

## CAPÍTULO PRIMERO

### SURGIMIENTO DE PUEBLA COMO ESTADO FEDERADO

#### I. ETAPAS PREVIAS A LA INDEPENDENCIA

El reino de la Nueva España fue parte integrante del Estado moderno de tipo absolutista bajo la denominación de España. Y con el antecedente de la línea Alejandrina, el mandato papal repartió el mundo entre los reinos de España y Portugal.

Por real cédula del 20 de febrero de 1534, la Nueva España fue dividida en cuatro mitras o reinos: Michoacán, México, Guat zacualcos y las Mixtecas.<sup>1</sup> Por su parte el reino de México, quedó conformado con los territorios de las provincias de: México, Tlaxcala, Puebla de los Ángeles, Antequera (Oaxaca) y Valladolid (Morelia).

Por real ordenanza del rey Carlos III, promulgada el 4 de diciembre de 1786, se establecieron intendentes de ejército y de provincia, en lo que era el reino de la Nueva España. Don José de Galvez ministro de indias, formó 12 intendencias, a saber:

1. Intendencia de la Nueva Vizcaya formada por Durango y Chihuahua;
2. Intendencia de Sonora y Sinaloa;
3. Intendencia de San Luis Potosí, que comprendía las provincias de Tejas, Coahuila; Nuevo Santander o Tamaulipas, Nuevo Reino de León y los distritos de Charca, Altamira y catorce;
4. Intendencia de Zacatecas;
5. Intendencia de Guadalajara;
6. Intendencia de Guanajuato;
7. Intendencia de Valladolid, antes reino de Michoacán;
8. Intendencia de México;
9. Intendencia de Puebla;
10. Intendencia de

<sup>1</sup> Doger Guerrero, Enrique, *Gobierno estatal*, México, INAP-CNCPPAC, 2004, p. 44.

Veracruz; 11. Intendencia de Oaxaca; 12. Intendencia de Yucatán. Las provincias eran: 1. Provincia de Nuevo México; 2. Provincia de Nueva California; 3. Provincia de la Baja California.<sup>2</sup>

A las intendencias las dirigía una autoridad denominada gobernador-intendente o corregidor, y se puede considerar como el más lejano antecedente de los que posteriormente serán el titular del Poder Ejecutivo en las entidades federativas que conformen a México como República federal. Sobre todo, porque los asentamientos humanos precolombinos y el desarrollo de las poblaciones que fueron producto del desarrollo urbano, contribuyeron a construir el Estado mexicano desde el periodo de la Colonia.

Sobre la extensión territorial de la Intendencia de Puebla, se presentan diferentes comentarios, datos y sugerencias posibles; sin embargo, desde su establecimiento en el siglo XVIII hasta la independencia, el territorio poblano se modificó según los datos siguientes, así:

- El 4 de diciembre de 1786, fue creada la intendencia de Puebla y designado como primer intendente Manuel de Flón, conde de la cadena, comprendiendo además los partidos de Tlaxcala y Cuautla de Amilpas.
- En 1792, Cuautla de Amilpas pasó a formar parte de la intendencia de México, a cambio se adjudicó a Puebla el territorio de los partidos de Ihuapala y Tlapa que pertenecían a Cuautla.
- Por Real Cédula del 2 de mayo de 1793, se separó Tlaxcala convertida en gobierno militar.
- El territorio quedó constituido antes de la independencia desde las costas del Golfo de México hasta el Pacífico; de Tuxpan hasta Igualapan o Ihuapala en Guerrero. Los

<sup>2</sup> O'Gorman, Edmundo, *historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, pp. 24 y 25. Citado por Porras y López, Armando, y Porras de Hidalgo, Martha, *Puebla biografía de una ciudad*, México, BUAP-Ayuntamiento de Puebla, 2006, p. 67.

territorios de: Puebla, Totimehuacán, Amozoque, Cholula, Huejotzingo, Atlixco, Tochimilco, Izúcar, Chietla, Tepeaca, Chiautla, Acatlán, Piaxtla, Tepeji, Tecali, Tehuacan, San Juan de los Llanos, Teziutlán, Tetela, Zacatlán, Huauchinango, Huayacocotla; Tuxpan, Chicontepec, Tlapa e Iguala (n) o Ihualapa, ocupaban la intendencia de Puebla.<sup>3</sup>

## II. INDEPENDENCIA Y FORMACIÓN DEL ESTADO MEXICANO

El constitucionalismo de los estados tiene como fundamento teórico, el impulso de un tipo de Estado federal, sustentado en una Constitución que moldeara un régimen de tipo federalista —el federalismo es la teoría que lo sustenta—, de tal suerte que, el constitucionalismo poblano del siglo XIX, como el constitucionalismo de las demás entidades federativas, tienen como referente teórico y político originario, dos instrumentos: *a*) las ideas y conceptos del federalismo estadounidense, y *b*) la posibilidad de mantener poderes regionales provinciales, puesto de manifiesto en la lucha provincial convertida en una amenaza separatista en 1823, sustentada en la conformación del desarrollo urbano regional de la Nueva España. Ambos conceptos alimentaron el sentimiento federalista mexicano.

Aunque el origen hispano del sistema federal mexicano está ligado en por lo menos tres supuestos: *a*) la imitación del modelo estadounidense, ya que España mantenía un gobierno centralista —monarquía constitucional—; *b*) una consecuencia natural de México por la necesidad de evitar la desunión de las provincias, consecuencia de la actividad política que provocaron las diputaciones provinciales, y *c*) la recuperación de una organización política precortesiana, suponiendo la existencia de federación o confederación de reinos. Lo que sí influye en la formación del

<sup>3</sup> Cfr. Sánchez Flores, Ramón, *Relación Histórica del Honorable Congreso del Estado de Puebla (1821-2001)*, Puebla, Legislatura LIV, 2001, p. 34.

federalismo mexicano, sin lugar a dudas, es el pensamiento político estadounidense, más, las disposiciones de la Constitución de Cádiz que obligaron al rey a nombrar un jefe superior en cada provincia, y en cada una de ellas organizar la elección indirecta de una diputación provincial.<sup>4</sup>

Dentro de los antecedentes reales del federalismo mexicano impulsado por las regiones del territorio mexicano, entre otras están, aquellas acciones relacionadas con presiones y prácticas anteriores a la Independencia de México, prácticas que se vivían en algunas provincias alejadas del gobierno central de la Nueva España, como sucedió en el reino de Nueva Galicia, o con las capitanías generales de Yucatán y Guatemala; asimismo, las provincias internas de oriente y occidente, y con posterioridad este movimiento produjo que las intendencias tuvieran en buena parte, gobiernos independizados del virreinato; decisiones que permitieron facilitar la lucha política por la creación de un sistema de gobierno diferente al de tipo centralista, tomando en consideración la misma realidad social, política y regional de los asentamientos humanos del México independiente.

El 12 de mayo de 1823, Guadalajara por medio de su Junta Provisional, proclamó su independencia, sólo revocable por la adopción del sistema federal, Querétaro, Yucatán y Sonora se pronunciaron por el federalismo, Oaxaca instaló un congreso provincial y proclamó su independencia.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> En 1813 las Cortes de Cádiz ordenaron la creación de seis diputaciones provinciales en la Nueva España la primera que se conformó fue la de Mérida, después le siguieron las de Guadalajara y Monterrey. De la diputación de la ciudad de México dependieron las provincias de México, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro”. *Cfr.* Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 5a ed., México, Porrúa, 1996, p. 83.

<sup>5</sup> Hernández, Octavio A., “La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales”, en Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, t. I, México, 1967, p. 95. Manuel González Oropeza, señala que fue el 21 de junio de 1823 cuando la provincia de Guadalajara se convirtió oficialmente en el esta-

Con lo cual, el federalismo mexicano sería un resultado sincretista, de la combinación del federalismo estadounidense y de la defensa regionalista de las provincias de la Nueva España forjada durante tres siglos de Colonia.

Los textos plasmados en documentos que sustentan la historia institucional del siglo XIX, y que se convierten en fuentes y sustento del constitucionalismo de las entidades federativas, tienen sus raíces en el Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824 y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, los artículos siguientes nos muestran la naturaleza jurídica constitucional federalista.

Artículo 157. El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, legislativo, ejecutivo, y judicial; y nunca podrán unirse dos ó mas de ellos en una corporación ó persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.

Artículo 158. El poder legislativo de cada estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo que ellas dispongan.

Artículo 159. La persona ó personas á quienes los estados confiaren su poder ejecutivo, no podrá ejercerlo sino por determinado tiempo que fijará su constitución respectiva.

Artículo 160. El poder judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca ó designe la constitución, y todas las causas civiles ó criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidas en ellas hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia; y en la Constitución liberal del 5 de febrero de 1857 que en su artículo 109 anota Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

---

do libre de Jalisco, aunque en el Acta Declarativa de 16 de junio del mismo año, ya se lee el término Soberano. *Cfr.* González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, 1995, pp. 45 y 46.

Disposiciones que orientaron la conformación del poder público de las partes integrantes de la República federada, siempre sujetas al cuerpo constitucional general, pero con sus propias particularidades, que permitieron impulsar ensayos de ingeniería constitucional muy particular, como sucedió en Puebla.<sup>6</sup>

La confrontación ideológico política poblana entre centralistas y federalistas, plasmó las virtudes y defectos de la pugna de ideas, conceptos y tipos de República; en el sentido que se les imprimió a los textos de las Constituciones locales —propias del federalismo—, disposiciones que parecieron estar encaminadas a afianzar un ejercicio regional del poder público de las provincias. Esto es, ante la inestabilidad política y social del país desde 1821 hasta 1867, desde la consumación de la Independencia hasta el triunfo de la República liberal y federalista, el poder público como poder institucional o como poder *de facto*, tuvo su mejor ejercicio en el nivel regional y sobre todo el poder ejercido por los ayuntamientos.<sup>7</sup> No es casual que en un territorio como el que ocupó la provincia de Puebla, se hayan ensayado los tres tipos de Estado: monarquía, federalismo y centralismo, produ-

<sup>6</sup> Fue hasta la reforma política federal de 1977, cuando se inicia un proceso de homogeneización u homologación de disposiciones constitucionales federales obligatorias para las Constituciones estatales, y que en la reforma política de 1987 se plasma en la nueva estructura del artículo 116 de la Constitución federal, que junto con el 115 son el sustento del federalismo de finales del siglo XX y principios del siglo XXI. A partir de ahí el proceso de homogeneización se ha venido ampliado a temas diversos como: elecciones, fiscalización, planeación de largo plazo, fortalecimiento municipal, transparencia, etcétera, ante el retraso que mostraban las entidades federativas, en atención a las particularidades de las condiciones políticas y sociales de cada entidad federativa.

<sup>7</sup> Una vez fundada la ciudad de Puebla, ya desde que se asentaron los primeros colonos, se dieron un gobierno representativo, en el cual fungían como autoridades los vecinos destacados, influyentes o crosos terratenientes, según las tradiciones ya seculares de los ayuntamientos o diputaciones de la Corona española. Sánchez Flores, Ramón, *Relación histórica del Congreso del Estado de Puebla, corporación, Legislaturas y recintos parlamentarios 1821-2001*, Puebla, LIV Legislatura, p. 51.

ciendo un espacio de pugnas ideológicas y políticas, donde los monarquistas se convierten en centralistas con fuerte autoridad del clero católico, y por el otro lado, los liberales radicales y moderados, organizados como federalistas, miran en el derecho, en las normas constitucionales, el mejor instrumento para aplicar sus concepciones políticas e imponer su poder bajo un sustento institucional: constitucional y legal.

Esta lucha hace que destaque en la primera Constitución del estado de Puebla, la concepción de un régimen que dota al Poder Legislativo de fuerza y autoridad de exacerbada dosis de soberanía popular, tal y como la teoría de la soberanía rezaba, de depositar en el Congreso, la representación del nuevo soberano que no es otro que el pueblo, derribando el culto a los monarcas, alentando un importante parlamentarismo como vacuna al credo monarquista-centralista, que anulaba la existencia de estados libres y soberanos como partes integrantes de la naciente República.

La soberanía popular que tiene como soberano al pueblo, sustituye al soberano personal de la monarquía, siendo conceptos enfrentados en la lucha revolucionaria de independencia. Mientras la Constitución de Cádiz reconoce que la soberanía reside esencialmente en la nación (artículo 3o.), la Constitución de Apatzingán en su artículo 5o. enarbola una visión rousseauiana en la que: “La soberanía reside originalmente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos...”.

Impactando esta redacción de manera profunda y particular en el constituyente poblano, que a final de cuentas redacta una carta constitucional en la cual, el concepto de soberanía rousseauiano lleva a impulsar un Poder Legislativo fortalecido que se impone por encima de los otros dos poderes —Administrativo y Judicial—.

La historia institucional constitucional de Puebla está ligada a la historia política mexicana, que impacta el proceso difícil de construcción nacional y que están marcadas por la vida institu-

cional inestable desde 1824, pasando por el centralismo constitucionalizado en 1836, hasta llegar a la Constitución liberal de 1857, pero que destaca la restauración de la República o consolidación del Estado mexicano a partir de 1867. Porque no obstante que en Puebla se publica formalmente una Constitución estatal en 1825 y otra en 1861, será hasta las reformas de 1880 a la Constitución de 1861, cuando el sistema constitucional e institucional poblano se vuelve activo y se convierte en un camino o proyecto de conducción de la vida política y social, obligando a adecuar primero la Constitución de 1861 en 1870, 1880, 1883, continuando en 1892<sup>8</sup> y la Constitución ortodoxamente porfirista de 1894.<sup>9</sup> Se hace el mayor número de reformas constitucionales poblanas durante el denominado periodo porfirista. El general Porfirio Díaz<sup>10</sup> urgía de la armazón de un andamiaje legal que soportara la construcción de la gobernabilidad y de la paz social, fenómeno que exigió que las reformas constitucionales poblanas requirieran mayores adecuaciones en el final del siglo XIX.

A continuación se presenta un cuadro que muestra la estructura de los documentos constitucionales poblanos, mirados como siete documentos relacionados pero con sus particularidades, que tuvieron vigencia en el siglo XIX y la primera década del siglo XX. La diferencia estructural es radical y notoria entre la Constitución de 1825 y la de 1861; la reforma de 1870 que intro-

<sup>8</sup> Cfr. XLVIII Legislatura, *Historia del Congreso del Estado*, Puebla, 1983.

<sup>9</sup> Constitución Política. Estado Libre y Soberano de Puebla, *Periódico Oficial del Estado*, Sección de Leyes tomo dos año 1894, pp. 266-285, aprobada el 21 de agosto y ordenada su publicación el 23 de agosto de 1894. Cfr. Salazar Andreu, Juan Pablo, *Puebla y sus Constituciones federales (1825-1917)*, México ,Porrúa-ELD, 2010, pp. 215 y ss.

<sup>10</sup> “El elemento más importante del sistema político que desarrolló (Porfirio) Díaz, fue el acomodo de intereses que desplegó para conseguir un cuadro de gobernadores que le permitieran superar los tradicionales problemas y obstáculos que se planteaban entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales” Medina Peña, Luis, *Invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, FCE, 2004, p. 288



duce el Senado estatal, y luego la reforma de 1880, que construyen una estructura institucional y territorial, que con mínimos cambios se mantiene en las reformas posteriores de 1883, 1892 y 1894. En el siglo XX Puebla tendrá dos Constituciones, la del 8 de septiembre de 1917, y la del 17 de noviembre de 1982. Nueve Constituciones poblanas representan el constitucionalismo y el institucionalismo jurídico de Puebla, aunque existen otras voces que sólo consideran siete —1825, 1861, 1880, 1883, 1892, 1917 y 1982— como lo registra la primera historia del Congreso del estado de la XLVIII Legislatura local, y para Ma. Carmen Macías Vázquez que sólo considera cuatro: la de 1825, 1861, 1917 y 1982.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Macías Vázquez, Ma. Carmen, “El Congreso del Estado de Puebla”, en Chávez Hernández, Efrén (coord.), *Introducción al derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2009, p. 637.

## CONSTITUCIONES DEL ESTADO DE PUEBLA EN EL SIGLO XIX

### ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

1825 (7-XII)	1861 (14-IX)	1870 (10.XII)	1880 (5-VII)	1883(15-IX)	1892 (18-II)	1894 (21-VIII) <sup>1</sup>
184 artículos	132 artículos	157 artículos	175 artículos	174 artículos	174 artículos	155 artículos
DEL ESTADO Y SUS HABITANTES (1-24)	Título I Del Estado y su Soberanía (1-4)	Título I Del Estado y su Soberanía (1-4)	Título I Del Estado y su Soberanía (1-4)	Título I Del Estado y su Soberanía (1-4)	Título I Del Estado y su Soberanía (1-4)	LIBRO PRIMERO Título I Del Estado y su Soberanía (1-4)
FORMA DE GOBIERNO (25-31)	Título II De la forma de Gobierno (5-6)	Título II De la forma de Gobierno (5)	Título II De la forma de Gobierno (5-7)	Título II De la forma de gobierno (5-7)	Título II De la forma de gobierno (5-6)	Título II Del territorio del Estado (5)
DEL PODER LEGISLA- TIVO (32-37)	Título III De los Habitantes del Estado y sus derechos (7-14)	Título III De los Habitantes del Estado y sus derechos (7-13)	Título III De las garantías individuales (8-9)	Título III De las garantías individuales (8-9)	Título III De las garantías individuales (7-8)	Título III De la vecindad de los poblanos, de los habitantes y de los ciudadanos del estado; de sus derechos y obligaciones (6-20)

<p>DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS (38-55)</p>	<p>Título IV De los derechos y obligaciones de los ciudadanos del Estado (15- 22)</p>	<p>Título IV De los derechos y obligaciones de los ciudadanos del Estado (14- 20)</p>	<p>Título IV De la vecindad (10-12)</p>	<p>Título IV De la vecindad (10-12)</p>	<p>Título IV De la vecindad (9º -11)</p>	<p>LIBRO SEGUNDO Título Primero De la forma de gobierno del Estado, y de su administra- ción interior (21-24)</p>
<p>DE LOS DIPUTADOS (56-58)</p>	<p>Título V Del Poder Legislativo (23- 31)</p>	<p>Título V Del Poder Legislativo (21- 67). Secciones: 1ª. De su naturaleza y modo de ejercerlo (21) 2ª. De la Cámara de diputados 22-25. 3ª. De la Cámara de Senadores (26-29) 4ª. De las funciones económicas de ambas cámaras y prerrogativas de sus miembros (30-38)</p>	<p>Título V De los habitantes y de los ciudadanos del Estado, sus prerrogativas y deberes (13-19)</p>	<p>Título V De los habitantes y de los ciudadanos del Estado, sus prerrogativas y deberes (13-19)</p>	<p>Título V De los habitantes y de los ciudadanos del Estado, sus prerrogativas y deberes (12-19)</p>	<p>Título Segundo Del Departamento Legislativo (25- 54)</p>

DEL CONGRESO (59-69)	Título VI De la instalación del Congreso, lugar de sus sesiones y carácter de sus providencias (32-35)	5ª. Del tiempo, duración y lugar de las sesiones de la asamblea general (39-42)	Título VI De la división del territorio del Estado (20-22)	Título VI De la división del territorio del Estado (20-22)	Título VI De la división del territorio del Estado (20-22)	
DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO (70)	Título VII De las facultades del Congreso (36-37)	6ª. De las facultades de la Asamblea General. (43-45)	Título VII Del Poder Legislativo Sección primera De la organización del Poder Legislativo (23-29)	Título VII Del Poder Legislativo Sección primera De la organización del Poder Legislativo (23-29)	Título VII Del Poder Legislativo Sección primera De la organización del Poder Legislativo (23-29)	
DE LAS LEYES (71-84)	Título VIII De la iniciativa, formación y publicación de leyes (38-47)	7ª. De la iniciativa, formación y publicación de leyes (46-62)	Sección segunda De la instalación del Congreso, periodo de sus sesiones, lugar de su residencia y carácter de sus providencias (30-35)	Sección segunda De la instalación del Congreso, periodo de sus sesiones, lugar de su residencia y carácter de sus providencias (30-35)	Sección segunda De la instalación del Congreso, periodo de sus sesiones, lugar de su residencia y carácter de sus providencias (30-35)	

DEL NOMBRAMIENTO DE DIPUTADOS Al Congreso de la Federación (85-87)	Título IX De la Diputación permanente y los diputados en los recesos de la Legislatura (48-52)	8ª. De la diputación permanente <sup>2</sup> y de los miembros de la asamblea en su receso (63-67)	Sección tercera De las facultades del Congreso, deberes y atribuciones de los diputados (36-40)	Sección tercera De las facultades del Congreso, deberes y atribuciones de los diputados (36-40)	Sección tercera De las facultades del Congreso, deberes y atribuciones de los diputados (36-39)	
DEL GOBERNADOR (88-115)	Título X El Poder Ejecutivo (53-62)	Título VI Del Poder Ejecutivo ( 68-82) Cuatro Secciones	Sección cuarta De la iniciativa y formación de las leyes (41-49)	Sección cuarta De la iniciativa y formación de las leyes (41-49)	Sección cuarta De la iniciativa y formación de las leyes (40-48)	
DEL CONSEJO DE GOBIERNO (116-131)	Título XI De los secretarios de Gobierno (63-66)		Sección quinta De la Comisión permanente (50-51)	Sección quinta De la Comisión permanente (50-51)	Sección quinta De la Comisión permanente (49-50)	

<p>DE LOS AYUNTAMIENTOS (132-133)</p>	<p>Título XII De la división del territorio del Estado y del gobierno interior de los pueblos (67-80)</p>	<p>Título VII De la división del territorio del estado y del gobierno interior de los pueblos (83-96)</p>	<p>Título VIII Del Poder Ejecutivo Sección primera Del Gobernador, duración de su encargo, lugar de su residencia, sus deberes y atribuciones (52-61)</p>	<p>Título VIII Del Poder Ejecutivo Sección primera Del Gobernador, duración de su encargo, lugar de su residencia, sus deberes y atribuciones (52-61)</p>	<p>Título VIII Del Poder Ejecutivo Sección primera Del Gobernador, duración de su encargo, lugar de su residencia, sus deberes y atribuciones (51-59)</p>	<p>Título tercero Del departamento Ejecutivo (55-74)</p>
<p>PODER JUDICIAL DE LA ADMINIS- TRACIÓN DE JUSTICIA (134-144)</p>	<p>Título XIII Del Poder Judicial (81-90)</p>	<p>Título VIII Del poder judicial y del ministerio público (97-121)</p>	<p>Sección segunda De los Secretarios del Despacho (62-82)</p>	<p>Sección segunda De los Secretarios del Despacho (62-67)</p>	<p>Sección segunda De los Secretarios del Despacho (60-65)</p>	
			<p>Sección tercera De la administración política y municipal de los distritos (68-83)</p>	<p>Sección tercera De la administración política y municipal de los distritos (68-83)</p>	<p>Sección tercera De la administración política y municipal de los distritos (66-83)</p>	

DE LOS TRIBUNALES INFERIORES (145-148)	Título XIV De la Hacienda Pública del Estado (91-97)	Título IX De la hacienda pública del estado (122-126)	Título IX Del Poder Judicial (83-113)	Título IX Del Poder Judicial (84-113)	Título IX Del Poder Judicial (84-113)	Título cuarto Del Departamento Judicial ( 75-90)
DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES (149-167)	Título XV De la educación primaria y de la instrucción pública (98-100)	Título X De la educación primaria y de la educación pública (127-129)	Título X Del Ministerio Público (114-129)	Título X Del Ministerio Público (114-129)	Título X Del Ministerio Público (114-130)	Título quinto Del Ministerio Público (91-98)
						Título sexto Del gobierno interior de los pueblos (99- 114)
DEL TRIBUNAL DE INSPECCCIÓN (168-170)	Título XVI De la Guardia Nacional y fuerza de seguridad en el Estado (101-103)	Título XI De la guardia nacional y fuerza de seguridad del estado (130-132)	Título XI De la instrucción pública (130-133)	Título XI De la instrucción pública (130-133)	Título XI De la instrucción pública (131-134)	LIBRO TERCERO DISPOSICIONES VARIAS Título primero De la Instrucción Pública (115-118)

DEL JUICIO CIVIL Y CRIMINAL (171-179)	Título XVII De la responsabilidad de los funcionarios (104-116)	Título XII De la responsabilidad de los funcionarios públicos y de su enjuiciamiento (133-140)	Título XII De la seguridad pública (134)	Título XII De la seguridad pública (134)	Título XII De la seguridad pública (135)	Título segundo De la Seguridad Pública (119)
DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCION (180-184).	Título XVIII De la reforma de esta Constitución (117-119)	Título XIII De la reforma de esta constitución (141)	Título XIII De la hacienda pública del Estado (135-161)	Título XIII De la hacienda pública del Estado (135-160)	Título XIII De la hacienda pública del Estado (136-161)	Título tercero De la Hacienda Pública (120-130)
						Título cuarto De la Responsabilidad de los funcionarios públicos (131-139)
	Título XIX De la inviolabilidad de la Constitución (120)	Título XIV De la inviolabilidad de la constitución (142)	Título XV Previsiones generales (162-172)	Título XV Previsiones generales (161-171)	Título XV Previsiones generales (162-171)	Título quinto Previsiones generales (140-152)



	Título XX Previsiones generales (121-132)	Título XV De las previsiones generales (143-157)	Título XVI De la reforma de esta Constitución (173-174)	Título XVI De la reforma de esta Constitución (172-173)	Título XVI De la reforma de esta Constitución (172-173)	Título sexto De la reforma de esta Constitución (153)
			Título XVII De la inviolabilidad de la Constitución (175)	Título XVII De la inviolabilidad de la Constitución (174)	Título XVII De la inviolabilidad de la Constitución (174)	Título séptimo De la inviolabilidad de la Constitución (155)
	Transitorios (7)	Transitorios (4)	Transitorios (8)	Transitorios (1)	Transitorios (2)	Transitorios (7)

El cuadro permite mostrar un resumen muy apretado de la transformación institucional y organizacional estructural, de cada uno de los dos textos constitucionales: 1) la Constitución de 1825, y 2) la Constitución de 1861, con sus diferentes reformas en 1870, 1880, 1883, 1892 y 1894.

La Constitución de 1825 fue publicada por el Congreso Constituyente,<sup>12</sup> documento que se conformó con 18 títulos no numerados, que agruparon a 184 artículos, mostrando una temática general y pobre en su sistematización, alejada del formato seguido en la Constitución federalista de 1824, que fue su referente. El texto poblano, al igual que la carta magna federal, no considera un apartado para las garantías individuales, mostrando en general una técnica legislativa pobre. Pero, en su artículo 4o. recupera el pensamiento de la Constitución de Apatzingán, que dice: “Todo habitante del Estado es inviolable en sus derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad”.

La Constitución de 1861 fue promulgada por el gobernador interino Francisco Ibarra, mejora su técnica legislativa y también su estructura organizacional con 132 artículos, 52 menos que la anterior. Presenta una mejora estructural que se muestra en 20 títulos numerados en romanos. Destaca el título XII referente a la división del territorio del estado y del gobierno interior de los pueblos, que se va a convertir en el principal soporte social y político de los gobernadores del último tercio del siglo XIX y de la primera década del XX. Este título se convertirá en la construcción del mejor camino hacia un modelo de gobierno de tipo presidencialista o si se prefiere personalista o gobernadorista, que será apuntalado a través de un conjunto de disposiciones que buscarán el control de los territorios regionales denominados distritos, que a su vez se dividen en partes territoriales menores llamadas municipalidades, las cuales a su vez se dividen en pueblos, cuya población estaba dispersa.

<sup>12</sup> Cfr. XLVIII Legislatura, *Historia del Congreso del Estado*, Puebla, 1983, p. 35.

La mejora estructural de la Constitución de 1861, se ratifica en la separación que se organiza para las tareas ejecutivas y diferenciadas del gobierno, buscando impulsar una moderna administración pública por lo menos en tres de sus ramos: *a*) el de la Hacienda pública; *b*) el de la educación pública, y *c*) el referente a la seguridad pública, con la amenaza latente de castigar a los malos servidores públicos a través de la constitucionalización de la responsabilidad de los servidores públicos, como garantía para la eficacia en el servicio público.

La reforma constitucional primera llevada a cabo en 1870, adjudicada al gobernador Ignacio Romero Vargas, se considera como una propuesta frívola, que introduce ideas que el político y amigo de Sebastián Lerdo de Tejada, miró en su estancia en Europa, como el sistema bicameral, que no se tienen datos de aplicación real, ante la penuria que atravesaba el Estado, sin embargo el documento constitucional es parte importante del desarrollo del constitucionalismo poblano y de la transformación institucional, tomando en cuenta que el derecho es un sistema en sí mismo, que se autotransforma en sí mismo, que se transforma autoreferencialmente, y en cada cambio que sufre agrega mayores elementos, y en eso radica su importancia de este documento *ad hoc*.

Las reformas constitucionales de los años 1880 fueron publicadas por el gobernador Juan Crisóstomo Bonilla, las cuales responden y justifican el proceso de institucionalización de los orígenes del presidencialismo mexicano, impulsado en los estados libres y soberanos, que desde el origen del federalismo, reclamaron un amplio margen de libertad y maniobra de los grupos gobernantes regionales, para administrar de mejor manera el poder público en sus territorios, regiones, villas y pueblos. Pero también se expresan los efectos del triunfo de la República liberal sobre los centralistas en 1867, que es el momento considerado como del inicio de la consolidación del Estado mexicano, periodo en el cual se incorpora el pensamiento positivista de Augusto Comte —padre de la sociología—, las ideas de la sociología organicista de Herbert Spencer, que retomaron los científicos.

Para un comtiano y alumno del padre de la sociología como el poblano Gabino Barreda, México, y también Puebla, después de 1867 se adentraban en el tercer estadio social de desarrollo, el del periodo positivo de orden y progreso; atrás habían quedado el periodo teológico, dominado por la Iglesia durante la época colonial, y el periodo de turbulencia denominado metafísico, de la inestabilidad entre la guerra de Independencia y el triunfo liberal. Más el pensamiento spenceriano que miraba al Estado nacional como un hombre de pie, donde la cabeza exigía sólidos pies, brazos y cuerpo. Por ello no fue casual que a partir de 1880, las ideas comtianas, spencerianas, más las ideas nacionales impulsadas por los científicos, llevaran a apuntalar la ampliación de la base territorial, reconociendo el poder real de los caciques, de la fuerza de las regiones; constitucionalizando el reconocimiento de nuevas municipalidades, como la base sólida del poder político del gobernador poblano, llegando su control a toda población o comunidad.

La reforma constitucional de 1880, además destaca una adecuación pragmática, con una reorganización estructural más eficiente de su texto, el cual queda dividido en 18 títulos, subiendo el número de artículos de 132 a 175. Se reorganiza la estructura relativa a los poderes Legislativo y Ejecutivo, subdivididos a través de secciones, los títulos relativos a estos temas del poder público, como una mejora importante en la técnica legislativa. Igualmente, en esta reforma se reconoce por vez primera un título relativo a las garantías individuales, tanto las garantías plasmadas en la Constitución federal de 1857, como otras garantías reconocidas como propias del estado poblano. Desaparece el adjetivo de secretarios de gobierno, para adoptar funcionalmente el de secretarios de despacho, con la finalidad de responsabilizarse en la atención de los ramos de la administración pública estatal. Este perfeccionamiento de la administración pública estatal centralizada, se consolidó con la institucionalización del Ministerio Público, más el título relativo a la inviolabilidad de la Constitución.

Prácticamente esta reforma constitucional de 1880<sup>13</sup> a la Constitución de 1861, se convierte en el proceso legislativo que crea y da forma a la primera carta fundamental de los poblanos que es positiva y eficaz, cuya estructura estuvo vigente hasta 1892.

Las reformas llevadas a cabo en 1880 destacan por la incorporación de una sección al título VIII relativo al Poder Ejecutivo, cuya finalidad se dirigió a perfeccionar el andamiaje constitucional del sistema personalista —presidencialista— poblano en manos del gobernador. Apuntalado su poder por jefes políticos, creciente número de alcaldes y ayuntamientos en mayor número de municipalidades reconocidas, para terminar en una amplísima red de juntas auxiliares que administran a los pueblos dispersos en el territorio estatal, como el principio de la estructura política y administrativa. Si el nuevo pensamiento filosófico y sociológico se hizo presente, en los temas de educación se nota su referencia; mientras que en la Constitución de 1861, la educación primaria era tema prioritario para el estado, en la reforma de 1880 lo fue la educación secundaria y profesional, y en las reformas de 1883, el ideal fue mayor, se dio interés a la educación preparatoria y normal, como enseñanza con gratuidad por el estado. La estructura constitucional producto de las reformas a la Constitución de 1880, se mantuvo en las reformas de 1883 siendo gobernador Juan N. Méndez; asimismo, con las reformas de 1892, bajo la gubernatura de Crispín Aguilar Bobadilla. Por último, se reformó la Constitución en 1894 y la misma estuvo vigente hasta 1917, representa la ratificación del “orden y progreso” del porfirismo en pleno ejercicio.

<sup>13</sup> La segunda reforma a la Constitución de 1861, se llevó a cabo en 1870, que introduce el sistema bicameralista formalmente y de que se hará comentario particular adelante.