

CAPÍTULO CUARTO

CONSTITUCIONALISMO DEL PORFIRIATO

I. LA COYUNTURA POLÍTICA

El Porfiriato es el periodo de la historia de México que abarca desde el triunfo de la Revolución de Tuxtepec, cuya legitimidad fue sustentada en el Plan del mismo nombre lanzado en 1876,⁷⁵ hasta el triunfo de la Revolución mexicana en su primera parte, en la aplicación de los acuerdos de Ciudad Juárez, que hacen que Díaz dejara el poder el 25 de mayo de 1911. Y en el tema que nos ocupa, impacta de forma particular a las instituciones jurídicas y políticas de Puebla, por la relación estrecha que se teje principalmente entre Porfirio Díaz y el serrano poblano Juan N. Méndez, que se hace cargo provisionalmente del Poder Ejecutivo federal en la crisis política nacional de 1876.

En 1877 habría elecciones de gobernador en Puebla, y fue momento para que el grupo de los políticos serranos buscarán arribar al poder que se les había negado. Participó en las elecciones para gobernador de Puebla Juan Crisóstomo Bonilla, compitiendo en contra del reciente ex gobernador poblano José María Coutolenc, que buscaba reelegirse. Con el apoyo de Porfirio Díaz, Juan Crisóstomo Bonilla ganó de forma apretada por 65 348 votos contra 55 638.⁷⁶ Toma posesión el 3 de mayo de 1877 y gobierna al 30 de septiembre de 1880.⁷⁷ Le sucede en el mando otro serrano e ínti-

⁷⁵ El Plan de Tuxtepec fue suscrito el 15 de enero de 1876. *Cfr.* Silva Herzog, Jesús, *op. cit.*, pp.124-126.

⁷⁶ Lomelí Venegas, Leonardo, *op. cit.*, p. 253.

⁷⁷ Las fechas de los periodos de los gobernadores, están tomadas de: XLVIII Legislatura, *Historia del Congreso*, Puebla, 1983, pp. 37-61.

mo de Díaz, Juan N. Méndez, quien toma posesión el 1o. de octubre de 1880⁷⁸ gobernando hasta el 31 de enero de 1885, termina el periodo Ignacio Enciso. Continúa como gobernador constitucional Rosendo Márquez Herмосillo, que inaugura la toma de posesión de los gobernadores poblanos a partir del 1o. de febrero de 1885 al 31 de enero de 1889, y tiene como suplente al licenciado Manuel M. Arrijoja⁷⁹ quien se reelige de manera continua por una ocasión para el periodo del 1o. de febrero de 1889 al 31 de enero de 1893, pero deja el mando el 5 de junio de 1892. Termina este periodo, el suplente Manuel M. Arrijoja.

Mucio P. Martínez, teniendo como suplente a Miguel Sandoval en todos los periodos, es el gobernador plenamente identificado con las políticas más ortodoxas del porfirismo, quien en 1894 impulsa su propia Constitución que se convierte en base y sustento de su poder, que trasciende a la revolución en su estructura y resulta el modelo de la Constitución poblana de 1917. Los periodos de sus gobiernos son los siguientes: 1o. de marzo de 1893 a 31 de enero de 1897, reelección primera del 1o. de febrero de 1897 al 31 de enero de 1901; segunda reelección del 1o. de febrero de 1901 al 31 de enero de 1905; tercera reelección del 1o. de febrero de 1905 al 31 de enero de 1909 y cuarta reelección del 1o de febrero de 1909 a su renuncia el 4 de marzo de 1911.

II. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La reforma constitucional llevada a cabo en 1880, en primer lugar, buscó incorporar el reconocimiento a las garantías individuales, no obstante que el jurista poblano José María Lafragua, como legislador impulsó en 1847 una Ley de Garantías, y en el

⁷⁸ Se obedece el mandato de la Constitución de 1861, que en su artículo 56, ordena como fecha de la toma de posesión el 1o. de octubre.

⁷⁹ En 1887 aparece registrado como suplente del gobernador Crispín Aguilar Bonilla hasta el final del mandato. Baéz Lira Fernando *et al.*, *op. cit.*, pp. 425-430.

mismo año, el Senado impulsa en el Acta de Reformas también una Ley Constitucional de Garantías, luego está el Estatuto Orgánico Provisional, en el que se les da a las garantías un reconocimiento específico, y posteriormente, la Constitución federal de 1857 las plasma en los artículos del 1o. al 29; en Puebla este fue un tema que siempre estuvo presente, por lo cual se continuó con la misma tradición asentando en el artículo 8o. que:

Los Poderes del Estado, deberán respetar y sostener las garantías individuales consignadas en la sección primera del título primero de la Constitución Federal y las que se expresan en el artículo siguiente”.

Artículo 9o. Además de las garantías consagradas en la Constitución Federal el Estado reconoce con ese mismo carácter las siguientes.

I.- Ninguna persona puede ser declarada culpable de delito, si no es por un jurado. Se exceptúan los delitos y faltas que, especificados por una ley, solo merezcan pena correccional.

II.- Toda persona reducida a prisión, ó detenida, tiene derecho a ser alimentada por cuenta de los fondos públicos que señale la ley.

III.- La incomunicación de los presos ó detenidos, en ningún caso podrá extenderse al encargado de su custodia.

IV.- Todo habitante del Estado tiene derecho a ser instruido en los establecimientos de enseñanza, sostenidos por cuenta de los fondos públicos cumpliendo las condiciones que establezcan las leyes y reglamento de los institutos.

V.- La autoridad ante quien se ejerza el derecho de petición, dictará su proveído dentro de ocho días, á no ser que la ley señale mayor ó menor término.

Formalmente se sigue respetando las garantías de libertad, de igualdad y de seguridad jurídica, manteniéndose el mismo criterio en las reformas de 1883 y 1892.

III. LA DIVISIÓN DE PODERES

1. *Poder Legislativo*

Para la elección de diputados, se introduce la categoría del distrito político como base de elección, y si el distrito contaba con 70 000 habitantes, tendría derecho a dos diputados; con ello el Congreso del Estado quedaría integrado automáticamente con 22 diputados propietarios y sus respectivos suplentes. En atención a lo señalado por el artículo 25, ratificando la elección indirecta en primer grado. Estructura que se mantiene en las siguientes reformas constitucionales de 1883 y 1892. Destaca en la reforma de 1883 la atribución plasmada en el artículo 36, fracción VI, a través de la cual el Congreso puede elegir entre los magistrados del Poder Judicial a uno que pueda sustituir al gobernador en casos de urgencia o falta súbita. Disposición contradictoria con el artículo 54 de la misma reforma constitucional que introdujo suplente del gobernador.

2. *Poder Ejecutivo*

La institucionalización de un régimen concentrador de facultades en manos del gobernador, se continúa en esta reforma constitucional de 1880, en donde un conjunto de atribuciones que otrora correspondían al Poder Legislativo, fueron adjudicadas directamente bajo la responsabilidad del gobernador, iniciando por la reforma al artículo 60. que en el párrafo tercero deposita como parte del Poder Ejecutivo al gobernador con los secretarios de despacho, jefes políticos, ayuntamientos y las juntas auxiliares. Esta redacción fue severamente criticada y cuestionada teóricamente, por atentar en contra de la unidad de mando y responsabilidad del Poder Ejecutivo que se deposita en una persona, no en órganos o grupos de personas como los secretarios, los jefes políticos, los ayuntamientos y ahora las juntas auxiliares. Manuel González Oropeza, adjudica al jurista León Guzmán una partici-

pación de fuerte crítica a esta concepción del constitucionalismo poblano decimonónico, que inició en la Constitución del 14 de septiembre de 1861, la nota encierra un profundo sentido doctrinario.

Siendo León Guzmán Presidente del tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, Juan Crisóstomo Bonilla y sus partidarios en el Congreso del Estado no podían profesarle simpatía. Cuando en 1878 los partidarios de Bonilla, Ignacio Enciso, José de Jesús López y los legisladores, Álvarez, Mercado y Méndez promovieron reforma a la Constitución local del 14 de septiembre de 1861, para consolidar el poder político en torno al Gobernador. Guzmán se opuso. Esas modificaciones fueron criticadas reciamente por León Guzmán, primero mediante contribuciones al periódico *Los derechos del hombre* y después en el folleto algunas observaciones contra el monstruoso proyecto de reformas a la Constitución del estado, que reúnen varios aspectos de interés para el Derecho Público. Por principio, ahí trata la unidad del Poder Ejecutivo.⁸⁰

Se corrobora el anhelo de la consolidación del poder público a favor del gobernador en el sentido del texto de los artículos, que se relacionan a continuación en los que se da cuenta de nuevas facultades para el titular del Poder Ejecutivo, a saber:

En el artículo 60 sobre deberes y atribuciones destacan, entre otras las siguientes:

- Imponer correccionalmente hasta 500 pesos de multa, o hasta un mes de reclusión, en los términos que señale la ley; convirtiéndose en un poderoso recurso de fuerza legal, del cual se podría abusar fácilmente, más allá del reconocimiento de las garantías individuales.

⁸⁰ Guzmán, León, *El sistema de dos Cámaras y sus consecuencias*, prólogo de Manuel González Oropeza, México, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, 2003, p. 41.

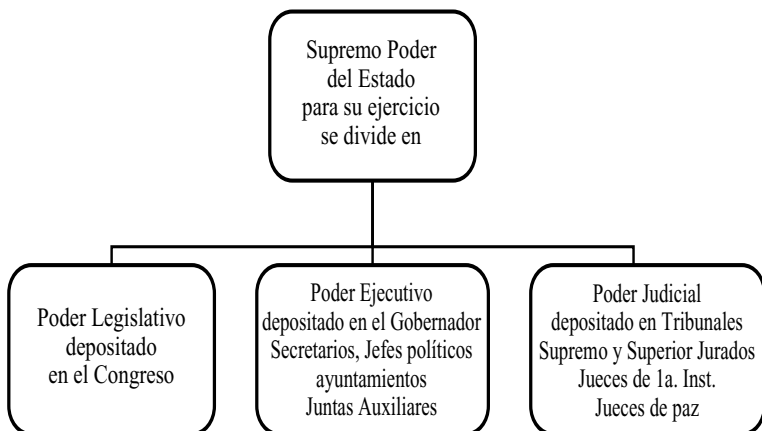
- Revisar los presupuestos de gastos de los ayuntamientos, para aprobarlos o modificarlos, según lo estime conveniente. Dejando en total sujeción a las autoridades locales, de la decisión personal del gobernador, decisión que impactaría sobre la vida política y social de los pueblos y comunidades, así como de contar con un recurso legal para negociar con los poderes regionales *de facto*, en los pueblos del estado.
- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, jefes políticos y empleados de secretarías. Con esta atribución, el gobernador se convertía en un superhombre que decidía la vida de importantes grupos de hombres dedicados a la cosa pública, que en función de su subordinación, sumisión y sometimiento, dependería su éxito político y de permanencia en la vida pública. En la Constitución original de 1861 (artículo 60, fracción XV), los jefes políticos se elegían y el gobernador junto con los secretarios integraba un colegio electoral para decidir al triunfador; a partir de esta reforma los jefes políticos son sus empleados directos en los 21 distritos en que está dividido el territorio del estado.
- Nombrar y remover con causa, a los demás empleados de la administración. Con lo cual se amplía de forma importante el dominio del gobernador sobre la burocracia estatal.
- Se ratifica y amplía la facultad de suspender a los jefes políticos y miembros de los ayuntamientos, sumando al tesorero general y a los procuradores de primera instancia.
- Conceder o denegar indulto o conmutación de pena, con los secretarios del despacho, por delitos de la competencia del estado. Esta atribución era exclusiva del Poder Legislativo en el texto original de la Constitución liberal de 1861, y ahora se le adjudicaba al gobernador apuntalando su poderío.

- Recibir a los secretarios del despacho, tesorero general y jefes políticos, la protesta de guardar y hacer guardar las Constituciones general de la República y particular del estado.
- Constituirse en jurado con los secretarios del despacho, hasta declarar la culpabilidad por delitos oficiales y hasta declarar sí ha lugar a proceder, por delitos comunes, en las acusaciones que se hagan contra el tesorero general y jefes políticos, reservándose a los jurados ordinarios el veredicto de culpabilidad por los delitos comunes.

En atención al artículo 63, los secretarios serían nombrados libremente por el gobernador, siendo esta atribución considerada como uno de los elementos nodales de un sistema de gobierno presidencial, que si no tiene frenos lleva hacia un presidencialismo exacerbado. Con el nombramiento libre de los secretarios se inició un camino de ampliación burocrática progresiva, que en la medida que la burocracia crecía, el poder del gobernador también aumentaba, fortaleciéndose el Poder Ejecutivo, frente a los otros dos poderes públicos. Este poder público se estructura ahora de forma piramidal, como lo muestran los organigramas siguientes.

Estructura constitucional de 1880

Estructura constitucional de 1880



El Poder Ejecutivo constitucionalmente se amplía en su poderío a través del Congreso

El Poder Ejecutivo constitucionalmente se amplía en su poderío a través del control total y hasta el último rincón del territorio del estado. Su mando se inicia con el nombramiento de los secretarios de despacho de forma libre, hombres de su confianza, en quienes se auxilia para gobernar; luego se amplía su control con el nombramiento de 21 jefes políticos, con un conjunto de facultades ejecutivas que representaban la mano y mando del gobernador en el territorio de cada distrito. Estas jefaturas, aparte de presidir al ayuntamiento cabecera de distrito, ejercieron su mando ampliado y cada vez más autoritario sobre los ayuntamientos de las municipalidades que conformaban una circunscripción territorial menor. Y al constitucionalizarse la figura de las juntas auxiliares, como autoridad integrante del Poder Ejecutivo, el mando del gobernador, bajaba a los cientos de pueblos en la autoridad de la referida junta auxiliar, convertida en la base burocrá-

tica y administrativa de la presencia del gobernador en los pueblos más alejados; de ahí la importancia de conocer el desarrollo constitucional de la formación de municipios, que se traduce en la estructura orgánica y operativa del poder público en Puebla.

La importancia de la reforma constitucional de 1892 aprobada el 18 de febrero y sancionada el 27 de febrero del mismo año, corrigió el texto del artículo 60., para regresarlos gramaticalmente al sentido de la Constitución federal y a la ortodoxa teoría de la división de poderes al quedar redactado de la siguiente forma.

Art. 6. El ejercicio del Supremo Poder del Estado, se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

Aunque los objetivos políticos y operacionales de la redacción anterior permanecerían más allá de la reivindicación textual, el gobernadorismo ya había echado sus raíces en el estado de Puebla, sería muy difícil combatirlo y erradicarlo cuando se había convertido en el mejor instrumento de control y del sustento del sistema político de esta entidad federativa.

Otra adecuación institucional que no debe pasar desapercibida es la fecha de toma de posesión: en la Constitución de 1861, se estableció el 1o. de octubre con reelección discontinua; en la reforma de 1870 la posesión sería el 2 de abril; en 1880, la toma de posesión sería el 1o. de febrero con reelección discontinua; la reforma de 1883 mantiene el 1o. de febrero para la toma de posesión, pero introduce la elección de cuatro suplentes para cubrir las faltas.⁸¹ Mientras que la reforma de 1892 eliminó la reelección discontinua, plasmada en el artículo 55, dejando libre la reelección propia de la era porfirista.

⁸¹ Artículo 54 de la Constitución de 1883 párrafo segundo: "Al mismo tiempo que se haga la elección de Gobernador, y bajo las mismas condiciones, se elegirán cuatro suplentes para las faltas de aquel funcionario", y el artículo 55 considera que los suplentes durarán cuatro años.

3. Poder Judicial

Este poder sufre una adecuación y transformación en su estructura, organización y funciones, frente al pasado; el párrafo cuarto del artículo 60. de la reforma constitucional describe que el ejercicio del Poder Judicial se deposita en los tribunales Supremo y Superior, jurados, jueces de primera instancia, de sentencia y de paz. Por otra parte el artículo 83 anota el objetivo y fin de dicho poder.

El Poder Judicial del Estado constituye la autoridad que debe proteger a las personas, de los ataques a sus derechos, mantener éste y reprimir sus violaciones. Solo puede obrar en la forma jurídica que determinen las leyes, sin hacer en ningún caso declaraciones generales.⁸²

La mejora en la organización y estructura para sus funciones se destaca en el texto del artículo 84, que considera que el Poder Judicial se ejerce por tres tipos de autoridades jurisdiccionales: tribunales colegiados, jurados y tribunales unitarios.

Los Tribunales Colegiados. Estos tribunales fueron dos (artículo 85): 1) un Tribunal Supremo integrado por un presidente y dos magistrados de número y sus supernumerarios electos popularmente; 2) un Tribunal Superior compuesto por un presidente y dos magistrados de número y supernumerarios electos popularmente. Con esto, ambos tribunales en conjunto integraban un pleno de seis magistrados. Que además se completaban con dos abogados de pobres nombrados por el gobernador para cada tribunal. Igual sentido y objetivos se mantuvieron en las reformas de 1883, pero en la reforma de 1892 el Tribunal Supremo se incrementó en dos magistrados más, para ser en total cinco magistrados de número y uno será el presidente.⁸³

⁸² Texto que se mantiene en las reformas constitucionales de 1883 en el artículo 84 y la reforma de 1892, también en el artículo 84.

⁸³ Artículo 89 de la Constitución de 1892: "El Tribunal supremo se formará por cinco Magistrados de número de los cuales uno será Presidente".

Los Jurados. El artículo 86 hace referencia a que serán los jurados de dos tipos: jurados de hecho y de derecho. Los jurados de hechos para juzgar juicios criminales del orden común, se formarán de los ciudadanos que designe la suerte en los términos y medios que señale la ley, a decir del artículo 95. Igual criterio mantuvieron las reformas de 1883 y 1892.

Los jurados de derecho, son los que ordena la Constitución para sancionar a integrantes del los poderes públicos que se formen con los miembros del Congreso, gobernador y secretarios del despacho, Tribunal Superior, o los miembros de los ayuntamientos, para los casos que señalen los artículos 152, 153, 154, 155 y 156, relacionados a la responsabilidad de los funcionarios públicos. Que mantiene la concepción de la Constitución de 1861. El mismo criterio se mantuvo en las reformas de 1883 y 1892.

Tribunales unitarios. El artículo 87 refiere como Tribunales unitarios, los juzgados de primera instancia en los juicios civiles; los juzgados de sentencia que son que conocen de los juicios criminales del orden común, estos jueces serán nombrados por el gobernador a propuesta del pleno de los tribunales supremo y superior, y los jueces de paz, que atienden la justicia básica de los pueblos, estos últimos nombrados por los ayuntamientos. El mismo criterio se mantuvo en las reformas de 1883, en cuanto a tiempo de duración de los jueces de primera instancia y de juicios criminales de seis años y los jueces de paz de duración de un año. Pero la reforma de 1892, introdujo un mayor control sobre los jueces de primera instancia y de sentencia al reducirles el tiempo de ejercicio a sólo dos años a decir del artículo 101, cuya medida aumentaba el poder del ejecutivo quien tenía en su favor el principio de la reelección.

IV. GOBIERNO INTERIOR DE DISTRITOS, MUNICIPALIDADES Y PUEBLOS

1. *La Constitución de 1880*

Las reformas a la Constitución de 1861, llevan el sello de una reestructuración y reorganización del poder público, concentrado en el gobernador; la estructura territorial era precisa para cumplir la nueva disposición de artículo 6o., párrafo tercero, que dicta “El del poder ejecutivo —se deposita— en el Gobernador con los secretarios del despacho, jefes políticos, Ayuntamientos y juntas auxiliares”. Esta disposición exigió adecuaciones constitucionales para que el Poder Legislativo tuviera un parámetro para crear distritos, municipalidades y pueblos, las disposiciones constitucionales nuevas, hablan por sí mismas. El artículo 39 apunta: ·

Son facultades del Congreso: fracción XX.- Aumentar el número de distritos en que por esta Constitución se divide al Estado llenándose las formalidades siguientes:

A. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en distrito, cuenten con una población de treinta mil habitantes por lo menos.

B. Que se compruebe ante el Congreso, que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

C. Que sean oídos los Ayuntamientos de los distritos de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo distrito, quedando obligados a dar su informe dentro de tres meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación relativa.

D. Que igualmente se oiga al Gobernador, quien enviará su informe al remitir los de los Ayuntamientos.

E. Que sea aprobada la erección del nuevo distrito, en los términos prescritos para la reforma de esta Constitución.

Fracción XXII.- Crear nuevas municipalidades, señalando el distrito a que deban pertenecer, siempre que el pueblo ó los pueblos que lo soliciten, cuentan con una población de cinco mil

habitantes por lo menos, y llenando los demás requisitos que se exigen en la fracción anterior.

Fracción XXIII.- Erigir en pueblos los centros de población que reúnan las condiciones para ello, y que disten cuando menos, cuatro kilómetros de aquel a que pertenezcan.

Con las anteriores disposiciones la reforma constitucional del 5 de julio de 1880, se convierte en sustento para mantener el número de 21 distritos, pero utiliza la oportunidad para incrementar el número de municipalidades en 30 más, pasando a un total 175 en lugar de 145, esto de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 20 y 22 del nuevo documento constitucional reformista de 1861, que vino a expresar los ideales filosófico políticos del positivismo que introdujo el poblano Gabino Barreda, más la urgencia que exigía la conformación de un gobierno para un Estado nacional en pleno proceso de consolidación, después de varias décadas de inestabilidad política. Qué mejor que el piso territorial, poblacional, social, político, económico y administrativo, fuera regulado y considerado en la construcción nacional, iniciando por su nivel más abajo que eran los pueblos formados por rancherías, case-ríos, colonias etcétera, dotándolos de gobiernos auxiliares, para mantenerlos presentes y bajo control político.

La asamblea del gobierno de las municipalidades continuó con la denominación de ayuntamiento, solamente al gobierno auxiliar municipal de los pueblos, se modificó de junta municipal, a la nueva denominación de *junta auxiliar*.⁸⁴ La trascendencia que esta figura cobra es de tal importancia, porque una de las reformas constitucionales de 1880 a la Constitución de 1861, inicia con la ampliación del tamaño del Poder Ejecutivo, que en el nuevo artículo 60. prescribe que el ejercicio del Poder Ejecutivo residirá a partir de entonces, en la persona del gobernador, ampliado con la de los secretarios del despacho, los jefes políticos de

⁸⁴ Artículo 73 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1880.

cada distrito, los ayuntamientos de las municipalidades y las juntas auxiliares, de los cientos de los pueblos. Por reformas constitucionales locales, aprobadas el 4 de julio de 1883 y publicada el 30 de septiembre, las municipalidades no sufren cambio alguno en el número; sin embargo, en atención a las reformas constitucionales de 1892, se incorpora la municipalidad de Atempa en el distrito de Tlatlauquitepec, con lo cual su número se incrementó en 172 municipalidades.⁸⁵

Durante el siglo XIX, la división administrativa tradicional quedó sujeta a los vaivenes de los movimientos republicanos y regionales, resalta la función de control de distritos, municipalidades, y pueblos en manos del gobernador, ya que tiene la posibilidad de crear, modificar e inclusive suprimir centros de poder local o regional, para ello, contaba con el derecho de modificación a la Constitución. Dicho control territorial del gobernador se incrementa a partir del surgimiento de la figura del jefe político, convertido en un agente personal del titular del Poder Ejecutivo del estado. Cuando estuvo en vigor el sistema de República centralista, en lugar de estados libres y soberanos hubo territorios denominados departamentos, lo mismo sucedió durante el imperio de Maximiliano. De tal suerte que en 1865 para dicho gobierno Puebla era un departamento de un total de 50, en los que se había dividido el territorio nacional. En ese momento Puebla perdió los distritos de Acatlán y Chiautla por el lado sur; Huauchinango, Pahuatlán, San Juan de los Llanos, Tetela, Teziutlán, Zacapoaxtla y Zacatlán por el lado norte, territorio en el cual se formaron los departamentos de Teposcolula, Tlaxcala y Tullancingo.⁸⁶

Al restablecimiento de la República en 1867, se retornó a la anterior división territorial federalista, incorporando una serie de modificaciones que muestran la utilización política de la di-

⁸⁵ Artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, aprobada el 18 de febrero de 1892.

⁸⁶ Borisouna, *op. cit.*, p. 20.

visión territorial en manos del gobierno estatal; la finalidad de la utilización política de la división territorial tuvo como meta sofofocar una serie de manifestaciones de rebeldía y de inestabilidad social, mismas que fueron suprimidas o detenidas a través de los cambios divisionales siguientes: Pahuatlán fue degradado de la categoría de distrito a municipalidad quedando bajo la autoridad del jefe político de Huauchinango; en la zona central del territorio poblano, zona de fuertes rebeliones, se formó el distrito de Alatríste —hoy Chiagnahuapan— conformada con las municipalidades de Aquixtla, Chignahuapan e Ixtacamaxtitlan; segregadas a los distritos de Tetela, Zacatlán y San Juan de los Llanos.⁸⁷

Las municipalidades de Texmelucan y de Cuautlancingo, fueron separadas del distrito de Huejotzingo e incorporadas bajo el control del distrito de Puebla, con el fin de evitar un movimiento separatista que pretendía fortalecer el acrecentamiento del estado de Tlaxcala. Con las municipalidades de Palmar de Bravo y Toluquilla del distrito de Tecamachalco y las municipalidades de Acatzingo, Chiapa y Nopalucan del distrito de Tepeaca, en 1875, se formó el distrito de Benito Juárez, con cabecera en Acatzingo,⁸⁸ este distrito se crea porque el entonces gobernador de Puebla, Ignacio Romero Vargas, originario de Acatzingo, aprovecha la oportunidad para otorgarle a su tierra un digno reconocimiento como un territorio con poder social, económico, político y administrativo.

Durante el siglo XIX se careció de un conjunto reglamentario, o normativo que estableciera requisitos mínimos que fundamentaran la creación o transformación de una localidad en cabecera de municipalidad, reinando sólo el arbitrio del gobernador en turno, así como las presiones producidas por los movimientos de caciques locales y regionales. No obstante, la proliferación de asentamientos precortesianos, la fundación de nuevos pueblos durante la Colonia, sumado al desarrollo urbano que produjeron

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ *Ibidem*, p. 21.

las haciendas, aparecen como causa histórica más remota para que en Puebla exista un número elevado de municipios, ya que el territorio parroquial se transformó en territorio municipal.

2. *Conclusión*

- El constitucionalismo poblano se alimenta por experiencias políticas propias, sustentadas en la lucha para obtener la aplicación de la constitución de Cádiz reconociendo a la provincia una representación provincial propia ante las Cortes españolas. De tal suerte que la lucha por la representación popular y regional se transformó en lucha por el federalismo y el reconocimiento de la soberanía estatal.
- El federalismo poblano originalmente forjó un estado administrativamente unitario, sustentando en el reconocimiento formal de que el Poder Legislativo era el exclusivo representante popular, a través del cual se podría crear a los otros dos poderes: el Gubernativo y el Judicial. Así, el fervor federalista sólo fue un reclamo a la federación, pero en el interior del estado se impulsó inclusive un modelo de gobierno diferente a la Constitución federal de 1824, se adoptó un régimen parlamentario, sobre un Estado unitario no federalizado internamente, muy a pesar de la existencia de municipalidades y ayuntamientos.
- La Constitución poblana liberalista de 1861, que sigue las directrices de la federal de 1857, sin el menor cuidado impulsa un sistema de gobierno de tipo presidencialista a través del reconocimiento del Poder Ejecutivo en la autoridad del gobernador, de su burocracia en manos de los secretarios de gobierno, los jefes políticos y los ayuntamientos.
- La creciente división territorial y el reconocimiento de nuevas municipalidades, como reconocimiento a los poderes reales de las regiones, se convirtió en un instrumen-

to de conformación de un sistema político de gobierno cada vez más fuerte y centralizado, siendo un importante experimento para la construcción del sistema presidencial mexicano.

- Como exigencia de las nuevas condiciones políticas del país experimentadas por la consolidación del Estado mexicano y de la República a partir de 1867, y los gobiernos sucesivos hasta el primero de la administración porfirista, hizo necesaria las reformas a la Constitución de Puebla en 1880, mediante las cuales se crea un sistema político presidencialista que va desde la persona del gobernador, pasando por los secretarios de gobierno, los jefes políticos, los ayuntamientos, llegando hasta las juntas auxiliares en los pueblos más alejados del estado, y que no obstante la Constitución de 1917 que impulsó un federalismo dual⁸⁹ —que considero como un federalismo nacional, forjado en la relación federación y Estados, como se dio desde la Constitución de 1824 a 1917, y el federalismo de las entidades federativas, que mantienen relaciones institucionales entre los gobiernos estatales y los gobiernos municipales ejerciendo su autonomía—, el modelo de control político poblano creado en 1880, pervive en la realidad estatal hasta nuestros días, con algunas variantes, que han impuesto las nuevas disposiciones constitucionales del siglo XX y principio del XXI.

⁸⁹ Cfr. Barceló Rojas, Daniel A., “Principios de la organización política de los estados en la Constitución federal de 1917”, en Valadés, Diego, y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, p. 78.

DIVISIÓN TERRITORIAL POBLANA EN EL SIGLO XIX (DISTRITOS)

1825	1861	1880	1883	1892
1.- Acatlán	Acatlán (9)	Acatlán (11)	Acatlán (11)	Acatlán (11)
2.- Amozoc	Atlixco (5)	Alatriste (3)	Alatriste (3)	Alatriste (3)
3.- Atlixco	Chalchicomula (9)	Atlixco (5)	Atlixco (5)	Atlixco (5)
4.- Chalchicomula	Chiautla (6)	Chalchicomula (11)	Chalchicomula (11)	Chalchicomula (11)
5.- Chiautla	Cholula (7)	Chiautla (10)	Chiautla (10)	Chiautla (10)
6.- Chicontepec	Huauchinango (6)	Cholula (10)	Cholula (10)	Cholula (10)
7.- Chietla	Huejotzingo (4)	Huauchinango (11)	Huauchinango (11)	Huauchinango (11)
8.- Cholula	Matamoros (12)	Huejotzingo (5)	Huajotzingo (5)	Huejotzingo (5)
9.- Huauchinango	Pahuatlan (5)	Matamoros (13)	Matamoros (13)	Matamoros (13)
10.- Huexotzingo	Puebla (3)	Puebla (5)	Puebla (5)	Puebla (5)
11.- San Juan de los Llanos	San Juan de los Llanos (5)	San Juan de los Llanos (5)	San Juan de los Llanos (5)	San Juan de los Llanos (5)
12.- Matamoros	Tecali (7)	Tecali (9)	Tecali (9)	Tecali (9)

13.- Ometepec	Tecamachalco (7)	Tecamachalco (8)	Tecamachalco (8)	Tecamachalco (8)
14- Puebla	Tehuacán (13)	Tehuacán (15)	Tehuacán (15)	Tehuacán (15)
15.- Tecali	Tepeaca (6)	Tepeaca (6)	Tepeaca (6)	Tepeaca (6)
16.- Tehuacan,	Tepeji (12)	Tepexi (12)	Tepexi (12)	Tepexi (12)
17.- Tepeaca	Teziutlan (6)	Tetela (10)	Tetela (10)	Tetela (10)
18.- Tepeji	Tetela (5)	Teziutlán (6)	Teziutlán (6)	Teziutlán (6)
19.- Tetela,	Tlatlauquitepec (3)	Tlatlauquitepec (4)	Tlatlauquitepec (4)	Tlatlauquitepec (5)
20.- Teziutlán	Zacapoaxtla (4)	Zacapoaxtla (4)	Zacapoaxtla (4)	Zcapoaxtla (4)
21.- Tlapa,	Zacatlán (11)	Zacatlán (12)	Zacatlán (12)	Zacatlán (12)
22.- Tochimilco,				
23.- Tuxpan,				
24.- Zacapoaxtla				
25.- Zacatlán				
TOTAL	145 municipalidades	175 municipalidades	175 municipalidades	176 municipalidades

Nota: Las reformas a la Constitución de 1870, registra 153 municipalidades.

V. CONSTITUCIÓN DE 1894 (DE MUCIO P. MARTÍNEZ)

Arriba se ha afirmado que el gobernador más expresivo del periodo porfirista fue Mucio P. Martínez, quien siempre mantuvo como su suplente a Miguel Sandoval, en todos los periodos que duró su mandato. Es el gobernador plenamente identificado con las políticas más ortodoxas del porfirismo, quien después del primer año de su primer periodo de mandato, el 21 de agosto de 1894, el Congreso del estado aprobó las Constitución que debería de empezar a regir el 16 de septiembre del mismo año. Esta carta magna poblana de tránsito de los siglos XIX y XX, fue sancionada el 23 de agosto de 1894 por el propio Mucio Martínez y Filiberto Guerra en su calidad de oficial mayor sustituto del secretario de gobernación. Así impulsa su propia Constitución que se convierte en base y sustento de su poder, que trasciende a la revolución en su estructura y resulta el modelo de la Constitución poblana de 1917. Los periodos de su gobierno son los siguientes: del 1o. de marzo de 1893 a 31 de enero de 1897, primera reelección del 1o. de febrero de 1897 al 31 de enero de 1901; segunda reelección del 1o. de febrero de 1901 al 31 de enero de 1905; tercera reelección del 1o. de febrero de 1905 al 31 de enero de 1909 y cuarta reelección del 1o. de febrero de 1909 a su renuncia el 4 de marzo de 1911.

El trabajo estructural, organizacional y funcional del nuevo texto constitucional resulta moderno, congruente y eficiente para el ejercicio autoritario del gobierno dentro de un régimen no democrático, como el que vivía el país y Puebla en particular. Se organiza la Constitución en tres libros. El primer libro dividido en tres títulos; el segundo dividido en siete títulos y el tercero en siete. Los títulos se subdividieron en secciones. Una visión general del texto la presenta el siguiente resumen.

RESUMEN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA
DE LA CONSTITUCIÓN DE 1894

LIBRO PRIMERO. TÍTULOS.

Primero.- Del estado y su Soberanía. Artículos 1o. a 4o.

Segundo.- Del territorio del Estado. Artículo 5o.

Tercero.- De la vecindad, de los poblanos, de los habitantes y de los ciudadanos del Estado; de sus derechos y obligaciones, que exigieron cuatro secciones: de vecindad; de los poblanos; de los ciudadanos, y, de los habitantes. Artículos del 6o. al 20.

LIBRO SEGUNDO. TÍTULOS.

Primero.- De la forma de Gobierno del Estado, y de su administración interior. Artículos 21 a 24.

Segundo.- Del departamento Legislativo. Artículos 25 a 54. Dividido en cinco secciones: primera, de la composición del Congreso; segunda, de la instalación y cuatro periodos de sesiones ordinarias; tercera, de las facultades; cuarta, del proceso legislativo, y quinta, de la Comisión permanente.

Tercero.- Del Departamento Ejecutivo. Artículos 55 a 74. Dividido en tres secciones: primera, trata del gobernador, su elección y atribuciones; segunda, se refiere al secretario general; tercera, reivindica el Consejo de Gobierno nombrado por el propio gobernador.

Cuarto.- Del Departamento Judicial. Artículo 75 a 90.

Quinto.- Del Ministerio Público. Artículos 91 a 98.

Sexto.- Del Gobierno Interior de los Pueblos. Artículo 99 a 114.

LIBRO TERCERO. DISPOSICIONES VARIAS.

Primero.- De la Instrucción pública. Artículos 115 a 118.

Segundo.- De la seguridad Pública. Artículo 119.

Tercero.- De la Hacienda Pública del Estado. Artículos 120 a 130.

Cuarto.- De la responsabilidad de los funcionarios públicos. Artículos 131 a 139.

Quinto.- Prevenciones generales. Artículos 140 a 152.

Sexto.- De la reforma a esta Constitución. Artículo 153 a 154.

Séptimo.- De la inviolabilidad de la Constitución. Artículo 155.

1. *Derechos fundamentales*

El título III de la Constitución de 1880, mantenido en la de 1883 y en las adecuaciones de 1892, denominado de las garantías individuales desaparece, pero se fortalecen los derechos y libertades propias para apuntalar un esquema de sociedad de tipo individualista y para el funcionamiento del mercado o mejor dicho de la venta de la fuerza de trabajo como propiedad personal, asimismo se refuerza el derecho de propiedad privada y la libertad para reunirse con fines políticos. Se transcribe las disposiciones del artículo 19.

Art. 19. El Estado garantiza a sus habitantes, sea cual fuere su condición:

I. La más estricta igualdad ante las leyes, sin otras restricciones que las que resulten de la condición natural o jurídica de las personas.

II. El derecho a la integridad física y el empleo de los medios naturales necesarios para conservarla.

III. La libertad de moverse o cambiar de residencia.

IV. El derecho de propiedad y la libertad de disponer de ella en cualquiera forma.

V. La libertad de trabajar y de disponer de los productos del trabajo.

VI. La libertad de cultos y de creencias religiosas.

VII. La libertad de pensar y publicar el pensamiento por todos los medios posibles.

VIII. La libertad de asociarse para cualquier objeto lícito.

IX. Los demás derechos y libertades que se refiere la sección primera del título primero de la Constitución Federal.

Art. 20. Todos los derechos a que se refiere el precepto anterior tiene como limite el interés legítimo del Estado y los derechos

iguales de los demás hombres, según se encuentren formulados en esta constitución, en la de la República y en la de las leyes secundarias.

La apuesta por garantizar la libertad individual expresada o materializada en la libertad de trabajar, la libertad de traslado, la libertad de disponer de los productos del trabajo, solamente tenían como fin primigenio crear las condiciones para la explotación de las grandes masas de trabajadores del campo y de la ciudad en condiciones de miseria. Disposiciones que habían abandonado todo vestigio de los derechos sociales que enarbolaría originalmente el constitucionalismo poblano.

2. *División de poderes*

La unidad del poder público, como resultado de la voluntad popular de constituirse en una sociedad política a través de un Estado, tal y como lo teorizara entre otros y de forma principal Rousseau,⁹⁰ simple y sencillamente fue abandonado para introducir una visión del poder público fraccionada, diferenciada y por lo mismo departamentalizada, que echó por tierra todas la tradición del Constitucionalismo mexicano, plasmado de forma magistral en la Constitución de 1857, muy a pesar de que en el artículo 2o. se sostuviera que “la Soberanía del Estado reside en el pueblo, y en nombre de éste la ejerce el Poder Público, del modo y en los términos que establecen esta Constitución y la de la república”. Empero, como se ha dicho, la visión departamentista, secciona, sectoriza, divide y por lo mismo, anula la unidad de la soberanía en manos del pueblo, para dejar en manos de cada departamento y en particular del departamento Ejecutivo, la fuerza mayoritaria del poder público. El artículo 22 dice:

⁹⁰ Cfr. Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social (principios de derecho político)*, analizar el concepto de soberanía.

El poder público del estado se considera dividido, para el ejercicio de sus funciones, en tres departamentos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Cada uno de estos departamentos se organizara en la forma que más adelante se establece, y nunca podrá confiarse el ejercicio simultáneo de las facultades de dos o más de ellos a una sola persona o corporación.

Del cual se desprende que ninguna persona podrá ejercer dos o más poderes, sin embargo la redacción del artículo 23, que ratifica la indelegabilidad de facultades de un poder a otro, al final deja abierta esa posibilidad, la de que sí pueda haber concurrencia de poderes en la misma persona al anotar: “Sino en los casos en que esta Constitución expresamente lo disponga ó lo permita”. Como será la intromisión del Ejecutivo en las funciones del Poder Judicial.

Finalmente, en el artículo 24 que hace referencia a las atribuciones generales de cada departamento, tres conceptos destacan como novedosos: 1) se introduce la palabra “salvo disposiciones especiales de esta Constitución”, la regla general de las funciones sustantivas de cada departamento o poder pueden ser vulneradas; 2) al departamento Ejecutivo se le dota de atribuciones materialmente legislativas para emitir reglamentos, acuerdos, órdenes, y circulares relativas a puntos de interés o de aplicación general, con lo cual el gobernador podrá vulnerar el principio de legalidad e imponer su criterio por la facultad reglamentaria, y 3) la función del departamento judicial ya no será para proteger a las personas por la violación de su derecho, sino deberá aplicar la ley simple y llanamente para la solución de conflictos y bajo el principio de la formalidad y solemnidades jurídicas. Dos conceptos —formalidad⁹¹ y solemnidad—⁹² que iban en contra de los

⁹¹ Formalidad: “Las condiciones, términos y expresiones que se requieren para que un acto o instrumento sea válido”. Pallares, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, Porrúa, México, 1981, p. 321

⁹² Solemnidad, “Las formalidades que prescriben las leyes, para que un acto o instrumento sea válido o auténtico y haga prueba en juicio (Escriche). *Ibidem*. p. 734.

sectores desprotegidos de la sociedad. La Constitución de 1894, construye una institucionalidad *ad hoc* para el proceso de acumulación de capital, la explotación de los peones y trabajadores, y para la protección de la propiedad privada a través de un derecho soportado en el protocolo de la solemnidad y el formalismo reducido a aplicar simplemente la ley en su sentido gramatical.

A. Departamento Legislativo

Se mantiene la base poblacional para nombrar diputados, que será de 38 000 personas por diputado, así no se alteró la asamblea que venía funcionando con 22 diputados. Aunque el artículo 33 mencionó cuatro periodos ordinarios de sesiones, en realidad se refería al total de la legislatura que era de dos años, por lo tanto se mantuvieron dos periodos ordinarios de sesiones del pleno.

Y dentro de las atribuciones dos son novedosas: la fracción XX del artículo 39 constitucional relativo a las atribuciones del Congreso que anota: “Conceder amnistía por delitos políticos de la competencia del Estado”. Con lo cual se abre camino al proceso de institucionalización de la reconciliación política. Mientras que para los criminales del fuero común, quedó prohibido el beneficio del indulto, a decir del artículo 88.

Además, en la fracción XXII del mismo artículo 39, se faculta al Congreso para: “Resolver sobre la validez o nulidad de las elecciones de Ayuntamientos, cuando haya duda acerca de ello, y previo informe del Gobernador”. Medida importante ante la creciente efervescencia por el poder municipal que obliga a buscar soluciones políticas que encaucen la institucionalidad de la solución de conflictos eminentemente políticos.

B. Departamento Ejecutivo

El gobernador del estado era el titular del Departamento Ejecutivo, que con la eliminación en 1892 de la reelección discontinua, siguió abierta la reelección continua. En el campo de las atri-

buciones se incrementaron aquellas encaminadas a contar con estadísticas del trabajo y funcionamiento de la administración pública. Asimismo, se introduce el nombramiento del procurador general, dejando de ser resultado de elección. Con lo cual se fortalece el control de la procuración de justicia como parte de la administración pública. Se restableció la figura del Consejo de Gobierno a decir del artículo 71, reducido a simple consejo consultivo, compuesto de seis miembros nombrados por el gobernador, la actividad fue de tipo honoraria y tenían la tarea de presentar dictámenes de negocios que se les solicitaran. El secretario general del gobernador fungiría como su secretario.

C. Departamento Judicial

Esta Constitución eliminó a los jurados como parte de la estructura del Departamento Judicial, mantuvo los dos tribunales: el supremo integrado ahora con seis magistrados, en lugar de cinco, y el Tribunal Superior integrado con tres magistrados, para contar en total con nueve magistrados de número y sus respectivos suplentes. Continuaron los magistrados siendo electos por seis años (la Constitución de 1861 estableció cuatro años). Fue constitucionalizada la existencia de dos instancias y el recurso de casación.⁹³

D. Gobierno interno de los pueblos

Se continuó respetando la división del territorio en 21 distritos, siendo administrados por los “jefes políticos”. Y en cada cabecera de distrito y de municipalidad se mantuvo para su administración a un ayuntamiento. Los ayuntamientos nombrarían a

⁹³ *Ibidem*, p. 147. Casación: “Es la acción de anular y declarar por ningún valor ni efecto algún acto público. Escriche”. “El recurso que se da contra determinadas sentencias para que se declare su nulidad o la nulidad del procedimiento. Fue suprimido por el juicio de amparo”.

las juntas auxiliares, como gobiernos auxiliares del ayuntamiento en los pueblos. Esta Constitución reconoció a 175 municipios.

E. Reformas a la Constitución

Se mantiene el procedimiento de que una Comisión de tres diputados presenten la propuesta para iniciar el procedimiento que se han contemplado en las Constituciones anteriores, igual que ésta, manteniendo la rigidez de la Constitución a que hace referencia el artículo 153, además de mantenerse en el 155 la inviolabilidad de la misma a pesar de sufrir interrupciones.

D. Defensa de la Constitución

Se mantiene el sistema de jurados para sancionar a los servidores públicos que cometieran conductas contrarias a la Constitución, aplicándose las disposiciones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos plasmadas en los artículos 131 a 139.

En suma: la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla aprobada el 21 de agosto de 1894 y sancionada el 23 del mismo mes y año, representa la expresión de un momento histórico, el de “much administración y poca política” del porfiriato. Es una carta fundamental que en su parte dogmática fortalece las libertades individuales, sepultando todo vestigio de los derechos sociales, apuntalando la libertad de trabajo y uso de los recursos producto del mismo, amén de proteger la propiedad privada; en la parte orgánica, esquematiza la organización y funcionamiento de los poderes públicos al quedar departamentalizados, con el propósito de concentrar mayores atribuciones al titular del Ejecutivo, y la eficiencia del Judicial, necesario para la producción de justicia pronta y expedita para beneficios de los propietarios de empresas, haciendas y comercios, garantizando sus inversiones con una administración de justicia sustentada en el formalismo jurídico. En fin, una Constitución estatal con sentido de servir a la conformación de una sociedad de libre concurrencia.