

## CAPÍTULO TERCERO

### CONSTITUCIONALISMO DE LA REFORMA LIBERAL (1861- 1880)

#### I. IMPACTO DE LA REVOLUCIÓN DE AYUTLA

##### 1. *Contexto nacional*

Después del triunfo de la Revolución de Ayutla, se llevó a cabo una adecuación pragmática del ejercicio del poder, que el triunfo de los liberales y el proceso de reinstitucionalización de la República federal golpeada por las luchas militares e ideológicas de quienes enarbolaban la bandera de una República centralista, exigía. Se hizo realidad regresar el poder al soberano, al pueblo como su fuente originaria, y con ese criterio el jefe de la revolución encarnó la voluntad popular, nombró jefes políticos y creó las condiciones para imponer gobernadores, quienes ejercerían un poder fuerte a través de un estatuto estatal,<sup>46</sup> pero que se hizo nacional en un momento en el cual México vivió una etapa a-constitucional, sin la existencia de Poder Legislativo federal.

No se debe dejar de lado que primero se tuvo un gobierno triunfalista liberal “de puros” encabezado por Juan Álvarez, como presidente de la República federal, con débil apoyo real, que lo obligó a abandonar el poder del Ejecutivo Federal en manos de los liberales “neutros o moderados”, encabezados por Ignacio Comonfort, quien llevó como secretario de gobernación, al ilustre jurista poblano José María Lafragua, quien es el autor de

<sup>46</sup> Véase artículo 2o. del Plan de Acapulco.

un documento legal para el ejercicio del poder en manos del presidente —el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana—,<sup>47</sup> que sustentado en el pragmatismo, abandona todo vestigio democratista y se instituye este documento administrativo, como el fundamento de un ejercicio presidencialista y racional del poder en México. Documento cuestionado, pero que entra en vigor e impacta en la conformación de la Constitución de 1857, que se convierte en referente para la Constitución poblana del 14 de septiembre de 1861.<sup>48</sup>

A diferencia de la Constitución federal, que sigue reconociendo a Dios como legislador supremo, la Constitución liberal poblana de 1861, muestra un exacerbado criterio liberalista con el preámbulo siguiente: “El Pueblo Libre y Soberano del Estado de Puebla, representado por su Congreso, para asegurar el inestimable don de la libertad y beneficios que de ella emanan; establecer la justicia y procurar su prosperidad”, decreta la nueva Constitución. Con ello se considera que el fundamento del texto no es otro que el ejercicio libre de los ciudadanos, el ejercicio libre de los hombres y deja atrás que la sociedad esté constituida por

<sup>47</sup> Publicado el 15 de mayo de 1856.

<sup>48</sup> Los rasgos presidencialistas se pueden localizar en los artículos: 80 “El presidente es el jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior, la seguridad en lo exterior y el fiel cumplimiento de las leyes”; 81 “Todas las facultades que por este estatuto no se señalen expresamente a los gobiernos de los Estados y Territorios, serán ejercidas por el Presidente de la República, conforme al artículo 3º. Del plan de Ayutla, reformado en Acapulco”, 82 “El presidente de la república podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del Consejo de Ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte.”; y, 114 “Los gobernadores de los estados y Distritos, y los jefes políticos de los territorios, serán nombrados por el Presidente de la República...”. Véase Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, t. II, México, 1967, pp. 193 y 196

voluntad divina.<sup>49</sup> Expresando que la organización y funcionamiento de la sociedad o del estado de Puebla es una construcción humana.

## 2. *Coyuntura histórica*

Del triunfo de la Revolución de Ayutla, del liberalismo en la Constitución de 1857 a la promulgación de la Constitución local en 1861, no fue tarea fácil, sobre todo porque Puebla representaba una de las sedes más virulentas por la pérdida de privilegios que arrebatava la desamortización de bienes eclesiásticos y las Leyes de Reforma.<sup>50</sup> Los seguidores del Plan de Tacubaya tuvieron en la ciudad angelical de Puebla, un centro de apoyo ideológico asegurado que no sería fácil perder y eso repercutió en la inestabilidad política que el estado vivió. A continuación se presenta una cronología apretada que da una visión de la coyuntura histórica que se vivía en ese momento.

1856. Con fecha 31 de marzo el presidente de la República Comonfort decretó la intervención de los bienes del clero poblano, ante la falta de operación del gobernador Ibarra y Ramos, fue relevado del cargo y nombrado Juan Bautista Traconis, que con

<sup>49</sup> “El nombre de Dios es usado no para que podamos concebirlo (puesto que es incomprensible, y su grandeza y poder resultan imposibles de concebir) sino para que podamos honrarle, así cualquier cosa que concebimos ha sido anteriormente percibida por los sentidos de una vez o por partes, y un hombre no puede tener idea que represente una cosa no sujeta a sensación. En consecuencia nadie puede concebir una cosa sino que debe concebirla situada en algún lugar, provista de una determinada magnitud y susceptible de dividirse en partes”. Hobbes, Thomas, *Leviatán*, 6a. ed. México, Gernika, 2007, pp. 31 y 32.

<sup>50</sup> Expedidas el 12 de julio de 1859 en Veracruz: Ley de nacionalización de bienes eclesiásticos y supresión de órdenes religiosas; 23 de julio Ley de matrimonio civil; 28 de julio ley del registro civil; 31 de julio, ley de secularización de panteones y días festivos; y la de libertad de cultos del 4 de diciembre de 1860.

el apoyo del secretario de gobernación José María Lafragua cumplieron el mandato presidencial.<sup>51</sup>

1857. Ante las presiones de la Iglesia católica y su movimiento, el gobernador Miguel Cástulo Alatraste decreta intervención de sus bienes en noviembre, con facultades que le otorgaba la Legislatura del estado; el 14 los rebeldes toman Izúcar, el 23 Atlixco, el 21 entran a Puebla. El gobernador sale el 21 de diciembre y establece su gobierno en la sierra norte.

1858. Durante la mayoría del año, el estado se mantuvo en manos de los llamados conservadores.

1859. Los liberales tomaron Zacapoaxtla en febrero de este año, base para abrir el camino a la recuperación del Estado, se declaró capital provisional ante el ataque a Zacatlán, también sede provisional.

1860. Mientras Juárez triunfa en la guerra de Reforma, en Puebla, los liberales recuperan los territorios de Chiauhtla, Acatlán, Matamoros, Huauchinango Texmelucan, Acatzingo, El Seco, y Tehuacán. Felipe Nerí Chacón como comandante general entregó la plaza de Puebla el 5 de enero de 1861 y el 8 de enero retornó el gobernador Miguel Cástulo Alatraste.<sup>52</sup> Debido a una fuerte pugna entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el gobernador Alatraste presenta su renuncia y lo sustituye Francisco Ibarra Ramos.<sup>53</sup>

### 3. Congreso Constituyente

De acuerdo a los datos asentados en la *Historia del Congreso del Estado*, como un trabajo histórico que presentó la Gran Co-

<sup>51</sup> Porras y López, Armando *et al.*, *op. cit.*, pp. 232 y 233.

<sup>52</sup> Cfr. Contreras Cruz, Carlos, "La gran década nacional. De la desamortización al triunfo de la república, 1856 - 1867", en Contreras Cruz, Carlos, Coordinador, *Puebla. Una historia compartida 1808-1917*, 2a. ed., México, BUAP, 2008.

<sup>53</sup> Baéz Lira, Fernando *et al.*, "Cronología comparada", en Contreras Cruz, Carlos, Coordinador, *Puebla. Una historia compartida 1808-1917*, 2a. ed., México, BUAP, 2008, p. 396.

misión y el Comité de Asuntos Editoriales de la XLVIII Legislatura estatal en 1983; el Congreso Constituyente de 1861 se enumera como el segundo o la segunda Legislatura, aunque históricamente a decir de Ramón Sánchez Flores, historiador del Congreso del Estado, “por protagonismo político se denominó II Legislatura”.<sup>54</sup> Aunque seguramente fue como respuesta a la inestabilidad política que vivió el país y Puebla, mandando un mensaje de un proceso de refundación de dicho poder público. Así, se pone como fecha de inicio de sus labores el 4 de septiembre de 1861, dejando como fecha de terminación 1863. Este Congreso estuvo conformado por los siguientes diputados:

- 1) Santiago Vicario, diputado por el distrito conformado por los partidos de San Juan de los Llanos, Tlatlauqui y Zaca-poaxtla, fungió como presidente.
- 2) Joaquín García Heras, diputado por el distrito de Tehuacán, fingió como vicepresidente.
- 3) Felipe de Jesús Isunza. Por el distrito de Puebla y Amozoc.
- 4) Pedro Pablo Carrillo. Por el distrito de Puebla y Amozoc.
- 5) Antonio Domínguez. Por el distrito de Matamoros, Chietla y Chautla.
- 6) Joaquín Ramírez de España. Por el distrito de Atlixco y Tochimilco.
- 7) Ramón Issac Hernández. Por el distrito de Tepeaca y Chalchicomula.
- 8) Vicente López Ovando. Por el distrito de Tepeaca y Chalchicomula.
- 9) José de la Rosa y Alencáster. Por el distrito de Tecali y Tepeji.
- 10) Gregorio Espinosa. Por el distrito de Acatlán.
- 11) Juan Nepomuceno Méndez. Por el distrito de Teziutlán y Tetela.

<sup>54</sup> Sánchez Flores, Ramón, *op. cit.*, p. 233.

- 12) Manuel Andrade Párraga, por el distrito de Zacatlán y Huauchinango, diputado secretario.
- 13) Ramón Márquez Galindo, por el distrito de Zacatlán y Huauchinango, diputado secretario.<sup>55</sup>

## II. DERECHOS FUNDAMENTALES

La Constitución liberal del 5 de febrero de 1857, estructuralmente representó una mejor organización en ocho títulos divididos en secciones, dejando bien claro el tema central del liberalismo —las garantías individuales— en el título primero. Mientras que la Constitución de Puebla de 1861, si bien incorpora como forma de organización y división en XX títulos sin secciones, representando cada uno a un tema específico. Así la estructura de la carta magna poblana, sigue su propio camino, su propio desarrollo, desligada de la federal. Por lo mismo la organización base será la de la Constitución de 1825, con las adecuaciones necesarias producto del liberalismo.

Puebla en su Constitución de 1825 a diferencia de la federal de 1825, reconoció los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, reproduciendo la concepción de los sentimientos plasmados en la Constitución de Apatzingán y siguiendo los principios originales de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Por lo cual no resulta novedoso observar la ratificación del reconocimiento de los derechos humanos en las disposiciones siguientes:

### TITULO III. De los habitantes del Estado y sus derechos

Art. 9. Todo habitante del Estado, además de los derechos que le garantiza la Constitución general, gozará de los que en ésta se le consignan.

Art. 10. Todos son libres en el Estado; los esclavos de otro país luego que pisen el territorio gozan de la plenitud de los derechos

<sup>55</sup> XLVIII Legislatura, *op. cit.*, p. 35

que corresponde al hombre, y quedan bajo la protección de las leyes.

Art. 11. Los derechos de los habitantes del Estado son los de libertad, igualdad y seguridad ante la ley, y el de manifestar y publicar libremente sus ideas. Esta manifestación no podrá ser objeto de inquisición judicial ó administrativa, sino en el caso de faltar a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

Art. 12. Todo habitante del Estado puede, conforme a la ley, ejercer el culto a la religión que profesa.

Art. 13. La ley es una para todos los habitantes de Puebla, ya proteja o castigue. El poder público no puede más que lo que la ley le determine, y el hombre todo lo que ella no le prohíba.

Art. 14. Las penas propiamente tales, sólo pueden aplicarse por la autoridad judicial y en virtud de leyes preexistentes. El gobernador del Estado solo podrá imponer correccionalmente, hasta quinientos pesos de multa ó hasta veinte días de reclusión en los casos, términos y modo que designará una ley secundaria. La misma ley se ocupará de fijar el máximo de las penas correccionales que pueden aplicar los jefes políticos, jueces de primera instancia, alcaldes y jueces de paz.

Curiosamente el derecho a la propiedad privada no queda constitucionalizado, subordinándose a su respeto en el artículo 27 de la Constitución federal. Por el contrario se ratifican los derechos liberales de pensar, escribir y sobre todo de profesar la religión que le acomode, posición muy dura para una entidad en la cual la Iglesia católica mantenía una hegemonía ideológica. Se ratifica la igualdad liberal de ser todo hombre igual a otros ante la ley, y se hace lo mismo con la seguridad jurídica para obtener una administración de justicia apegada a derecho. Dentro de estos derechos salta uno reconocido de trascendencia, sin lugar a dudas es del derecho de tipo político de reunirse para discutir los negocios públicos, además de reconocer el derecho de petición, plasmados en el artículo 16, fracción II.

Destaca la constitucionalización poblana de un régimen sustentado en el gobierno de las leyes y no de los hombres, como sustento de protección de los derechos humanos o de las garan-

tías individuales; destacando como límite de la acción de los gobernantes a hacer sólo lo que la ley ordena, frente al campo de acción de una libertad negativa de los gobernados de hacer todo aquello que no le prohíba las leyes. Así, dice el artículo 13: “La ley es una para todos los habitantes de Puebla, ya proteja o castigue. El poder público no puede más que lo que la ley le determine, y el hombre todo lo que ella no le prohíba”.

### III. DIVISIÓN DE PODERES

Respeto del tema que nos ocupa que es el del poder público, queda claro que el estado de Puebla, es libre e independiente de otro cualquier estado, en abierta referencia al Estado eclesiástico; y también reconoce que Puebla es un estado soberano en lo que toca a su administración y régimen interior. De acuerdo al artículo 2o., dejando sin lugar a dudas, que la soberanía reside originaria y esencialmente en el pueblo y se ejerce por los poderes del estado, según disposición del artículo 3o. Para rematar el artículo 4o. especificando que:

Todo poder público se instituye en beneficio del pueblo, y sólo éste por medio de sus legítimos representantes y de la manera que determina la Constitución general, tiene derecho para alterar ó modificar la forma de su gobierno.

Queda totalmente plasmado en ésta disposición, la secularización del poder público, el reconocimiento del pueblo como soberano, y generador único del poder público. Siendo reconocido al mismo pueblo, la facultad de alterar, de cambiar, de modificar la forma de gobierno, dejando en segundo lugar dicha modificación por disposición de la Constitución federal. En otras palabras, se constitucionaliza el derecho de la revolución, por el mismo pueblo, lo que hace totalmente diferente este texto al de la primera Constitución de 1825.

El título II se refiere a la forma de gobierno, en sólo dos artículos, el 5o. y el 6o. En el primero se anota que: “El Estado de



Puebla adopta para su régimen interior el gobierno republicano representativo, popular federal” y en el artículo 6o. se especifica cómo se ejerce dicho poder, al declarar que:

El ejercicio del supremo poder del Estado se divide en legislativo, ejecutivo y judicial. El primero reside en el Congreso; el segundo —ejecutivo— en el gobernador y sus secretarios, los jefes políticos y Ayuntamientos; y el tercero —judicial— en los ministros de los tribunales superiores, jueces de primera instancia, alcaides y jueces de paz; no pudiéndose reunir dos ó más poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Destacando en primer momento un reconocimiento particular del tamaño, estructura y por lo mismo poder del Ejecutivo, que no se ciñe sólo a la persona del gobernador, sino que incluye a otras estructuras que invaden el ámbito municipal, integrado por la persona del gobernador, las personas de sus secretarios como integrantes de su gabinete, más aquellos que se desempeñan como jefes políticos, para terminar enganchando a los ayuntamientos. Destruyendo con la disposición del artículo 6o., el régimen de tipo parlamentario creado en la Constitución poblana anterior en su artículo 26 que reconocía la residencia del supremo poder del estado en el Congreso, y así, la nueva disposición del artículo 6o. contrasta y confronta directamente al 26, sembrando la semilla de un sistema presidencialista en el ámbito estatal poblano.

## 1. *Poder Legislativo*

### A. *Integración*

Se mejora la técnica legislativa con una redacción precisa en el texto constitucional de 1861, donde queda claro que el ejercicio del Poder Legislativo residirá en una asamblea que llevará por nombre “Congreso del Estado Libre Soberano de Puebla” a de-

cir del artículo 23. Integrado por representantes nombrados cada dos años (artículo 24); con inviolabilidad de las opiniones de los diputados en el ejercicio del cargo (artículo 30).

### B. Elección

La base de la representación para la elección de los integrantes del Poder Legislativo, era la población, el artículo 25 anotaba que por cada 40 000 habitantes o por una fracción que exceda de 20 000 se elegirá un diputado y por cada propietario se nombrará un suplente. La elección sería indirecta en primer grado,<sup>56</sup> en los términos que prevenga la ley electoral (artículo 26). Se fijaba como requisitos, por el artículo 27, ser ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos, con dos años de residencia por lo menos, y mayor de 25 años el día de la elección.

En esta Constitución como resultado de su mejora legislativa, se presentó una adecuación al toque liberal triunfante y el federalismo que abraza la Constitución poblana, por ello, se deja en claro en los impedimentos para ser diputados locales además de los funcionarios del Poder Ejecutivo y del Judicial estatal a los funcionarios federales, sin excepción alguna. El artículo 28, anotó quiénes estaban impedidos para ocupar el puesto de diputado local, a saber: el gobernador del estado; los magistrados y jueces de la federación; los empleados en las rentas generales; los ministros y fiscales del Tribunal Superior; los secretarios de gobierno, ni los ministros de cualquier culto o sus tesoreros. Los jefes políticos y los demás funcionarios o empleados del Estado, tampoco podrán serlo por el distrito en que ejerzan jurisdicción, así también el artículo 29, reafirmó que “El cargo de diputado es

<sup>56</sup> Inmediatamente después de haberse jurado y publicado la Constitución de 1861, el 25 de septiembre de 1861 se hizo una fe de erratas sobre el artículo 26 para señalar que por error se anotó elección directa en primer grado cuando debe decir “La elección de sus integrantes será indirecta en primer grado, en los términos que prevenga la ley electoral”. XLVIII Legislatura, *op. cit.*, p. 164.

incompatible con cualquier comisión o destino del Estado, o del gobierno general en que se disfrute sueldo”.

### *C. Atribuciones*

En el artículo 36 se establecen las facultades del Congreso, acordes con la Constitución federal de 1857 y siguiendo su estructura, se da prioridad al papel de autoridad política responsable de la justicia electoral en primer lugar; después se mantienen las disposiciones que ya contemplaba la Constitución anterior de 1825, con algunas salvedades que se mencionan abajo; no debe olvidarse que el Constituyente de Querétaro de 1857, impulsó un Poder Legislativo unicameral, en donde la Cámara de Diputados tuvo un papel importante formalmente, pero materialmente muy relativo con las fuertes presiones impulsadas desde el Poder Ejecutivo.

Las atribuciones del Poder Legislativo poblano, se dan como posible consecuencia de la nueva etapa del constitucionalismo liberal mexicano, a continuación se transcribe todas las que enumera el mencionado artículo.

Art. 36. Son facultades del Congreso:

I. Calificar las elecciones de sus miembros, convocando a nueva elección al distrito respectivo, en caso de nulidad ó falta absoluta del propietario y el suplente.

II. Calificar la legalidad ó validez de la elección de gobernador, convocando á nuevas elecciones en caso de nulidad absoluta declarada por la mayoría de los diputados presentes.

III. Proceder al escrutinio y declarar Gobernador del Estado al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de sufragios. En caso de empate será el Gobernador el que elija el Congreso por mayoría absoluta de votos entre los que tengan igual número. Cuando no haya ese empate, el Congreso elegirá entre cuatro de los que hubieren obtenido mayoría relativa. No habiendo este número de ciudadanos con sufragios, la elección se hará entre aquellos que los hayan obtenido.

IV. Proceder al escrutinio y declarar ministros y fiscales del Tribunal Superior, tanto propietarios como suplentes, á los individuos que hubieren obtenido mayor número de votos para el efecto, en los distritos electorales.

V. Expedir, interpretar y derogar las leyes ó acuerdos en lo conducente á la administración y gobierno interior del Estado.

VI. Iniciar al Congreso de la Unión leyes generales y representar contra las que se opongan ó perjudiquen los intereses del Estado.

VII. Arreglar los límites de éste por convenios, que sujetará á la aprobación del Congreso general.

VIII. Crear y suprimir empleos públicos en el Estado y señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones.

IX. Aprobar el presupuesto de gasto que debe presentar el Ejecutivo al principio del segundo período de sesiones de cada año, decretando las contribuciones necesarias para cubrirlo, así como el contingente con que haya de contribuir el Estado para los gastos de la federación.

X. Facultar al ejecutivo para celebrar contratos ó adquirir empréstitos sobre las rentas del Estado, sujetándose a las bases que se señalen.

XI. Expedir leyes para conceder retiros ó pensiones y para otorgar premios por servicios eminentes al Estado.

XII. Conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias cuando así lo exijan las circunstancias críticas del Estado y le acuerden los dos tercios de los diputados presentes.

XIII. Declarar si ha ó no lugar a la formación de causa por delitos oficiales y comunes a los miembros del Congreso, al Gobernador del Estado, a sus secretarios y a los ministros y fiscales del Tribunal Superior.

XIV. Protestar o no su ratificación para los efectos de la parte 3ª art. 72 de la Constitución general, y dar su voto en el caso del Art. 127 de la misma constitución.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Está relacionado con ser informado los congresos estatales, en el caso de creación de nuevos estado o territorios, y para el caso de ser parte del constituyente permanente en materia de reformas a la Constitución federal.

XV. Ampliar o disminuir el número de distritos en que por esta Constitución se divide el Estado y sus respectivos territorios, sujetándose a lo prevenido para la reforma de esta Constitución.

XVI. Expedir reglas de colonización, conforme a las bases que determine el gobierno general.

XVII. Fomentar de preferencia la educación primaria, la instrucción pública y promover todos los ramos de la prosperidad.

XVIII. Proteger sin preferencia la libertad de cultos, conforme a la ley general.

XIX. Conceder o denegar la gracia de legitimación.

XX. Rehabilitar en los derechos de ciudadanos a quienes los hubieren perdido.

XXI. Determinar el modo de cubrir el contingente de sangre para el ejército nacional.

XXII. Conceder o denegar indulto a los reos del Estado.

XXIII. Conceder amnistías cuando lo estime oportuno, a los reos del Estado que alteren ó trastornen el orden público ó promuevan alguna condición.

XXIV. Conceder habilitación de edad a los menores que la soliciten fundadamente.

XXV. Dispensar de las leyes del Estado en los casos que puedan presentarse.

XXVI. Resolver las diferencias que se susciten entre el Ejecutivo y los Tribunales superiores del Estado.

XXVII. Prorrogar hasta por cuarenta días útiles sus sesiones ordinarias, cuando así lo acuerden los dos tercios de los diputados presentes.

XXVIII. Recibir a los diputados, gobernador, ministros y fiscales de los Tribunales superiores, así propietarios como suplentes, la protesta de obediencia y acatamiento a las Constituciones general y particular del Estado y a las leyes que de ambas procedan.

XXIX. Expedir su reglamento parlamentario.

Destacan las atribuciones del Poder Legislativo conocidas teóricamente como de tipo político, calificando las elecciones; se adjudican facultades para hacer realidad el impulso de un Estado federal nuevo, renovado, impulsando las condiciones de desarrollo liberal económico, para ello el Congreso ahora está obligado a

garantizar la libertad de credos religiosos y poner atención en la educación, así como impulsar actividades como la colonización para importar nuevas formas explotación de la tierra. Y como representante popular se parte en los procesos de formación de nuevos estados o territorios. Se amplían sus facultades materialmente administrativas, que están entre otras, en aquellas de conceder indulto y amnistías a reos; habilitar edad a menores, y rehabilitar derechos de ciudadanos. Por su parte, las atribuciones materialmente jurisdiccionales, se resumían en calificar las elecciones de sus miembros, de gobernador y de integrantes del Poder Judicial; declarar si ha lugar a proceder en contra de diputados, el gobernador, secretarios de Estado, ministros y fiscales, por la comisión de delitos oficiales y de fuero común.

Pero el golpe mayor en contra del Poder Legislativo, lo especificó la fracción XII del citado artículo 36, donde se anota que se faculta al Congreso a: “Conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias cuando así lo exijan las circunstancias críticas del Estado y le acuerden los dos tercios de los diputados presentes”. Disposición que contrasta con su antecedente en la Constitución poblana de 1825, que en la fracción X del artículo 70 anota: “Dar al gobierno por tiempo determinado facultades extraordinarias, que no se opongan á la independencia, ó federación, siempre que lo juzgue indispensable las tres cuartas partes de los diputados presentes”. Como se aprecia, la Constitución de 1861, flexibiliza en mayor medida, la entrega de facultades extraordinarias al gobernador fortaleciendo al Poder Ejecutivo.

## *2. Poder Ejecutivo*

### *A. Integración*

Reside el Poder Ejecutivo según se desprende del texto del artículo 60. en el gobernador, en los secretarios de despacho del mismo gobernador, en los jefes políticos y en los ayuntamientos. Se crea un poder, valga la redundancia, un poder poderoso que

su presencia se ramifica en todo el territorio estatal. El gobernador en su calidad de la titularidad del Poder Ejecutivo, es denominado “Gobernador del Estado Libre y Soberano de Puebla” (artículo 53).

Se construye una maquinaria de poder territorial que llega hasta las municipalidades, todas consideradas por mandato constitucional, como parte integrante de un poder que por su propia naturaleza es personal, sin embargo, este será el inicio de experimentar en el estado poblano, el uso de la ley como decisión política y la sumisión de sus juristas, que silenciosos, no cuestionaron la construcción del modelo más autoritario que se pudiera tener imaginación y sobre todo que atentaba contra la teoría de la división de poderes, la filosofía política y la lógica. Lo que pocos años después, el jurista y político León Guzmán calificaría como monstruoso a decir de González Oropeza:

El gobernador es el único que ejerce el poder ejecutivo y su ejercicio no lo comparte con los secretarios, jefes políticos y demás ayudantes [...] Guzmán asevera que la unidad del poder ejecutivo conlleva la libre facultad para nombrar a sus auxiliares.<sup>58</sup>

## B. Elección

Dice el artículo 54: “El gobernador será electo directamente en primer grado por el pueblo, según lo prevenga la ley electoral. El Congreso hará el escrutinio y declarará por una ley quien es gobernador, con arreglo a las fracciones II y III del artículo 36”. Con duración de cuatro años, tomando posesión el 1o. de octubre y con reelección discontinua por un periodo, en atención al artículo 56. Con lo cual se da entrada a la elección directa del pueblo, provocando que el gobernador se debe a él y ya no a la

<sup>58</sup> González Oropeza, Manuel, “León Guzmán: Forjador de Instituciones” Prólogo a la obra, Guzmán, León, *El Sistema de dos Cámaras y sus consecuencias*, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2003, p. 41

decisión del Poder Legislativo, para consolidar un sistema presidencialista o gobernadorista, dejando en el Legislativo la emisión del decreto que formaliza la nominación, como acto meramente protocolario.

### *C. Atribuciones*

Las atribuciones en la nueva Constitución están encaminadas a fortalecer el poder del gobernador, destacan entre las que le suman poder las siguientes, enumeradas en el artículo 60:

- Indicar al Congreso las leyes que juzgue convenientes, y pedirle que inicie ante la unión las que sean del reporte de éste.
- Mandar y disciplinar la guardia nacional del estado con arreglo a leyes vigentes.
- Cuidar que los tribunales superiores administren justicia con puntualidad y exactitud, excitándolos al efecto cuando lo creyere conveniente.
- Nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho.
- Elegir y remover con causa a todos los empleados públicos cuyo nombramiento no esté determinado en la Constitución.
- Nombrará los jueces de letras, previa terna por el pleno del tribunal superior
- Constituirse con sus secretarios en Junta Electoral para hacer el escrutinio y declarar electo jefe político, el que hubiere obtenido mayor número de votos en el distrito respectivo.
- Suspender a los jefes políticos, y con informes de estos a los alcaldes y miembros de los ayuntamientos que abusen de sus facultades administrativas, poniéndolos a disposición de juez competente.



Como se aprecia, las facultades que recibe el gobernador, lo convierten en un hombre público muy poderoso, que tiene bajo su mando la guardia nacional, nombra a la burocracia de primer nivel, sus secretarios de despacho; que nombra a todos los jueces de primera instancia; que nombra a los fiscales, que decide quienes sean los jefes políticos; pero sobre todo, que cuenta con la capacidad para destituir jefes políticos, alcaldes e integrantes de los ayuntamientos. Sentándose así la estructura constitucional y legal de un auténtico sistema de gobierno de tipo presidencial fuerte y centralizado.

Por la amenaza de que el poder del gobernador se pudiera extralimitar, el artículo 62 le prohíbe:

- Mandar personalmente la guardia nacional sin permiso del Congreso.
- Ausentarse por más de dos días sin autorización del Congreso.
- Suspender elecciones.
- Suspender sesiones del Congreso.
- Involucrarse en la administración de justicia.
- Atacar las garantías que las leyes conceden al hombre.

### E. Administración pública

*Secretarios de gobierno.* La génesis de la administración pública centralizada poblana se encuentra en la figura de los secretarios de gobierno. Un elemento importante que ayuda también de forma institucional a desmontar el proyecto constitucional poblano de tipo parlamentario, es la desaparición de la Junta de Gobierno, y el impulso de una estructura burocrática que sienta las bases de una futura y creciente burocracia; cabe hacer mención que, la Constitución anterior, sólo contemplaba un secretario del gober-

nador.<sup>59</sup> Para el nuevo texto de 1861, el gobernador comanda una incipiente burocracia que vino a sustituir a la figura del Consejo de Gobierno; la cual va a obedecer al gobernador, va a depender de sus órdenes y deseos; ya no va a actuar como un grupo de consejeros, sino como un grupo de empleados del ejecutivo. En el título XI, bajo el rubro “De los secretarios de gobierno” en el artículo 63, señala que:

Para el despacho de los negocios públicos habrá cuatro secretarios que autorizarán con su firma las disposiciones de sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no se obedecerán y de las que serán personalmente responsables cuando pugnen con la constitución y leyes, así generales de la república como particulares del Estado.

De tal suerte que el estado de Puebla, arranca con su segunda Constitución, una burocracia integrada por cuatro secretarios de despacho, para ser responsables especializados de igual número de áreas administrativas, corresponsables con el titular del Poder Ejecutivo. Esos ramos de la administración fueron: Gobernación y Milicia, de Hacienda, de Justicia, Negocios Eclesiásticos y Policía, y de Instrucción Pública y Fomento,<sup>60</sup> temas a los que hace referencia la misma carta magna en los artículos del 91 al 103 en los títulos referidos a la Hacienda pública, de la educación primaria y de la instrucción pública y de la guardia nacional y fuerza de seguridad del estado.

<sup>59</sup> De acuerdo al texto del artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1825: “El Gobernador tendrá un secretario, nombrado y dotado según la ley de la materia”.

<sup>60</sup> Siendo gobernador Miguel Cástulo Alatríste, el Congreso del estado expidió un decreto en el cual se consideraba que. “Mientras se expide la Constitución, el Gobernador del Estado tendrá para el despacho de negocios públicos cuatro secretarios: de Gobernación y Milicia, de Hacienda, de Justicia, Negocios Eclesiásticos y Policía y de Instrucción Pública y Fomento”. Cuenya Mateos, Miguel Ángel, Luna Cevada, Gabriel, Romero Aburto, Julio César, *Inventario de bandos, leyes, decretos y ordenanzas del ayuntamiento de Puebla 1531-1910*, Puebla, BUAP-VIEP-CONACYT, 1999, p. 93.

Además, los cuatro secretarios de despacho, estaban obligados a desempeñar las funciones de un cuerpo consultivo, de acuerdo a lo establecido por una ley específica, en atención a lo ordenado por el artículo 64 y aunque esta disposición que reconoce un mini consejo de ministros, y se pudiera considerar como una figura de comportamiento cuasi parlamentario, por el hecho de que los citados secretarios de despacho eran nombrados por el gobernador, estaban bajo su mando, sus órdenes y su dirección, por lo mismo, seguirían sin oposición, ni confrontación el mandato del gobernador.

Mientras, el artículo 66 apunta que los secretarios para ejercer su encargo, harán ante el gobernador la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales y las del estado, y de procurar por todos los medios la felicidad del pueblo. El mismo texto constitucional, encubre el nombramiento de los citados secretarios de gobierno, por parte del propio titular del Poder Ejecutivo, como una evidencia más del apuntalamiento en el estado de Puebla, de un régimen de tipo presidencialista. Para este nombramiento se actualizaba la atribución del gobernador reconocida en la fracción XIII del artículo 60 que reconoce como una atribución o deber del gobernador “la de elegir y remover con causa, a todos los empleados públicos cuyo nombramiento no esté determinado en la Constitución, o no comenten las leyes u otras autoridades”. Y por lo tanto, en función de la misma al no estar regulada otra forma de nombramiento de los secretarios de gobierno, el gobernador tenía la facultad de nombrar y de remover a los mismos. Reproduciendo las bases de uno de los instrumentos legales, administrativos y políticos en la construcción del presidencialismo a la mexicana.

*Los jefes políticos.* Es claro y totalmente notorio que en la Constitución liberal poblana de 1861, fue derribada la visión parlamentaria y se encaminó a la concentración del poder público en manos del titular del Poder Ejecutivo. Ya que en materia de agentes vigilantes y administradores del territorio, denominados prefectos y subprefectos por la Constitución de 1825, ahora en

la Constitución poblana liberal de 1861, quedaba claro que tales actores recibían nueva denominación, la de jefe político, que deberían ser nombrados por el pueblo en forma directa, pero el reconocimiento de dicho nombramiento quedaba sujeto a la declaración formal en manos del gobernador y de sus cuatro secretarios de gobierno. El texto del artículo 69 es elocuente: “Los jefes políticos serán nombrados directamente por el pueblo, declarado el nombramiento por el Ejecutivo con sus secretarios, y se renovarán cada dos años”.

Los jefes políticos se convirtieron constitucionalmente en el soporte de la fortaleza del Poder Ejecutivo estatal, transformándose en los agentes y pilares de la estabilidad política, social, económica del estado, que cobraría importancia después de la consolidación del Estado mexicano, esto es, después de la restauración de la República en 1867. Las atribuciones reconocidas en la Constitución en su artículo 71, los ponen como auténticos ejecutores de decisiones gubernativas, que por su importancia se transcriben a continuación:

Las atribuciones de los jefes políticos son:

I.- Nombrar y remover con causa á los empleados de la jefatura de su cargo, dando cuenta al gobierno.

II.- Visitar por lo menos una vez en su período, con los objetos que determinará una ley, el distrito que el pueblo ha puesto á su cuidado.

III.- Presidir al Ayuntamiento de la cabecera del distrito y á los de las municipalidades cuando se encuentren en ellas.

IV.- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos legales de los Ayuntamientos y suspender aquellos que fueran contrarios a las leyes.

V.- Cuidar escrupulosamente de la buena inversión de los fondos de los Ayuntamientos.

VI.- Disponer de la guardia nacional y de la fuerza de seguridad conforme á la ley.

VII.- Mandar personalmente en campaña previa la licencia del Ejecutivo, y sin ella en los casos apremiantes que no admitan demora, la misma guardia nacional de sus distritos dentro de los términos de su mando.

VIII.- Conservar el orden y tranquilidad en los pueblos de su distrito.

IX.- Velar sobre el más puntual cumplimiento de los bandos de policía.

X.- Visitar frecuentemente los establecimientos de beneficencia y remediar inmediatamente las faltas que en ellos advierta, dando cuenta al gobierno con la que no esté en sus facultades remediar.

XI.- Publicar las leyes luego que las reciban y vigilar sobre su observancia.

XII.- Excitar á los jueces de primera instancia y á los alcaldes para que administren pronta y cumplida justicia.

Así, los jefes políticos se convirtieron en mini gobernadores en cada uno de los 21 distritos, con facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, dependientes directos del gobernador, montados además, sobre la autoridad de los presidentes municipales y sus ayuntamientos, llegando hasta las autoridades auxiliares municipales reconocidas en la misma Constitución de 1861, denominadas juntas municipales.

En suma, las atribuciones reconocidas, se puede considerar que llegaron a representar la concentración de facultades de los tres poderes públicos, encarnados en una sola persona, lo que se aprecia en las consideraciones siguientes:

- 1) Se convirtieron en autoridad ejecutiva de una parte del territorio estatal, de un distrito conformado por varias municipalidades, a su vez conformadas por pueblos y rancherías.
- 2) Podían actuar como presidentes municipales y por lo mismo presidir no sólo el ayuntamiento de la cabecera distrital, sino que todo ayuntamiento que le viniera en gana, por el solo hecho de encontrarse de paso en alguna municipalidad, trastocando el ejercicio tradicional y originario las históricas autoridades locales.
- 3) Se les concedieron atribuciones materialmente ejecutivas superiores a las autoridades municipales, para contar con la

fuerza o poder, para que los acuerdos municipales se cumplieran, pero al mismo tiempo se les reconocían facultades materialmente legislativas, para decidir si los acuerdos municipales cumplían requisitos de legalidad o de constitucionalidad, que en estricto derecho debería de ejercer el Poder Legislativo. Esta última disposición, se puede mirar como una afrenta a las facultades del Congreso local en proceso de disminución política.

- 4) Los jefes políticos, fueron considerados los super tesoreros de los fondos municipales, bajo la idea de que estaban obligados a hacer buenas inversiones de los recursos financieros.
- 5) Fue garantizada la concentración y el ejercicio del poder de uso de la violencia, para apuntalar su mando regional, disponiendo de la guardia nacional y de las fuerzas de seguridad pública, aún sin autorización del gobernador, amparados en supuestos casos de emergencia que no admitían demora, con el pretexto de mantener el orden y tranquilidad sociales.
- 6) Asimismo, contaban con la facultad constitucional materialmente jurisdiccional, para presionar y someter a los jueces de primera instancia y a los alcaldes, bajo el pretexto de la necesidad de una administración de justicia pronta y expedita o cumplida.

### 3. *Poder Judicial*

#### A. *Integración*

Su ejercicio se depositó en el Tribunal Superior, jueces de letras, alcaldes y jueces de paz en atención al artículo 81. La composición del Tribunal Superior quedó plasmada en el artículo 82. Cuatro ministros divididos en: dos que se denominaban de segunda instancia; uno de tercera instancia; uno de Tribunal supremo; tres fiscales; dos abogados, y un procurador de pobres.

## B. *Nombramiento*

Tribunal Superior de Justicia. Otro elemento significativo de la Constitución de 1861, lo representa la adopción del procedimiento electoral, como mecanismo para la conformación del mando del Poder Judicial. Cada propietario tendría un suplente. Dejando claro el artículo 83, que los cuatro ministros y los tres fiscales eran resultado de un proceso electoral. Mientras que los abogados y el procurador de pobres al final de cuentas eran producto de la decisión del gobernador a propuesta en terna por acuerdo en pleno del Tribunal Superior. Así se desprende del texto que sigue:

Los ministros y fiscales, así como los suplentes, serán electos popularmente en segundo grado, calificándose la elección por el Congreso, y durarán cuatro años. Los abogados y procurador de pobres se nombrarán por el Ejecutivo con sus secretarios, a propuesta en terna del tribunal superior de acuerdo pleno.

Jueces de letras. El nombramiento de jueces de letras o de primera instancia, con sus secretarios, lo hacía el gobernador a propuesta en terna por el pleno del Tribunal Superior (artículo 86). De tal suerte que el proceso de atribuciones del Poder Legislativo en la Constitución de 1825 desaparecieron y fueron trasladados a las facultades del gobernador, que poderosamente se elevaba por encima de los otros dos poderes, rompiendo los pesos y contrapesos, teorizados por la división de poderes como la expresión pragmática de un gobierno mixto, propio de un régimen democrático como el que se había creado en los Estados Unidos.

Alcaldes. Siguiendo lo señalado por el artículo 88, los alcaldes serán electos popularmente en los mismos días y términos que los miembros de ayuntamiento: deberán tener las cualidades de éstos y durarán un año.

Jueces de paz. El artículo 89 constitucional de 1861, prescribió que los jueces de paz serán nombrados por los ayuntamientos a los ocho días de la instalación de la propia autoridad municipal y

si cambiaban cada año, esa posibilidad de tiempo podría ser la de estos responsables de la justicia en los pueblos.

### *C. Requisitos*

Para ser ministro o fiscal del Tribunal Superior o abogado de pobres, se requiere ser ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos y abogado de profesión con tres años de práctica. El procurador de pobres será ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos, recibido en el ramo de la procuraduría y con dos años de práctica por lo menos, exige el artículo 84.

Para ser juez de primera instancia se requieren las cualidades siguientes: ser ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos, abogado con título y haber ejercido la profesión de dos años por lo menos, como lo mandata el artículo 87.

Para los alcaldes en relación con los requisitos para ser miembros de ayuntamiento, el artículo 76 exigía, ser ciudadano del estado en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y vecino de la municipalidad o pueblo con residencia de un año. Y no ser empleado público, ni ministro o tesorero de cultos, según el artículo 77. Para los jueces de paz no se mencionan requisitos, pero serán los de vecindad, residencia y edad similar a la de miembro de ayuntamiento, como mecanismo de analogía.

### *D. Atribuciones*

El artículo 90 reproduce la introducción de una moderna técnica legislativa que permitió dejar en la Constitución prescripciones generales y llevar a leyes reglamentarias las particularidades de la organización y funcionamiento de las instituciones, vistas como sistemas operacionales y de fácil administración. Por ello, el citado artículo anota que: “La ley orgánica de administración de justicia señalara las atribuciones y procedimientos con que los individuos del poder judicial deben desempeñar sus respectivas funciones”.



Operativamente al mantenerse el mismo sistema de organización y estructuración del Poder Judicial que venía ya operando desde 1825, no habría problemas de haberse continuado ejerciendo aun sin ley orgánica, sobre todo porque en poco tiempo estaría encima la invasión francesa, el imperio de Maximiliano, para restablecer la Constitución hasta después del triunfo de la República en 1867.

#### IV. GOBIERNO INTERNO DE LOS PUEBLOS

##### 1. *División territorial*

La Constitución de Puebla del 14 de septiembre de 1861, introduce en el texto el concepto de *distritos*, como primer elemento de la división política administrativa del Estado, que ascienden en total a 21 y fueron los distritos de (1) Acatlán, (2) Atlixco, (3) Chalchicomula, (4) Chiautla, (5) Cholula, (6) Huauchinango, (7) Huejotzingo, (8) Matamoros, (9) Pahuatlán, (10) Puebla, (11) San Juan de los Llanos, (12) Tecali, (13) Tecamachalco, (14) Tehuacán, (15) Tepeaca, (16) Tepeji, (17) Teziutlán, (18) Tetela, (19) Tlatlauquitepec, (20) Zacapoaxtla y (21) Zacatlán, como refiere el artículo 67.

El gobierno económico de estos distritos, fue encargado a un funcionario que era designado por el pueblo pero su nominación avalada por el titular del Poder Ejecutivo estatal —el gobernador— con la denominación de *jefe político*. Quien resultaba su nombramiento de un proceso electoral, cuya junta calificadora para legalizar el proceso de nombramiento la presidía el gobernador en compañía de sus secretarios de despacho; adquiriendo con ello preponderancia del Ejecutivo, sobre el personal encargado por la Constitución local de responsabilizarse de la administración regional y del funcionamiento de los ayuntamientos.

Los distritos a su vez estuvieron divididos en partes menores con el nombre de *municipalidades*, las que fueron constitucionalizadas, como el espacio territorial y conjunto poblacional, para

ser administradas o gobernadas por los ayuntamientos; sin olvidar que por las disposiciones de la nueva Constitución local, los jefes políticos y las autoridades de las municipalidades —Ayuntamientos—, pasaron a formar parte integrante del Poder Ejecutivo. De ahí que se hizo necesario plasmar en la propia Constitución el nombre y pertenencia distrital de cada municipalidad, que para este caso fueron reconocidas en total 145.

La municipalidad fue el espacio territorial encargado para el gobierno y administración, a un ayuntamiento, con un conjunto de atribuciones específicas. En la misma Constitución de 1861, heredera del liberalismo mexicano, introdujo una subdivisión territorial y poblacional, inferior a la de la municipalidad. División que se conformó como un asentamiento humano con un número de habitantes considerable, pero sin precisar un mínimo, ni un máximo, este espacio territorial se denominó *pueblo*, adjudicándole un gobierno auxiliar que dependía del ayuntamiento, gobierno auxiliar denominado *junta municipal*, que se convierte en el origen de los gobiernos auxiliares municipales del futuro y de hoy día; después se conocerían con el nombre de juntas auxiliares. La junta municipal quedó integrada por un alcalde, un regidor y un síndico procurador.<sup>61</sup>

## 2. Ayuntamientos y juntas municipales

Los ayuntamientos, alcaldes y procuradores o síndicos, se elegían en elección directa renovándose el 16 de septiembre de cada año, según los artículos 75 y 78, siendo gratuito el servicio en beneficio del pueblo. Los artículos 76 y 77 marcaron los requisitos para ser miembro de ayuntamiento, alcalde o procurador, se necesitaba ser ciudadano del estado en el ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y vecino de la municipalidad o pueblo con re-

<sup>61</sup> Artículo 74 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1861.

sidencia de un año y no podrán ser miembros los empleados públicos, los ministros de los cultos y sus tesoreros.

El artículo 79 prescribió las facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

I. Acordar toda obra de utilidad pública local y los arbitrios ó fondos necesarios.

II. Intervenir de la manera que lo disponga la ley en la formación y recaudación de los impuestos que formen la hacienda pública.

III. Recaudar previa la autorización del Congreso, los impuestos municipales y los arbitrios de que habla el artículo anterior, invirtiéndolos en los objetos á que sean destinados.

IV. Iniciar al Congreso las leyes que juzgue oportunas.

V. Administrar los fondos municipales, los de las casas de beneficencia y los de la educación primaria, ya por medio de sus miembros ó por administradores que nombre.

VI. Cuidar de la salubridad pública, del orden, de las buenas costumbres y de la policía en todos sus ramos.

VII. Cuidar asimismo de todos los objetos de administración general y local que designen las leyes.

VIII. Nombrara y remover con causa á su secretario, tesorero ó administrador y empleados de sus oficinas”.

Por lo que hacía al gobierno auxiliar municipal que estaba a cargo de las juntas municipales, el artículo 80 consideró que serían las mismas atribuciones que los ayuntamientos ejercían, con excepción de la relativa a la iniciativa de leyes ante el Congreso del Estado.

El Ayuntamiento como autoridad municipal, no sólo fue sometido por los jefes políticos, sino que también fue fraccionado y debilitado con la autoridad de las juntas municipales; sin embargo, el Constituyente de 1861, también con esta división territorial y de poder, creó una infraestructura, administrativa y política de control total en manos del gobernador que resultaría muy útil para el trabajo político con el advenimiento de la lucha por el

poder en el siglo XX y sobre todo cuando se funda el Partido Nacional Revolucionario y sus subsiguientes denominaciones.

## V. PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Los artículos 117, 118 y 119, establecen el procedimiento de reforma constitucional, ratificando por este, que la Constitución poblana de 1861, por el proceso de su reforma, sigue el mismo procedimiento que la Constitución federal de 1857, cuyo artículo 127 establece:

La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas.<sup>62</sup>

Y dicho texto ha sido interpretado para destacar la rigidez de dicha Constitución, al considerar la existencia de un órgano y un procedimiento especiales para la reforma de algún precepto constitucional. Carpizo y Madrazo en referencia al tema, señalan que se crea un órgano especial que la doctrina llama poder revisor, integrado por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales, órgano que se encuentra situado entre el poder constituyente y el poder constituido. Está situado por abajo del poder constituyente, pero con mayor poder que el poder constituido, al que puede alterar. Por esto el Poder Ejecutivo no puede vetar la obra del poder revisor, por ser órgano de mayor jerarquía

<sup>62</sup> Artículo 127 de la Constitución de 1857, en LVI Legislatura, Congreso de la Unión, México, *Las Constituciones de México*, Cámara de Diputados, 1991, p. 218.

que él.<sup>63</sup> Este órgano de poder especial no es otro que la representación del soberano al que hace referencia John Austin.<sup>64</sup>

Por lo tanto, la Constitución de Puebla de 1861, al seguir el patrón de la Constitución federal de 1857, adapta el procedimiento especial que plasma el artículo 118 en donde queda establecido el órgano de poder revisor integrado por el propio Poder Legislativo y la decisión mayoritaria de los ayuntamientos representativos por su población que son los de la cabeceras de distrito. Sin que el gobernador pueda frenarla. El artículo 117, anota: “La presente Constitución podrá ser adicionada o reformada”. Y el artículo 118 establece el procedimiento:

Artículo 118. Para que las adiciones o reformas se tengan como parte de esta Constitución se necesitan los requisitos siguientes:

I. Iniciativas escritas ó por tres diputados, ó por el Gobernador con dos secretarios por lo menos, o finalmente por el Tribunal Superior en acuerdo pleno.

II. Admisión de la iniciativa por el Congreso.

III. Publicación del expediente por la prensa.

IV. Dictamen de una comisión especial, al que se dará primera y segunda lectura con intervalo de 15 días por lo menos.

V. Aprobación por la mayoría absoluta de los diputados presentes.

<sup>63</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1983, p. 17.

<sup>64</sup> “La superioridad que caracterizó como soberanía y la sociedad política independientemente que la soberanía implica se distingue de otra superioridad y de otra sociedad por los siguientes rasgos y características: 1. El grueso de la sociedad da se encuentra en un hábito de obediencia o sumisión a determinado superior común; sea este superior común una cierta persona individual, o un cierto cuerpo o agregado de personas individuales. 2. Que tal individuo o cierto cuerpo de individuos no estén en hábito de obediencia a un determinado superior humano”. Austin, John, *The province of Jurisprudence Determined*, vol. I Lenox Hill New York, USA, 1970, p. 176. Citado por Hernández Vega, Raúl, *Problemas de la Legalidad y la Legitimidad en el Poder*, UV, México 1986, p. 8

VI. Que la adición o reforma se apruebe por la mayoría de los Ayuntamientos de las cabeceras de distrito.

VII. Discusión del nuevo dictamen que con vista del voto de los ayuntamientos formulará una comisión especial que se nombrará al efecto, ésta presentará a los quince días su opinión en sentido afirmativo o negativo, según el número de votos de dichas corporaciones.

VIII. Declaración del Congreso en vista del dictamen de la comisión especial.

Mientras el artículo 119 ordena que sea una ley la que terminará la manera con que deba verificarse la votación de los ayuntamientos de las cabeceras de distritos, para el efecto de conocer como constituyente permanente su sentido mayoritario de la votación.

## VI. DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

Para defender la Constitución la carta poblana de 1861, introduce una serie de procedimientos que dejan sólo en manos del Poder Legislativo las facultades que le confirió la Constitución de 1825 de forma opaca, en relación con actos ilícitos cometidos por los titulares de los tres poderes, a fin de ejercer su papel de gran jurado; pero lamentablemente se da inicio a un proceso de estructuración de jurados, para conocer de actos de funcionarios de cada poder o nivel de poder. Por ello, se adopta el concepto de jurados que compiten con el poder popular que representa el Legislativo. El título XVII relativo a la responsabilidad de los funcionarios conformado por los artículos 104 al 116, es nuevo, pero no sigue de manera exacta, el mismo sentido del título IV de la Constitución federal de 1857, cuya atribución de jurado es exclusiva del Poder Legislativo.

Se ha mencionado abusivamente que la primera Constitución liberal poblana construyó las bases para concentrar el poder en manos del Ejecutivo, y el tema de la defensa de la Constitución a través de la responsabilidad a los funcionarios resulta un elemen-

to más a la citada afirmación. Hay una fundamentación constitucional para la politización y por lo mismo ejercicio ineficaz de la materia, en las disposiciones constitucionales poblanas que se presentan enseguida.

De la responsabilidad de los funcionarios

Art. 104. Todo funcionario es responsable por los delitos comunes que comete durante su cargo, y por las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del propio cargo.

Art. 105. El gobernador durante su empleo es responsable de los delitos de traición a la independencia o a las instituciones, violación expresa a la Constitución del Estado, ataca la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Art. 106. Para conocer de los delitos de que habla el artículo 104, habrá jurados de acusación y jueces de sentencia.

Art. 107. Los jurados de acusación residen en el Congreso; en el Gobernador con sus secretarios, en los Ministros y fiscales del Tribunal Superior y en los Ayuntamientos. Los de sentencia en los dos Ministros de segunda instancia del Tribunal Superior, y en los jueces de primera instancia.

Art. 108. Los jurados de acusación se limitarán a declarar si ha ó no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo de esa declaración, cesara todo procedimiento ulterior. En le afirmativo el reo será consignado al juez de sentencia.

Art. 109. El Congreso erigido en un gran jurado conocerá de las acusaciones hechas contra el gobernador del Estado, los diputados al Congreso del mismo, los Ministros y fiscales del Tribunal Superior y los Secretarios de despacho. Declarado que hay lugar a la formación de causa, remitirán e proceso a uno de los ministros de segunda instancia del Tribunal Superior.

Art. 110. El Gobernador con sus secretarios declarará si ha ó no lugar a la formación de causa contra el tesorero general, los jefes políticos, ayuntamientos y miembros de ellos. En el primer caso, consignará al reo con los antecedentes a uno de los ministros de segunda instancia.

Art. 111. El jurado del Tribunal Superior hará igual declaración con respecto a los jueces de primera instancia y alcaldes de los ayuntamientos, y los consignará al Ministro de segunda ins-

tancia que designe la suerte entre los dos; absteniéndose del que la hubiera obtenido de concurrir al jurado. En la segunda y tercera instancia conocerán los suplentes de los ministros y fiscales que correspondan a cuyo efecto serán llamados llegado al caso por el Presidente del Tribunal Superior.

Art. 112. Los Ayuntamientos constituidos en jurado, harán la misma declaración acerca de los alcaldes y procuradores de los pueblos de su distrito y los jueces de paz de las secciones del mismo, consignándolos al juez de primera instancia de su respectiva cabecera.

Art. 113. Los empleados inferiores no comprendidos en este título, serán juzgados por los delitos comunes y oficiales en los términos que designe una ley.

Art. 114. No se puede otorgarse indulto de la sentencia dictada por delito de responsabilidad.

Art. 115. Solo podrá demandarse la responsabilidad contra el funcionario durante el ejercicio de su empleo y un año después contado desde el día en que se separe del puesto, inclusive los feriados.

Art. 116. En las demandas de origen civil no hay inmunidad ni distinción para ningún funcionario público.

El artículo 107 señala las partes en el proceso —jurados de acusación y jurados de sentencia—. 1) Los jurados de acusación residen en el Congreso, en el gobernador en conjunto con sus secretarios, en los ministros y fiscales del Tribunal Superior y también residen en los ayuntamientos; 2) los jurados de sentencia, residen en los dos ministros de segunda instancia del Tribunal Superior, y en los jueces de primera instancia, en atención de la jerarquía del acusado.

En el artículo 109, se especifica las competencias del Congreso como gran jurado para conocer de las acusaciones hechas contra el gobernador del estado, los diputados al Congreso del mismo, los ministros y fiscales del Tribunal Superior y los secretarios de despacho. Declarado que ha lugar a la formación de causa, remitirán el proceso a uno de los ministros de segunda instancia del Tribunal Superior. Mientras que el artículo 110 crea el jurado en-



cabezado por el gobernador con sus secretarios, para en su caso, declarar si ha o no lugar a la formación de causa contra el tesoro general, los jefes políticos, ayuntamientos y miembros de ellos. En el primer caso, consignará al reo con los antecedentes a uno de los ministros de segunda instancia. Y el artículo 111 hace referencia al jurado del Tribunal Superior, que hará igual declaración con respecto a los jueces de primera instancia y alcaldes de los ayuntamientos, y los consignará al ministro de segunda instancia que designe la suerte entre los dos; absteniéndose del que la hubiera obtenido de concurrir al jurado. En la segunda y tercera instancia conocerán los suplentes de los ministros y fiscales que correspondan a cuyo efecto serán llamados llegado al caso por el presidente del Tribunal Superior. Y por último se consideró que los ayuntamientos podrían constituirse en jurado según el artículo 112, para hacer la misma declaración acerca de los alcaldes y procuradores de los pueblos de su distrito y los jueces de paz de las secciones del mismo, consignándolos al juez de primera instancia de su respectiva cabecera. Como sea, se asiente el camino de un tema importante que con el paso del tiempo se irá adecuando a la realidad social hasta el siglo XXI.

La defensa de la Constitución también pasa por el sentido que le imprimió el Constituyente de 1861, al dejar asentado en el título XIX, en un solo artículo, el 120, la fuerza de la permanencia de la misma en su sentido liberal, de sustento de un Estado federal, adelantando que no obstante que se vulnere por cualquier rebelión o trastorno público, siempre habrá la lucha política y armada para restablecer el sistema federal y liberal y no otro. La Constitución liberal, más allá de revueltas o de interrupciones de su vigencia, deja de manera firme y asegurada, el principio de la revolución como proceso de recuperación de su propia institucionalidad y vigencia. La Constitución se puede modificar, sí, pero única y exclusivamente por el procedimiento racionalmente institucionalizado y no por otro. El texto anota:

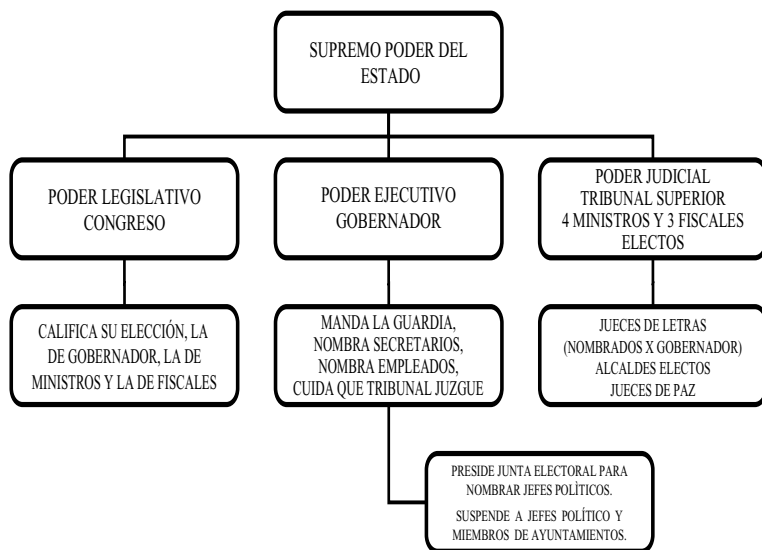
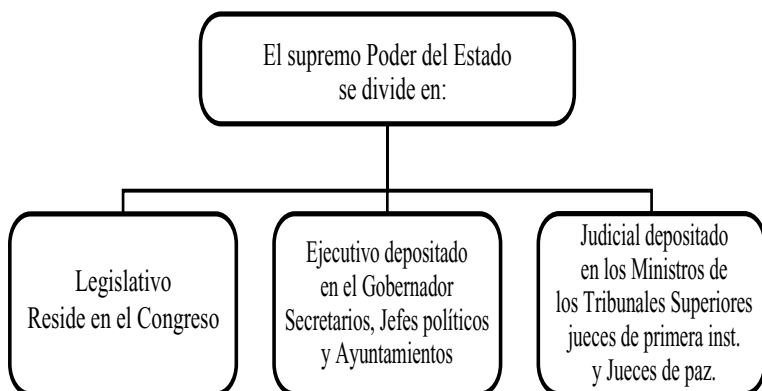
La presente Constitución no perderá fuerza y vigor aún cuando se interrumpa su observancia por cualquier rebelión o trastorno

público; luego que se restablezca el orden y el pueblo recobre su libertad, los rebeldes o trastornadores serán juzgados conforme a esta Constitución, ora hayan figurado en él, ora hubieran cooperado solamente.- El próximo Congreso dictará inmediatamente que se instale, la ley de procedimientos y penas para juzgar a los individuos de quienes trata este artículo.

Esta disposición es acorde con el sentido del artículo 128 de la Constitución de 1857.

En suma, de lo que se ha escrito, la nueva Constitución liberal poblana de 1861 impulsa los principios del liberalismo mexicano, pero por otro lado, fomenta una estructura de poder de tipo presidencial personal que dará origen a lo que se conoce como gobernadorismo, en la cual, es claro que el supremo poder estatal se retira de manos del Congreso, del Poder Legislativo, para quedar dividido su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Pero concediendo facultades administrativas y sobre todo políticas muy importantes, dentro de las atribuciones al gobernador. El organigrama siguiente esquematiza la nueva estructura de poder que representa un puente hacia un modelo presidencial para el futuro.

GÉNESIS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL  
CONSTITUCIÓN DE 1861



## VII. LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DE 1861 (EL SENADO EN 1870)

El Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, ha oficializado por lo menos dos historias del Congreso local, de sus Legislaturas que ha enumerado y mantiene a nuestros días y a la Constituciones del Estado que considera también como oficiales:

- 1) La *Historia del Congreso del Estado*,<sup>65</sup> que a decir del entonces diputado Fernando García Rosas, “en forma cronológica se incluyen los nombres de quienes han integrado las legislaturas, así como el distrito electoral que representó cada uno de los diputados”.<sup>66</sup> Pero por la solemnidad de la publicación del documento, sustentado en la decisión de la autoridad política del Poder Legislativo poblano como es la Gran Comisión y de uno de sus órganos de operación administrativa como el Comité de Asuntos Editoriales, el documento se formaliza como la legítima historia del Congreso del Estado de Puebla, en la cual se respeta la decisión ideológica y de lucha histórica del Congreso Constituyente de 1861 de autodenominarse como segunda Legislatura. En esta historia oficial el propio Poder Legislativo no se atreve a recomponer su historia y anula varias legislaturas.
- 2) Por otra parte está otra historia oficial publicada por el mismo Poder Legislativo, cuyo trabajo de investigación llevó a cabo Ramón Sánchez Flores, intitulada *Relación Histórica del Honorable Congreso del Estado de Puebla 1821-2001*,<sup>67</sup> en la cual a pesar de que el autor propone de forma sincretista que se tome el acuerdo de hacer una corrección histórica de

<sup>65</sup> XLVIII Legislatura local, *Historia del Congreso del Estado*, Puebla, 1983.

<sup>66</sup> *Ibidem*. p. 5.

<sup>67</sup> Sánchez Flores, Ramón, *Relación histórica del Congreso del estado de Puebla*, Puebla, LIV Legislatura local, 2001.

los Congresos y dejando las Legislatura con su número oficializado, queda sólo en eso. Y de ahí que históricamente se consideren en el primer documento no sólo las Legislaturas reconocidas y numeradas que dan sentido a los largo de la historia al Poder Legislativo poblano que en 2010 tiene en funciones a la LVII Legislatura local; sino que también el documento histórico de la XLVII Legislatura oficializó las Constituciones locales que no son otras que las publicadas en 1825, 1861, con las reformas de 1880, 1883 y 1892, dejando fuera a las reformas de 1870 y 1894. Curiosamente en ambos documentos históricos no se hace referencia a las legislaturas que reformaron la Constitución en 1870, pero en la III Legislatura correspondiente a 1875-1876, estuvo integrada por veinte diputados en atención a las reformas de 1870, por ende es un documento que estuvo vigente.

De un total de 132 artículos la reforma lleva a 157 artículos. Se reduce a quince títulos y se incorporan secciones a la estructura, organización y funcionamiento de los poderes Legislativo y Ejecutivo, destacando en el Legislativo la introducción del sistema bicameral con Cámara de Diputados y de Senadores. Por lo cual se hace referencia de la reforma principalmente a los cambios del Legislativo.

### 1. *La estructura del poder público*

En la forma de gobierno se asientan los cambios que anota el artículo 6o., disposición en la cual se reconoce que el ejercicio del Supremo Poder del Estado se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respetando la teoría tradicional de la división de poderes; lo curioso es que se sigue el camino de la Constitución de 1861 en la esfera del Poder Ejecutivo, que no lo reconoce como un poder personal, sino como una estructura de poder.

Así, *a*) el primer poder —el Legislativo— reside en la Asamblea General compuesta de dos Cámaras, una de Diputados, y

otra de Senadores. Introduciendo el bicameralismo en un momento histórico en el cual en el ámbito nacional se valora el restablecimiento de la Cámara de Senadores, que el Constituyente de 1857 eliminó por razones de tipo político; *b*) el segundo elemento del poder público —el Poder Ejecutivo— que descansa en el gobernador, el secretario de gobierno, los jefes políticos, los presidentes de ayuntamientos, se amplía en este documento constitucional hasta el mando de las juntas municipales o los que hicieren sus veces; esto es, se termina de construir institucionalmente la esfera de control político en manos del gobernador, que ahora llegará hasta el último poblado o comunidad ubicada en el territorio del Estado, y *c*) por último, el tercero de los poderes —el Judicial— se deposita y lo ejercen los tribunales y juzgados de que habla el título VIII de la Constitución, no sufriendo cambios significativos.

Es claro que la reforma constitucional busca recomponer las relaciones entre las tres esferas del poder público, y que existe el afán de que el Poder Ejecutivo, continúe fortaleciéndose, a través de la redacción de un texto totalmente alejado de la teoría y las doctrinas políticas y jurídicas, sino sujeto al pragmatismo de dejar bien asentado su materialización real y concreta en la inclusión de esferas de poder público totalmente diferente. En fin como ya se dijo, se destaca la ampliación de la esfera del Poder Ejecutivo, que ahora llegará su presencia e influencia, hasta el último rincón del territorio, a través de las juntas municipales o los que hicieren sus veces. Con lo cual se termina de construir el modelo de control político que había dado inicio la Constitución en 1861 y estará vigente en los demás proyectos pasando a formar parte del ejercicio real de poder en el siglo XX y el inicio del XXI.

## *2. El Poder Legislativo bicameral*

En el título quinto se hace referencia al Poder Legislativo, que se divide en ocho secciones, la primera sección referente a la na-

turalaleza y modo de ejercerlo, se plasma en el artículo 21, que dice: “El ejercicio del Poder Legislativo residirá en una Asamblea General, compuesta de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

### A. Integración

*Cámara de Diputados.* El artículo 22 establece que para el caso de la Cámara de diputados se compondrá de representantes nombrados por el pueblo cada dos años en elección directa en segundo grado. Mientras el artículo 23 reduce la base poblacional, con el propósito político de aumentar el número de diputados, que pasarán de 14 a alrededor de 20 diputados por legislación<sup>68</sup> al exigirse que por cada 30 000 habitantes o por una fracción que exceda de 15 000 se nombrará un diputado y por cada diputado propietario se nombrará un suplente.

*Cámara de Senadores.* El artículo 27 refiere que el Senado poblano se compondrá de un senador por cada dos diputados, con su respectivo suplente. Así que se nombraría un senador por cada 60 000 habitantes o por fracción que exceda de 30 000 habitantes.

### B. Elección

*Diputados.* El artículo 24 dice que la elección de los diputados será directa en primer grado, en los términos que prevenga la ley electoral. Y el 25, que no pueden ser diputados: el gobernador del estado, los magistrados y jueces de la federación, los empleados en las rentas generales, los ministros y fiscales de los tribunales

<sup>68</sup> La anterior disposición plasmada en el artículo 25. De 186, exigía 40 000 habitantes o fracción excedente de 20 000. Por ello, la III Legislatura correspondiente a los años 1875-1876, se integró con 20 diputados: cuatro por Puebla, y uno por los siguientes distritos: Tepexi, Chiautla, Teziutlán, Atlixco, Tecali, Cholula, Tepeaca, Tecamachalco, Tehuacán, Alariste, Huejotzingo, Chalchicomula, Matamoros, Tlatlauquitepec, Zacatlán y Huauchinango.

superior y supremo, el secretario de gobierno, ni los ministros de cualquier culto o sus tesoreros. Los jefes políticos y los demás funcionarios o empleados del estado, tampoco podrán serlo por el distrito en que ejerzan jurisdicción.

*Senadores.* La duración de los senadores era de cuatro años con renovación por mitad cada dos años a decir del artículo 26,<sup>69</sup> producto de una elección directa en tercer grado, nombrando un senador por cada dos diputados por referencia al artículo 27; esto es, si se toma en cuenta la base poblacional, que era de 60 000 habitantes por senador o cantidad superior a los 30 000, entonces se debió haber nombrado 10 senadores estatales poblanos. Asimismo, se nombraba por cada senador propietario un suplente en atención al artículo 28. Y los requisitos para ocupar este cargo de representación popular eran la ciudadanía poblana, la edad de 25 años y la experiencia en el desempeño de cargos públicos en el mismo estado de Puebla a decir del artículo 29.

### C. Atribuciones

En el artículo 43 constitucional poblano de 1870, se enumeran por vez primera tres funciones que deben cumplir los legisladores como resultado de las resoluciones de la Asamblea en pleno, como acuerdo de diputados y senadores. Será una ley; una iniciativa o será también un acuerdo. Mientras que el artículo 44 relaciona las facultades de la Asamblea, a saber:

<sup>69</sup> Cuando se restablece el Senado de la República en la Constitución de 1857, el 13 de noviembre de 1874, en el inciso B del artículo 58, fue apuntado que en el caso de la renovación del Senado por mitad cada dos años, el electo en segundo lugar por cada Estado dejaría su puesto en el primer bienio. Pero como el proceso de elección de los senadores poblano era de otra naturaleza, dependiendo del pueblo este procedimiento no quedó claro.



Art. 44. Son facultades de la Asamblea General:

I. Calificar la legalidad o validez de la elección de Gobernador, convocando a nuevas elecciones en caso de nulidad absoluta declarada por la mayoría de los Diputados y Senadores presentes.

II. Proceder al escrutinio y declarar Gobernador del Estado al que hubiere obtenido la mayoría absoluta de sufragios. En caso de empate será el Gobernador el que elija la Asamblea por mayoría absoluta de votos entre los que tengan igual número. Cuando no haya ese empate, la Asamblea elegirá entre cuatro de los que hubieren obtenido mayoría relativa. No habiendo este número de ciudadanos con sufragios, la elección se hará entre aquellos que los hayan obtenido.

III. Proceder a calificar la elección de Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo, de Procurador General, de los Magistrados del Tribunal Superior, del Procurador de 2ª. Instancia y de los Suplentes de estos funcionarios, a fin de declarar qué ciudadanos han sido electos para esos cargos por haber obtenido mayoría de votos, en los distritos electorales.

IV. Expedir, interpretar y derogar las leyes ó acuerdos en lo conducente á la administración y gobierno interior del Estado.

V. Iniciar al Congreso de la Unión Leyes Generales y representar contra las que se opongan ó perjudiquen los intereses del Estado.

VI. Arreglar los límites de este por convenios, que sujetará á la aprobación del Congreso general.

VII. Crear y suprimir empleos públicos en el Estado y señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones.

VIII. Aprobar el presupuesto de gasto que debe presentar el Ejecutivo al principio del segundo período de sesiones de cada año, decretando las contribuciones necesarias para cubrirlo.

IX. Facultar al ejecutivo para celebrar contratos ó adquirir empréstitos sobre las rentas del Estado, sujetándose a las bases que se señalen.

X. Conceder retiros ó pensiones y otorgar premios por servicios eminentes al Estado.

XI. Conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias cuando así lo exijan las circunstancias críticas del Estado y lo acuerden los dos tercios de los diputados y Senadores presentes.

XII. Prestar o no su ratificación para los efectos de la parte 3ª art. 72 de la Constitución general, y dar su voto en el caso del Art. 127 de la misma constitución.

XIII. Ampliar o disminuir el número de distritos en que por esta Constitución se divide el Estado, con aprobación de los dos tercios de diputados y Senadores presentes.

XIV. Expedir reglas de colonización, conforme a las bases que determine el gobierno general.

XV. Fomentar de preferencia la educación primaria, la instrucción pública y promover todos los ramos de la prosperidad.

XVI. Rehabilitar en los derechos de ciudadanos a quienes los hubieren perdido.

XVII. Determinar el modo de cubrir el contingente de sangre para el ejército nacional.

XVIII. Conceder amnistías cuando lo estime oportuno, a los reos del Estado que alteren ó trastornen el orden público ó promuevan alguna sedición.

XIX. Resolver las diferencias que se susciten entre el Ejecutivo y los Tribunales Supremo y Superiores del Estado.

XX. Programar por el tiempo que juzgue necesario, el primer período de sesiones ordinarias, cuando así lo acuerden los dos tercios de los diputados y sanadores presentes.

XXI. Recibir a los Diputados, Senadores, Gobernadores del Estado, Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo, Procurador General, Magistrados del Tribunal Superior, Procurador de 2ª. Instancia y sus suplentes, la protesta de obediencia y acatamiento a las Constituciones general y particular del Estado y a las leyes que de ambas procedan”.

Además de la que otorgaba el artículo 31 a cada Cámara, que estaba obligada a calificar las elecciones de sus respectivos miembros, y resolverá las dudas que ocurran sobre ella, en su papel de colegio electoral de sus propias elecciones. Y el artículo 45 le prohíbe a la Asamblea General, cambiar la forma de gobierno y atentar en contra de sus facultades o mezclarse en el ejercicio de funciones de los otros dos poderes: Ejecutivo y Judicial.

Como se puede apreciar, las atribuciones son en lo general las mismas que enumera la Constitución de 1861 en su artículo 36, con la excepción del colegio electoral para cada Cámara. No se muestra novedad alguna con la presencia de dos cámaras, por ejemplo en el conocimiento específico de determinadas materias, como sucede en el bicameralismo federal desde 1824 y restablecido en el 13 de noviembre de 1874.

#### *D. Proceso legislativo*

La organización y sistematización del proceso legislativo en la reforma constitucional de 1870, muestra el perfeccionamiento del derecho parlamentario poblano, de la sistematización de cada momento del proceso desde la presentación, el estudio en comisión o comisiones, su aceptación o rechazo por la cámara de origen, sus procesos en la cámara revisora y el mecanismo de votación, firma y aprobación o veto del gobernador hasta su publicación de leyes, decretos y, lo novedoso, los acuerdos. Los acuerdos serán una función tangencial al trabajo sustantivamente legislativo que en el futuro, en los siglos XX y XXI, el acuerdo será un ejercicio abusivo de los parlamentarios poblanos. En la sección séptima las nuevas normas constitucionales del título quinto, se hace referencia al proceso legislativo a través de la iniciativa, formación y publicación de las leyes.

Por considerar que en las nuevas disposiciones que se introducen incorporan nuevos conceptos, que son la base de la consolidación del trabajo institucional del Poder Legislativo del Estado de Puebla, se transcribe en su totalidad, del artículo 46 al artículo 62, con el propósito de no dejar ningún dato fuera:

De la iniciativa, formación y publicación de las leyes.

Art. 46. El derecho de iniciar las leyes corresponde al Ejecutivo del Estado, a los Tribunales Supremo y Superior reunidos en acuerdo pleno, a los miembros de la Asamblea General y a los Ayuntamientos.

Art. 47. Las iniciativas presentadas por Ejecutivo, Tribunales Supremo y Superior o ayuntamientos pasarán desde luego a comisión: las que presenten los Diputados o Senadores quedarán sujetas a los trámites del reglamento.

Art. 48. Los proyectos de ley, decreto, iniciativa o acuerdo, que fueren desechados en la Cámara de su origen antes de pasar a la revisora, no se volverán a proponer en ella, sino pasado un período de sesiones: pero algunos de sus artículos podrán presentarse de nuevo como parte de otro proyecto.

Art. 49. Para que un proyecto ó iniciativa tenga el carácter de ley, necesita la aprobación de la mayoría de los miembros presentes en cada Cámara, la sanción del Ejecutivo y la publicación.

Art. 50. Las resoluciones de la Asamblea General para tener fuerza de ley, decreto o acuerdo, deberán estar firmados por el Gobernador y sus Secretarios, menos en los casos exceptuados en esta Constitución.

Art. 51. Las citas que se hagan a las leyes de otra ley o reglamento, se reproducirán textualmente.

Art. 52. Si los proyectos de ley, decreto o acuerdo fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra Cámara, se pasarán al Ejecutivo, quien si también los aprobar, los sancionará y publicará. En caso contrario los devolverá con sus observaciones dentro de quince días útiles contados desde el día en que los recibió, a la Cámara de su origen. Para la devolución de los acuerdos tendrá el término de cuatro días.

Art. 53. Si la Asamblea expidiere una ley con calidad de urgente, el Ejecutivo hará las observaciones dentro de dos días: pasados estos quedará sancionada y deberá publicarse sin demora.

Art. 54. Las leyes, decretos o acuerdos devueltos por el Ejecutivo según el artículo 52, serán segunda vez discutidos en las dos Cámaras. Si en cada una de ellas fueren aprobados por los dos terceras partes de sus miembros presentes, pasarán de nuevo al Gobernador, quien si excusa deberá sancionarlos y publicarlos, pero si no fueren aprobados por el voto de los tercios de ambas Cámaras no se podrán volver a proponer en ellas hasta el período siguiente.

Art. 55. Si el Ejecutivo no devolviera algún proyecto de ley, decreto o acuerdo, dentro del tiempo señalado en el art. 52, por

el mismo hecho se tendrá por sancionado, y deberá publicarse, a menos que el transcurso de aquel término la Asamblea General haya cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución se hará a la Diputación permanente.

Art. 56. Los proyectos de ley, decreto o acuerdo desechados por primera vez en su totalidad por la Cámara revisora, volverá con las observaciones de esta a la de origen.

Si examinados en ella fueren aprobados de nuevo por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, pasarán segunda vez a la Cámara que los desechó y no se entenderá el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

Art. 57. En caso de reprobación por segunda vez, en la Cámara revisora, se tendrán los proyectos por desechados, no pudiendo volver a tomarse en consideración, sino hasta el periodo siguiente.

Art. 58. Las adiciones que haga la Cámara revisora a los proyectos de ley, decreto o acuerdo, se observarán las mismas formalidades que se requieren en los proyectos para que puedan pasarse al Ejecutivo.

Art. 59. Las partes que de un proyecto de ley, decreto o acuerdo reprobare por primera vez la Cámara revisora, tendrán los mismos trámites que los proyectos desechados por primera vez en su totalidad por dicha Cámara.

Art. 60. En la interpretación, modificación o revocación de las leyes, decretos y acuerdos, se observarán los mismos requisitos que se prescriben para su formación.

Art. 61. Las resoluciones de la Asamblea General que se comuniquen al Ejecutivo, deberán ir firmadas por los presidentes de ambas Cámaras y un secretario de cada una de ellas.

Art. 62. Ninguna ley obliga, sino desde el día de su publicación en cada lugar. Los plazos que fijen las leyes se contarán con exclusión de los días festivos.

### *E. Consideraciones*

Aunque el jurista Manuel González Oropeza reconoce el papel constructivo de los estados mexicanos del siglo XIX en el proceso de construcción institucional de México, reconociendo que del

ámbito estatal subían las experiencias hacia el ámbito federal. Y sobre el Senado y bicameralismo impulsado en los estados en el siglo XIX, particularmente en Chiapas, Durango, Oaxaca, Veracruz, Jalisco, Puebla y México,<sup>70</sup> que le reconoce a la institución particular de Puebla múltiples funciones y fundamentalmente de servir de relación con los municipios. No fue así, se mira al Senado de manera fortalecedora de las funciones legislativas, como un elemento para generar un mayor profesionalismo en el trabajo del Poder Legislativo, sin tener clara su representación territorial.

Aunque en lo concerniente a la influencia sobre los legisladores poblanos para la creación del Senado, Juan Pablo Salazar Andreu, considera que proviene de los Estados Unidos de América, principalmente de los estados de Nueva York, Virginia, Pennsylvania y Carolina del Sur.<sup>71</sup> Mientras que para el historiador del Congreso de Puebla Ramón Flores Sánchez,<sup>72</sup> adjudica la influencia a la estancia en Europa del gobernador Ignacio Romero Vargas, dejando sentir que la adecuación se hizo por su interés. Pero lo más interesante de la institución senatorial poblana es la siguiente afirmación:

No se tiene noticia de que esta Constitución reformada en 1870 pusiese en práctica el sistema bicameral en el Estado, pues no se conoce la nómina de los senadores. Noticias fidedignas señalan que por la penuria que vivía el Estado, le fue imposible al Gobernador Romero Vargas llevar a cabo su brillante proyecto y se le suspendió no obstante estar vigente.<sup>73</sup>

Es más probable que el Senado poblano sea parte de la lucha que encabezaba Sebastián Lerdo de Tejada para restablecer el bi-

<sup>70</sup> González Oropeza, Manuel, "Prólogo", *op. cit.*, pp. 51 y 52.

<sup>71</sup> Salazar Andreu, Juan Pablo, *Puebla y sus Constituciones federales (1825-1917)*, México, Porrúa-ELD, 2010, p. 86.

<sup>72</sup> Sánchez Flores, Ramón, *op. cit.*, p. 122.

<sup>73</sup> *Idem.*

cameralismo y que se puso a discusión en las elecciones de 1867. Tomando en consideración la amistad que había entre Ignacio Romero Vargas y el entonces secretario de relaciones. Puesto que las relaciones de poder eran personalísimas y después del triunfo de la República en 1867, la amenaza de Porfirio Díaz, de Jesús González Ortega y el interés por llegar a la Presidencia de la República por una vía política de Sebastián Lerdo de Tejada, tenían en la mira y bajo presión al Poder Ejecutivo en manos del presidente Juárez;<sup>74</sup> por ende, la red de intereses y relaciones jugaron un papel protagonista en el gobernador Romero Vargas, para impulsar una institución que en un futuro muy corto regresaría a formar parte del Poder Legislativo federal, de ahí el interés en el impulso del Poder Legislativo poblano.

<sup>74</sup> Leonardo Lómeli Venegas, en su *Breve historia de Puebla*, de forma apretada describe la lucha del poder en Puebla, entre 1867 y 1869 por el Poder Ejecutivo. El 29 de abril de 1867 Díaz nombró gobernador interino a Juan N. Méndez; se opone a emitir convocatoria para elecciones federales, y el 19 de septiembre Juárez decreta su destitución, con las facultades extraordinarias que ejercía; el 21 toma posesión Rafael García. En las elecciones de gobernador de 1868 Juan N. Méndez ganó la elección frente a Rafael J. García, Fernando Romero e Ignacio M. Ortega, el Congreso ratificó a García, lo que aceleró la guerra en Puebla y llevó a renunciar a Rafael J. García como gobernador el 4 de marzo de 1869. Convocando el Congreso a nuevas elecciones. El 30 de mayo de 1869 se llevaron a cabo las elecciones los candidatos fueron: Ignacio Romero Vargas, amigo de Lerdo de Tejada, Francisco Ibarra y Santiago Vicario, ganó el primero siendo ratificado por el Congreso el 22 de junio con 13 votos de 17 y el 22 de enero de 1870 reiteró su lealtad al Presidente Juárez. *Cfr. Lomeli Venegas, Leonardo, op. cit.*, pp. 239-242.