecen otras atribuciones a cargo de la Comisión Permanente, entre las que se encuentran: nombrar provisionalmente al presidente, regidores o síndicos municipales, como lo previene la Ley Orgánica Municipal, comunicándolo al Pleno para que proceda en definitiva; dictaminar los asuntos que queden en trámite y que no requieran de la expedición de una ley o decreto; llevar la correspondencia de los poderes de la Federación con los estados y municipios de la entidad; autorizar al titular del Poder Ejecutivo del estado, para celebrar convenios con la Federación, los municipios del estado y las demás entidades federativas. (artículo 55 de la LOPL).

## VII. ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA

El Congreso del Estado estará administrado por un secretario general, nombrado por el Pleno del Congreso a propuesta de la Gran Comisión (artículo 60 de la LOPL).

El secretario general del Congreso depende, dentro del esquema jerárquico institucional del mismo, de la Gran Comisión y coordinará sus actividades con la Mesa Directiva del Congreso (artículo 61 de la LOPL).

La ley de la materia señala que para ser secretario general del Congreso se deben cumplir ciertos requisitos como: ser ciudadano poblano en pleno goce de sus derechos; ser de notoria honradez y no haber sido sentenciado por delito doloso que amerite pena corporal, ni sancionado por responsabilidad administrativa, y poseer título de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de cinco años (artículo 62 de la LOPL).

La Secretaría General, para poder llevar a cabo sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, contará con las dependencias técnica administrativas siguientes: Dirección General de Apoyo Parlamentario, Vinculación Institucional e Informática Legislativa;<sup>36</sup> Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos; Dirección General de Comunicación Social; Dirección General de Coordinación Administrativa, y Unidad de Relaciones Públicas.

A su vez la Secretaría General y las direcciones generales contarán con el número de coordinadores, jefaturas de departamento y servidores

<sup>36</sup> Esta Dirección correspondiente a la fracción I fue reformada por decreto del 19 de diciembre de 2003.

públicos de confianza y de base necesarios para desarrollar sus funciones (artículo 63 de la LOPL).<sup>37</sup>

1. *Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico y Finanzas Públicas*<sup>38</sup>

Además de las dependencias señaladas, el Congreso del Estado también podrá contar con otro órgano de apoyo, de carácter institucional y no partidista denominado Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico y Finanzas Públicas, que estará integrado por especialistas en el análisis, organización y manejo de información relacionada con las finanzas públicas y el desarrollo del estado (artículo 64 de la LOPL).

Se ha señalado que el Centro tendrá entre otras funciones: analizar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Egresos del estado, leyes de ingresos de los municipios, leyes fiscales, leyes hacendarias y, en general, sobre los temas de carácter económico y fiscal competencia del Congreso; elaborar los análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por la Gran Comisión, a las comisiones generales y especiales, y a grupos parlamentarios y diputados, acerca del campo de las finanzas públicas; proporcionar a la Gran Comisión, las comisiones generales y especiales, grupos parlamentarios y diputados, la información que requieran para llevar a cabo sus funciones en lo concerniente a las finanzas públicas y desarrollo del estado; asesorar a la Gran Comisión, las comisiones generales y especiales, grupos parlamentarios y diputados, cuando lo requieran en materia económica; llevar a cabo, a petición de la Gran Comisión, las comisiones generales y especiales, grupos parlamentarios y diputados, investigaciones y estudios sobre los temas directamente relacionados con las finanzas públicas y desarrollo del estado (artículo 65 de la LOPL).

El Centro tendrá como órganos de dirección a: un Consejo Directivo, que será el máximo órgano de gobierno, integrado por un presidente, que será el presidente de la Comisión de Hacienda Pública y Patrimonio Estatal y Municipal, así como con los presidentes de las comisiones ge-

<sup>37</sup> Esta parte correspondiente al último párrafo del artículo 63 fue reformado por decreto del 19 de diciembre de 2003.

<sup>38</sup> Por lo que respecta a la creación y regulación de esta dependencia, se hizo necesario adicionar el capítulo XII a la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Puebla, por decreto del 19 de diciembre de 2003.

nerales y comités que se establezcan, y un director general (artículos 66 y 67 de la LOPL).

## 2. *Servicio civil de carrera parlamentaria*

De acuerdo con el artículo 79, fracción XXIII bis, de la Constitución estatal, le corresponde al gobernador o titular del Ejecutivo estatal,

...establecer el Servicio Civil de Carrera para los servidores públicos de la administración pública estatal, en el que se regulará el ingreso, permanencia, promoción y en su caso, remoción de los servidores públicos, con criterios de calidad, eficiencia, mérito, lealtad, objetividad, legalidad, imparcialidad y equidad.<sup>39</sup>

Respecto al servicio civil de carrera cabe mencionar, que dentro del ámbito del Poder Legislativo estatal se habla a su vez del servicio civil de carrera parlamentaria, señalándose que el Congreso del Estado es el órgano encargado de establecer el servicio civil de carrera parlamentaria, atendiendo a la capacidad, idoneidad, rectitud, probidad, constancia y profesionalismo de sus servidores públicos (artículo 73 de la LOPL).<sup>40</sup>

El propósito que tiene el servicio civil de carrera parlamentaria es garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover la capacitación permanente del personal, así como fomentar la vocación de servicio (artículo 74 de la LOPL).<sup>41</sup>

Con el objeto de dar cumplimiento con el servicio civil de carrera parlamentaria, el Congreso del Estado expedirá y vigilará la exacta observancia del Estatuto del Servicio Civil de Carrera Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado, el que contendrá: el sistema de mérito para la selección, promoción y ascenso de los servidores públicos del Poder Legislativo; los principios de estabilidad y permanencia en el trabajo; el sistema de clasificación y perfiles de puestos; el sistema salarial y de estímulos, y los programas para la capacitación, actualización y desarrollo de los servidores públicos (artículo 75 de la LOPL).<sup>42</sup>

<sup>39</sup> La fracción XXIII del artículo 79 fue reformada, y adicionada la fracción XXIII bis por decreto del 20 de febrero de 2002.

<sup>40</sup> Artículo reformado por decreto del 19 de diciembre de 2003.

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> *Idem.*



Asimismo se señala que para poder dar cumplimiento a los objetivos del servicio civil de carrera parlamentaria y su Estatuto, el Congreso del Estado podrá celebrar convenios de coordinación o colaboración con los demás poderes o con instituciones públicas o privadas (artículo 76 de la LOPL).<sup>43</sup>

## VIII. FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO

### 1. *Instalación de la Cámara*

Cuando haya sido declarada la validez de las elecciones de más de la mitad de los presuntos diputados, se procederá de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y su reglamento, a nombrar presidente, vicepresidente y secretario del Congreso y a declarar solemnemente que queda instalada la Legislatura (artículo 44 C). Para proceder a la instalación de la Legislatura en turno, el Congreso del Estado, antes de clausurar el último periodo de sesiones ordinarias de la correspondiente Legislatura saliente, nombrará, de entre sus miembros, una Comisión Instaladora que deba sucederla, y que represente a la pluralidad. Así los miembros de la Comisión serán cinco y fungirán: el primero como presidente, el segundo y tercero como secretarios y los dos últimos como suplentes (artículo 13 de la LOPL). Como bien plantea la Ley Orgánica el objeto de establecer una Comisión Instaladora es el crear los organismos encargados de llevar a cabo determinados actos y formalidades necesarias para el funcionamiento de las legislaturas entrantes; de esa manera, la Comisión de Instalación, entre otros actos y funciones, recibirá de las autoridades electorales estatales los constancias de elección de los diputados, informes y notificaciones sobre las impugnaciones, entregará las credenciales de identificación a los diputados electos (entregar antes del 10 de enero),<sup>44</sup> citará a los diputados electos al primer periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura entrante, entregará por inventario a la primera Mesa Directiva de la legislatura entrante, la totalidad de los documentos señalados en las fracciones I, II y III del artículo 15 (sobre las constancias de diputados electos, constancias de asignación de los partidos políticos, etcétera).

<sup>43</sup> Artículo adicionado por decreto del 19 de diciembre de 2003.

<sup>44</sup> Corresponde a la fracción IV del artículo 15 reformada por decreto publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 19 de diciembre de 2003.

Asimismo, se convocará en el salón de sesiones a los diputados electos, y la Comisión referida procederá a declarar oficialmente instalada la Legislatura entrante. También solicitará el presidente de la Comisión que los diputados electos elijan, en escrutinio secreto y por mayoría de votos, la primera Mesa Directiva, la cual será anunciada por los secretarios de la Comisión Instaladora para que, a petición del presidente de la misma, invite a los recién nombrados a que tomen su lugar en el presídium, a quienes se les entregará toda la documentación generada y concluirán sus funciones. Como una de las primeras funciones de la primera Mesa Directiva, a cargo de su presidente, será la de protestar el cargo y tomar la protesta de los demás diputados (artículos 46 de la Constitución local y 16 de laLOPL).

## *2. Tipos y periodos de sesiones*

El Congreso del Estado trabaja, en general, durante el periodo de tres años para el que fue electa la Legislatura. No obstante, la naturaleza de las tareas que desarrollan los legisladores es, como se sabe, en grupos y asambleas, de ahí que se establezca por la ley determinados periodos o tiempo de sesiones para llevar a cabo sus funciones. En ese entendido, son dos los tipos de sesiones que desarrolla el Congreso del Estado: las ordinarias y las extraordinarias.

Bajo el primer supuesto, el Congreso tendrá cada año tres periodos de sesiones, los cuales se desarrollan de la forma siguiente:

I. El primero comenzará el 15 de enero, terminará el 15 de marzo y se ocupará de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolverá los demás asuntos que le competan de acuerdo con la Constitución.

II. El segundo comenzará el 1o. de junio y terminará el 31 de julio, en el que además de conocer los asuntos mencionados en la fracción anterior, examinará, revisará y calificará la Cuenta de la Hacienda Pública del Estado del año inmediato anterior, que será presentada por el titular del Ejecutivo antes del inicio de este periodo.<sup>45</sup>

Si se trata del último año previo al de conclusión de la administración constitucional del Ejecutivo del estado, examinará, revisará y calificará

<sup>45</sup> Las fracciones II y III del artículo 50 fueron reformadas por decreto del 20 de febrero de 2002.

la cuenta pública parcial correspondiente a los meses de octubre a diciembre, que deberá ser presentada por el titular del Poder Ejecutivo, dentro de los treinta y un días del mes de enero.

Se establece también que, en los casos previstos en los párrafos anteriores, el Congreso deberá declarar si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presupuestos aprobados, si los gastos están justificados y si ha lugar o no a exigir responsabilidades.

III. El tercero comenzará el 15 de octubre y terminará el 15 de diciembre, cuya agenda legislativa deberá incluir el estudio, la discusión y la aprobación de la Ley de Ingresos del Estado y de cada municipio que habrán de entrar en vigor el año siguiente, así como el de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, las que se elaborarán y enviarán en términos de la legislación secundaria.

Se señala que tanto el Ejecutivo del estado y los municipios a través de aquél, remitirán su propias iniciativas de Ley de Ingresos a más tardar el quince de noviembre del ejercicio previo a su vigencia; a su vez, en la misma fecha, el Ejecutivo en forma exclusiva deberá enviar la iniciativa de Ley de Egresos del Estado. En el caso de los ayuntamientos, al enviar su iniciativa de Ley de Ingresos deberán incluir las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios referidos.

Una vez que sea aprobada la Ley de Ingresos del Estado, el Congreso procederá al examen, discusión y aprobación de la Ley de Egresos del Estado, que habrá de regir en el ejercicio siguiente, asimismo se procederá al examen, discusión y aprobación de los presupuestos multianuales que el Ejecutivo del estado en su caso proponga.

Se prevén los casos en que no sean aprobadas la Ley de Ingresos del Estado y la Ley de Egresos, o únicamente esta última, o las leyes de ingresos de cada municipio, para lo cual se establece que seguirán vigentes las leyes correspondientes al ejercicio anterior, provisionalmente hasta en tanto el Congreso emita las aprobaciones respectivas.

En la parte final del artículo 50 constitucional que se está analizando, se expresa que en la agenda legislativa se deberá también incluir, en el caso del último año previo al de conclusión de la administración constitucional del Ejecutivo del estado, el examen, revisión y calificación de la cuenta pública parcial correspondiente a los meses de enero a septiembre, que deberá ser presentada por el titular del Poder Ejecutivo, dentro

de los treinta y un días del mes de octubre, y deberá declararse si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presupuestos aprobados, si los gastos están justificados y si ha lugar o no a exigir responsabilidades.<sup>46</sup>

Por cuanto se refiere a las sesiones extraordinarias del Congreso, se especifica que éstas se efectuarán cada vez que el Congreso fuere convocado por el Ejecutivo o por la Comisión Permanente, y durante ellas sólo deberá ocuparse de los asuntos que motiven la convocatoria y que forzosamente serán precisados en ésta (artículo 51 de la Constitución local).

Por otra parte, se señala que todas las sesiones del Congreso del estado serán públicas excepto cuando se trate de asuntos que exijan reserva o lo determine el funcionamiento interno del Congreso (artículo 52 de la Constitución local).

De acuerdo con la Constitución local, el titular del Poder Ejecutivo estatal asistirá a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias en la que además presentará su informe de gobierno. A este acto se le considera solemne y se lleva a cabo con el objeto de celebrar la apertura del primer periodo ordinario de sesiones (artículo 9o. de la LOPL).

## IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Como se sabe, dentro de las tareas propias del Congreso del Estado se encuentra la de crear las leyes que han de regir en el estado. En ese sentido, la Constitución establece como primera premisa quiénes están facultados para iniciar las leyes y decretos, correspondiendo (artículo 63 de la Constitución local):

- I. Al gobernador del estado.
- II. A los diputados.
- III. Al Tribunal Superior de Justicia, en lo relacionado con la administración de justicia.
- IV. A los ayuntamientos en lo relativo a la administración municipal.

<sup>46</sup> Por cuanto hace a la regulación sobre el periodo de sesiones ordinarias del Congreso del Estado en el artículo 50 de la Constitución local, cabe mencionar que también está prevista, y en idénticos términos, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado en su artículo 8o., que además se agrega a pie de página que dicho artículo fue reformado por decreto publicado en el *Periódico Oficial del Estado* del 19 de diciembre de 2003.

- V. A los ciudadanos de la entidad<sup>47</sup> (los que deberán estar debidamente identificados y constituirse cuando menos en 2.5% de los inscritos en el Registro Federal de Electores, quienes podrán presentar al Congreso del Estado proyectos de leyes). Se declara también que no podrán ser objeto de iniciativa popular entre otras materias: la tributaria o fiscal así como de egresos del estado y la correspondiente al régimen interno de los poderes del estado.<sup>48</sup>

Como lo expresa la Constitución en su artículo 64, las iniciativas de ley deberán sujetarse a determinados trámites entre los que se encuentran: dictamen de comisión; discusión; aprobarse en votación nominal, de la mayoría de los diputados presentes; enviarse al Ejecutivo el proyecto aprobado para que en un lapso de quince días haga observaciones o manifieste que no las hace; se faculta tanto al Ejecutivo como al Tribunal Superior de Justicia o al ayuntamiento, autores de iniciativas, el comisio- nar a funcionarios para que defiendan sus iniciativas, y en el caso del primero defienda también las observaciones. Los trámites a que se refiere este artículo podrán dispensarse en “caso de urgencia”, y en ese tenor, el Congreso podrá, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, dispensarlos (artículo 69 de la Constitución local).

### 1. *Votaciones*

Una vez que se ha presentado una iniciativa de ley y se hayan cubierto los trámites previstos en la Constitución se procederá, después de su examen y discusión, a su votación, que de acuerdo con la norma constitucional será nominal. Expresándose también, que si se desecha un proyecto de ley, éste no podrá ser propuesto nuevamente durante el mismo periodo de sesiones (artículo 67 de la Constitución local).<sup>49</sup>

Aunado a lo estipulado por la norma constitucional, cabe mencionar que también existen otras formas de llevar a cabo la votación. Se contemplan también las votaciones económicas y las secretas. Se entiende por las

<sup>47</sup> La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado hace hasta esta parte una réplica del mismo en su artículo 69.

<sup>48</sup> La fracción V del artículo 63 fue adicionado por decreto del 22 de septiembre de 2000.

<sup>49</sup> Artículo reformado por decreto del 22 de septiembre de 2000.

primeras cuando los diputados se ponen de pie para pronunciarse de forma positiva o permanecen sentados cuando se pronuncien por la negativa. Las votaciones secretas se llevarán a cabo mediante cédulas que se repartirán a cada uno de los diputados y al escuchar su nombre la depositarán en el ánfora para proceder al cómputo de los votos una vez que haya terminado la votación. En las votaciones nominales, al leerse el nombre de cada diputado dirá en voz alta “sí” o “no”, cuando se trate de votar cualquier asunto o el nombre de una persona, cuando se trate de algún nombramiento (artículos 114 a 121 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, en adelante RIC).

## 2. *Veto*

Se le denomina “veto” a la facultad que tiene el titular del Poder Ejecutivo de hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de los diez días hábiles posteriores a aquél en que lo recibió (artículo 72 inciso b de la Constitución general).<sup>50</sup> En ese sentido se ha señalado, que el veto puede ser parcial o total, y ello se entiende cuando la misma norma fundamental señala: “El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo...”.

Por lo que toca a la Constitución de Puebla, se establecen ciertas hipótesis jurídicas tales como que cuando el Ejecutivo no devuelva en el término de quince días un proyecto de ley con observaciones se entenderá que lo aprueba, exceptuando cuando durante ese término den fin o se suspendan las sesiones, pues entonces el Ejecutivo podrá devolver el proyecto en la primera sesión inmediata (artículo 65 de la Constitución local).

## 3. *Referéndum derogatorio*

En este punto, por disposición constitucional, se requiere la participación del Instituto Federal Electoral por su propia naturaleza. Así pues, la Constitución prevé que tratándose de leyes trascendentales para el orden público o interés social que apruebe el Congreso del Estado, con excepción de las reformas o adiciones a la Constitución, las de carácter contributivo o fiscal, las leyes orgánicas de los poderes del estado, así como

<sup>50</sup> “Veto presidencial”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 3229.

las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán ser sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, en términos de la ley aplicable, bajo los siguientes supuestos:

- I. Que lo solicite ante el Instituto Electoral del Estado un número que represente cuando menos el 15% de los ciudadanos poblanos, debidamente identificados, inscritos en el Registro Federal de Electores correspondiente al estado, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación, o
- II. Que lo solicite el titular del Poder Ejecutivo ante el Instituto Electoral del Estado.

En este supuesto, las leyes sólo podrán ser derogadas si en el proceso respectivo participa cuando menos el 40% de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral mencionado, y de éstos, más del 50% emita su voto en contra.

Dentro de las excepciones que se establecen para ser sometidas al referéndum derogatorio, también se encuentra la materia electoral, pero solamente durante los ocho meses anteriores al inicio del proceso electoral y durante el desarrollo de éste.

Una vez realizado el proceso de votación por parte del Instituto Electoral del Estado, éste procederá a realizar el cómputo de los votos y remitirá la resolución correspondiente al titular del Poder Ejecutivo, para su publicación en el *Periódico Oficial del Estado*. Para ello se requiere que una vez que la mencionada resolución quede firme, si es derogatoria, sea notificada al Congreso del Estado para que en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, emita el decreto correspondiente (artículo 68 C).<sup>51</sup>

#### 4. *Reforma a la Constitución federal*

La Constitución general, en su artículo 135, prevé la posibilidad de que ésta pueda ser adicionada o reformada, para lo cual expresa

...se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas locales de los esta-

<sup>51</sup> *Idem.*

dos. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.<sup>52</sup>

En México adicionar o reformar la Constitución ha sido una tarea legislativa cotidiana, lo que no nos hace ver muy bien en comparación con otros países. Se dice que en los Estados Unidos de Norteamérica en 200 años se han aprobado solamente 26 enmiendas formales, mientras que en México en 67 años, pasan de 300.<sup>53</sup> Además en relación a esta disposición una de las cuestiones que se ha planteado es si la reforma puede ser parcial o total.

### *5. Reforma a la Constitución del Estado de Puebla*

Por lo que hace a los temas de adiciones y reformas a la Constitución estatal, la propia Constitución del Estado de Puebla establece en su artículo 140, en idénticos términos que la norma fundamental, dichas posibilidades. Así para que puedan ser llevadas a cabo se requiere que el Congreso del Estado, por voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos del estado. Asimismo, se requiere que el Congreso del Estado o la Comisión Permanente, en su caso, hagan el cómputo de los votos de los ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En el caso de que transcurriese un mes, a partir de la fecha en que se hubiere enviado el proyecto de adiciones o reformas a los ayuntamientos y éstos no contestasen, se entenderá que lo aprueban (artículo 141 de la Constitución local).

## X. FACULTADES FINANCIERAS

### *1. Presupuesto público*

Tratándose de temas concernientes a presupuestos y gastos públicos encontramos que, en un sistema federal, tradicionalmente se encomienda

<sup>52</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, PGR-UNAM, 1994, p. 649.

<sup>53</sup> *Idem*.



su discusión y aprobación a una determinada Cámara (Diputados), y se asigna dicha tarea a un cuerpo colegiado debido a la misma naturaleza del caso, situación que no varía en tratándose de las entidades federativas, independientemente de que por motivos de la historia éstas cuenten con una sola cámara.

En vista de lo anterior, y atendiendo al caso particular del estado de Puebla podríamos señalar que de forma necesaria se dan dos situaciones:

1. El Congreso del Estado tiene dentro de sus facultades el dictaminar las cuentas públicas de los poderes del estado, de los ayuntamientos y demás sujetos de revisión, con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado (artículo 57 de la Constitución local, fracción XI).<sup>54</sup>
2. En lo particular, es importante señalar que de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo, corresponde al Congreso del Estado formular y aprobar su Presupuesto Anual de Egresos y tendrá plena autonomía para su ejercicio, así como para organizarse administrativamente. Asimismo señala la ley, que además en su oportunidad, deberá remitir éste para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado que anualmente presenta el Ejecutivo de la entidad (artículo 7o. de la Constitución local). En razón de lo dicho, el Congreso del Estado aprueba su propio presupuesto con plena autonomía, pero también lo aprueba cuando éste se integra dentro del Presupuesto Anual de Egresos, lo que resulta bastante ventajoso en comparación con las demás entidades jurídicas de la administración pública.

Ciñéndonos a la elaboración del presupuesto del Poder Legislativo del Estado que nos ocupa, será el propio órgano el que haga la proyección de los recursos financieros que deba ocupar, atendiendo desde luego los proyectos de trabajo, las agendas, trabajos de asesoría, estudios externos, los recursos materiales que se necesitan, el mantenimiento de los mismos, contratación de personal especializado, la creación de organismos de fiscalización (Órgano de Fiscalización Superior), entre otros que le permiten llevar a cabo sus funciones.

<sup>54</sup> Esta fracción fue reformada por decreto del 5 de marzo de 2001.

## 2. *Control y fiscalización de recursos*

Como ya se había señalado, el Congreso del Estado dentro de su estructura orgánica cuenta con un organismo muy importante en la fiscalización, control y evaluación gubernamental, el Órgano de Fiscalización Superior del Estado (artículo 59 de la LOPL). Éste depende directamente del Congreso del Estado, está bajo la supervisión de la Comisión Inspectora del Órgano de Fiscalización Superior y contará, en función del presupuesto aprobado por el Congreso del Estado, con las instalaciones adecuadas para su funcionamiento (artículo 211 del RIC).

## XI. FACULTADES DE CONTROL

### 1. *Nombramientos*

Como es sabido, los poderes del estado, en todos los niveles, necesitan para poder llevar a cabo sus funciones contar con los recursos humanos necesarios para ello, y con los cuales se entabla una relación jurídica laboral de la que derivarán obligaciones erogatorias del estado al pagar por sus servicios. Es importante por tanto saber y controlar el número de plazas que tendrá cada dependencia para formular y aplicar correcta y responsablemente el presupuesto público.

La Constitución del Estado, en el capítulo III “de las Previsiones Generales”, nos señala, en el artículo 139, de manera general, las clases de trabajadores al decir

...el estado garantizará a sus servidores de base, no designados por elección ni nombrados para un periodo determinado, la inamovilidad de sus cargos, de los que sólo podrán ser suspendidos o separados por causa justificada, y disfrutarán de los beneficios y prerrogativas que se establezcan en la ley de la materia.

Asimismo determina jurídicamente que son servidores públicos las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, sea cual fuere la forma de su elección o nombramiento en el estado, en los municipios del estado, en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos, y en los fideicomisos públicos (artículo 124).

Por otra parte también se expresa: “Nadie podrá entrar al desempeño de un cargo, empleo o comisión del Estado sin prestar previamente la protesta de cumplir, y en su caso hacer cumplir esta Constitución, la General de la República...” (artículo 137).

Por su parte el Reglamento Interior del Congreso del Estado estipula que los servidores públicos del Congreso y los del Órgano de Fiscalización Superior serán nombrados y removidos por causa justificada, por el Comité del Servicio Civil de Carrera Parlamentaria (artículo 173).

El control presupuestal por parte del estado es puntual en varios rubros y en lo que respecta a las remuneraciones de los trabajadores es muy claro cuando en la misma Constitución en el artículo 58 señala: “El Congreso al expedir la Ley de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo legalmente establecido y en caso de que omita fijar tal remuneración, se entenderá señalada la última que hubiere tenido”.

El mismo Reglamento que se cita, comprende un capítulo sobre las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Congreso. Para ello se establece un procedimiento en el que se le dará al servidor la oportunidad de defenderse, habiendo incluso un periodo de valoración de pruebas y una resolución a cargo del secretario general en acuerdo con el Comité del Servicio Civil de Carrera Parlamentaria, quienes determinarán si hay responsabilidad y las sanciones que ameriten, ya sea amonestación, suspensión (hasta por seis meses) o destitución (artículos 184 a 187 del RIC).

## *2. Informe del gobernador*

La presentación del informe de gobierno (artículo 53 de la Constitución local) por parte del gobernador al Congreso del Estado, viene a ser otra forma de control presupuestal, dado que se analizará por el legislativo (Órgano de Fiscalización Superior) con el fin de verificar que los recursos públicos estatales se aplicaron conforme a lo presupuestado.

## *3. Comparecencia*

El que se disponga por la ley que determinados servidores públicos, titulares o responsables de los órganos de la administración pública (o fun-

cionario que determine el gobernador (artículo 79 de la Constitución local), deban presentarse o comparecer ante el Congreso del Estado, no significa otra cosa que una forma más de controlar, y en su caso, vigilar el actuar a favor de la transparencia de la administración del Estado.

#### 4. *Declaración de procedencia. Juicio político*

Se establece en la Constitución del Estado que el Congreso local está facultado para “erigirse en Gran Jurado para declarar si ha lugar o no a formación de causa contra funcionarios públicos que gocen de fuero constitucional, por delitos del orden común, y si dichos funcionarios son o no culpables de los delitos oficiales que se les imputen” (artículo 57 de la Constitución local, fracción XIII).

Mediante este término se designa el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. El juicio político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional, en el que se observan las formalidades esenciales de un procedimiento de tal naturaleza, pero lo lleva a cabo un órgano de funciones políticas. Sobre esta materia, por ejemplo, la norma constitucional general establece que en el procedimiento de juicio político interviene tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores, mediante designación de comisiones, el primero se erige como órgano acusatorio y, el segundo, como jurado de sentencia.<sup>55</sup> En el entendido que este juicio solamente es para fincar responsabilidad política, independientemente de otro tipo de responsabilidades que en su momento se puedan hacer valer.

Corresponde al Congreso del Estado expedir la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, así como las demás normas tendentes a sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad. En ese sentido, se expresa que los servidores públicos serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones. Asimismo, tratándose del gobernador del estado, diputados al Congreso local y magistrados del Tribunal Superior de Justicia se establece la imposición de sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza, a tra-

<sup>55</sup> “Juicio político”, *Diccionario jurídico mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 1867.

vés del denominado juicio político, por cometer violaciones graves a la Constitución del Estado; por manejo indebido de fondos y recursos del estado; por incurrir en actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones que resulten en perjuicio en los intereses públicos o de su buen despacho (artículo 125 de la Constitución local).

Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal hace hincapié en la facultad que tiene el Congreso del Estado en erigirse en funciones de Gran Jurado. Para lo cual encarga a las comisiones de Gobernación, Justicia, Puntos Constitucionales y Protección Civil, e Instructora que substancien los procedimientos correspondientes para conocer y dictaminar sobre las denuncias o peticiones relativas a juicio político o declaración de procedencia contra funcionarios que gocen de fuero constitucional (artículos 56 y 57 de la LOPL).

No obstante lo señalado por la Ley Orgánica citada, cabe recapitular que si atendemos a lo dispuesto por la Constitución local (artículo 126), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 111, párrafo quinto) y la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Puebla (en adelante LRSP) la declaración de procedencia y el juicio político son dos procedimientos que se sustancian ante el mismo Congreso del Estado, e incumbe a los mismos sujetos (servidores públicos) y bajo las mismas formalidades jurisdiccionales, pero por causas diferentes. En la declaración de procedencia se trata de la situación específica de proceder penalmente en contra de los servidores públicos que son inculcados por algún delito, debiendo el Congreso en tal caso erigirse como Jurado de Procedencia y cumplir con las formalidades del procedimiento previsto para el juicio político. En el caso de que el Congreso resuelva, por voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes, que ha de procederse en contra del inculcado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

Por tanto, el juicio político de acuerdo con la Constitución estatal será contra el gobernador, diputados al Congreso local y magistrados del Tribunal Superior de Justicia por: violaciones graves a la Constitución del Estado; manejo indebido de fondos y recursos del estado; actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho (artículo 125 de la Constitución y artículos 7o. y 8o. de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla).

En este supuesto el Congreso se erigirá como Gran Jurado, y una vez efectuado el procedimiento jurisdiccional, “si la resolución que se dicte es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, de uno a diez años” (artículo 10 de la LRSP).

Además de lo señalado, debe observarse que el juicio político “sólo puede iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, o dentro de un año después de la conclusión de sus funciones; las sanciones se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento” (artículo 9o. de la LRSP).

## XII. EVALUACIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA

En lo tocante a este punto, puede advertirse que desde hace algunos años en la doctrina se ha estado trabajando en la propuesta de una reforma constitucional en las entidades federativas, que bajo algunas ópticas dicen, debe hacerse de manera integral.

En los diversos replanteamientos acerca de la reforma constitucional en las entidades federativas, ha sido un parteaguas la reforma a la Constitución veracruzana en 2000, como afirma David Cienfuegos, “cuyos frutos aún están por advertirse y que seguramente serán compartidos por muchos de los proyectos que se han iniciado ya en otros estados”.<sup>56</sup>

La idea de dicha reforma obedece, entre otras razones, a que todas las constituciones locales han tenido innumerables reformas y aún así existen temas recurrentes en diversos ámbitos académicos y políticos que se sugiere su inclusión en la Constitución.

Por otra parte, también surgen voces que se oponen a tal pretensión fundamentando que es imperativo respetar la soberanía de los estados, que ceñirse a un modelo de organización global implica menoscabar la inventiva de los legisladores, y que por otra parte, el modelo constitucional de cada entidad federativa obedece a su propia historia y evolución. En fin, el tema de la reforma constitucional de las entidades federativas por el lado que se le vea es bastante interesante, desafortunadamente mu-

<sup>56</sup> Cienfuegos Salgado, David, y Morales Carrasco, Ricardo, (coords.), *Propuestas para un nuevo constitucionalismo local. Ideas y proyectos de Constitución para las entidades federativas mexicanas*, México, El Colegio de Guerrero, 2006, p. 5.

chos son los factores que impiden lograr consensos, formar una conciencia común de lo que significa nuestra nación, de las responsabilidades que tenemos y de lo que necesitamos hacer para salir adelante y progresar. Por el momento lo que sin duda puede ser provechoso es el seguir estudiando el tema.

### XIII. FUENTES CONSULTADAS

#### 1. *Bibliohemerografía*

- ARCHUNDIA DE LA ROSA, Rodolfo, “La autonomía del Poder Judicial del Estado de Puebla”, en ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico prácticos de los estados de la República mexicana*, México, UNAM, 2000.
- BARBOSA-RAMÍREZ, A. René, *La estructura económica de la Nueva España 1519-1810*, México, Siglo XXI Editores, 1971.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, y MORALES CARRASCO, Ricardo, (coords.), *Propuestas para un nuevo constitucionalismo local. Ideas y proyectos de Constitución para las entidades federativas mexicanas*, México, El Colegio de Guerrero, 2006.
- FLORESCANO, Enrique, *Atlas histórico de México*, 4a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1994.
- HIRSCHBERG, Julia, “La fundación de Puebla de los Ángeles mito y realidad”, *Historia mexicana*, México, vol. XXVIII, núm. 2, octubre-diciembre de 1978.
- Diccionario jurídico mexicano*, voz “veto presidencial”, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- , voz “juicio político”, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- LORETO LÓPEZ, Rosalía, *Los conventos femeninos y el mundo urbano de la Puebla de los Ángeles del siglo XVIII*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 2000.
- MORALES CARRASCO, Ricardo y FLIC-DAVOS DE SAGAUN, Diego, “Puebla”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Historia constitucional de las entidades federativas mexicanas*, México, Porrúa-UNAM, 2007.

SAYEG HELÚ, Jorge, *El nacimiento de la República federal mexicana*, México, Sepsetentas 159-SEP, 1974.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1985.

## 2. *Legislación*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, PGR-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 2 de octubre de 1917.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, 29 de julio de 1999.

Código de Instituciones Electorales del Estado de Puebla, publicado el 24 de febrero de 1995 y sus reformas de 1997.

Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, 1o. de enero de 2004.

Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, 15 de diciembre de 1994.

## 3. *Otros documentos*

“Carro completo del tricolor en el Congreso de Puebla”, *La Crónica*, 13 de noviembre de 2007.

Proceso Electoral Ordinario Puebla 2007, Concentrado de cómputo final de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

## 4. *Otras fuentes*

<http://cvc.cervantes.es/acrcult/ciudades/puebla/indice/historia.htm>.  
*Wikipedia.com*.

[http://eswipedia.org/wiki/Heroica\\_Puebla\\_de\\_Zaragoza](http://eswipedia.org/wiki/Heroica_Puebla_de_Zaragoza).