



CAPÍTULO OCTAVO

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA DE 1982

CONSTITUCIÓN NACIONALISTA, REVOLUCIONARIA Y LIBERAL

1982-2007

I. CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO. ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO

Siguiendo la tradición constitucionalista del estado de Puebla rica y *sui generis*, particularmente el constitucionalismo experimentando en el siglo XIX, a través de las Constituciones federalista de 1825, liberal de 1861, ensayista de un bicameralismo en 1870, de la consolidación del Estado mexicano y del poder en manos del poder Ejecutivo en 1880, con sus reformas en 1883 y 1892, y la Constitución porfirista y nugatoria de los derechos humanos de 1894, y luego la Constitución liberal social de 1917; seguramente fueron en abrevadero histórico y político para que en la administración del gobernador Guillermo Jiménez Morales, del 1o. de febrero de 1981 al 31 de enero de 1987, se impulsara una nueva Constitución; a través del Poder Constituyente permanente, para dotar al estado de una nueva instituciones jurídicas y políticas que con adecuaciones pervive en nuestros días.

La Constitución poblana de 1982, sentó las bases jurídicas para el impulso de una auténtica revolución jurídica que llevó al debate de todo el marco legal estatal y por ende a su renovación total: Código Civil, Código de Procedimientos Civiles, Código de Defensa Social, Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social; Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia; Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley para la Protección de las Víctimas del Delito, entre otras disposiciones legales fueron producto

de un amplio debate de organizaciones de abogados, escuelas de derecho y miembros de la sociedad civil, que dieron un impulso sistematizado de actualización jurídica de las instituciones poblanas sin precedente alguno, y que no se pueden comprender, sino a la luz del nuevo Constitucionalismo poblano que se inicia el 18 de noviembre de 1982.

1. El Constituyente en el Congreso del Estado lo integraron los diputados que se enlistan enseguida:

1. Diputado presidente.- Raúl Castillo Ramírez.- Distrito 11 de Chiautla.
2. Diputado vicepresidente – Dr. Miguel Juraidini Kuri.- Distrito 16 de Teziutlán.
3. Diputado secretario.- Lic. Honorio Cortés López.- Distrito 3º de Puebla.
4. Diputado secretario.- Federico Ruíz de la Peña.- Representación proporcional PARM.
5. Diputado prosecretario.- Zeferino Romero Bringas.- Distrito 12 de Tehuacán.
6. Diputado prosecretario.-Profr. Agustín Cordero Navarro.- Representación proporcional PST.
7. Dip. Juan Alonso Quirós.- Distrito 1 de Puebla.
8. Dip. Dr. Raúl Patiño Blanco.- Distrito 2 de Puebla.
9. Dip. Andrés González Bautista.- Distrito 4 de Puebla.
10. Dip. Profr. Franklin Guevara Anzures.- Distrito 5 de Texmelucan.
11. Dip. Alfonso Domínguez López.- Distrito 6 de Atlixco.
12. Dip. Lic. Fernando García Rosas.- Distrito 7 de Tepeaca.
13. Dip Eduardo Palacios Sosa.- Distrito 8 Izúcar de Matamoros.
14. Dip. Lic. Efrén Sánchez Peregrina. – Distrito 9 de Tecamachalco.
15. Dip. Profr.- Mariano Sánchez Bretón.- Distrito 10 de Acatlán.
16. Dip. Clemente Lara Bello.- Distrito 13 Ciudad Serdán.
17. Dip. Armando Pozos Orea- - Distrito 14 de Zacapoaxtla.

18. Dip. María Eugenia Cabrera Huerta.- Distrito 15 de Tetela.²⁰²
19. Dip. Profr. Raúl Garzón Lazcano.- Distrito 17 de Zacaatlán.
20. Dip. Lic. Alicia González Leal.- Distrito 18 Huauchinango.
21. Dip. Julio Heberto Calderón Calderón.- Distrito 19 Xicotépec de Juárez.
22. Dip. Porfra. Graciela Godínez Bravo.- Distrito 20 Tepexi de Rodríguez.
23. Dip. Lic. Fernando Escondrillas Bohigas.- Representación proporcional PAN.
24. Dip. Juan José Medrano Castillo.- Representación proporcional PAN.
25. Dip. Prof. Neftalí Garzón Contreras.- Representación proporcional PCM²⁰³
26. Dip. Lic. Alejandro del Castillo Saavedra.- Representación proporcional PST.

2. La historia, la ideología y la política

Lamentablemente en Puebla con ese sentido de no equivocarse en política, en este caso en el rumbo de la política nacional, el gobernador poblano, Guillermo Jiménez Morales, mostrando una visión futurista, se adelantó a temas que pronto se debatirían en el Congreso de la Unión; impulsando una reforma constitucional integral, que por la premura, tuvo la desventaja de no asumir a plenitud el sentido de las reformas federales. O quizás, pudo haber sido una estrategia para reservar áreas de decisión política, que permitieran mantener una política populista sustentada en un estado paternalista, para apoyar a los que menos tienen, frente a las transformaciones neoliberales del ámbito nacional, que a fi-

²⁰² XLVIII Legislatura local, *op. cit.*, pp. 71 y 72

²⁰³ El diputado propietario fue Luis Ortega Morales.

nal de cuentas, esa tirantez, permitió que el PRI y los grupos que los han dirigido, se mantuvieran en el poder público estatal, por lo menos hasta la fecha.

3. Reforma anclada en el nacionalismo revolucionario para avanzar lento

Esta reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, que fue integral; buscó como objetivo conformar un cuerpo actualizado que respondiera a los nuevos tiempos sociales, y además que siguiera, que continuara actuando como lo hace la Constitución federal, al ser un documento guía de conducción para el desarrollo de la sociedad poblana hacia el futuro. Se puede afirmar que las reformas aclararon, precisaron, ordenaron, dieron coherencia y sistematización al cuerpo constitucional en sus títulos y capítulos con una mejor técnica legislativa, retomando el proceso de modernización y transformaciones institucionales que se estaban dando a partir de los años setenta y en la coyuntura del inicio de los años ochenta, donde se preparaba el camino hacia un ejercicio del poder sustentado cada día en una legitimidad producto de la legalidad.

4. Reforma con mirada hacia el futuro

La reforma constitucional poblana aprobada el 17 de noviembre de 1982, se diferencia de las reformas anteriores en poner un sello particular de ser un documento híbrido anclado en un pasado autoritario y con la mirada en un futuro poco claro, cegado por la ideologización, reforma que se debate entre el nacionalismo revolucionario, producto de concepción social de la Revolución mexicana campeante en la Puebla en los años ochenta, que servía de instrumento para cuestionar y enfrentar al pensamiento liberal y de derecha, y por otro lado, se encuentra en la reforma constitucional, una visión modernizadora y tecnocrática, que

abre el camino a políticos modernos, especializados en llevar la técnica a la política, para dar respuestas rápidas ante el incremento de demandas sociales. De tal suerte que se reconoce la función de la programación en el ejercicio de la función pública.

Se plasma el nombre de la programación y de la justicia social, en dos capítulos (el uno y el siete) del título octavo referente a la administración en general de todo el poder público estatal: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, bajando ambos conceptos a la administración municipal al hacerse referencia de la programación en el primero y del derecho Social en el siete. Empero, la mentalidad modernizadora andaba a tientas, porque en el ámbito nacional mientras se ponía acento en el proceso de planeación que involucra como una de sus partes a la programación, aquí sólo se pensaba en programas al margen de planear, esa limitación también se mira en el mantenimiento del ejercicio concentrador de funciones políticas en manos del gobernador, consecuencia del exacerbado presidencialismo reducido en el ámbito estatal. En la reforma constitucional integral, se magnifica en el férreo control a los ayuntamientos ahogando los anhelos nacionales de libertad municipal sustentada en la independencia económica y política que reclaman los municipios mexicanos.

5. *Los rezagos más notorios*

Programación mas no planeación gubernamental, justicia social y el freno al municipio, fueron los rezagos más destacados de la reforma, a saber:

A. *La programación*

La programación gubernativa se sustenta en los artículos 107 y 108, que anotan:

El Poder Público del Estado y los Ayuntamientos tienen el deber de promover el desarrollo económico y social de sus habitantes y

para ello su actividad será programada [Y el 108 completa] La ley reglamentará y fijará las facultades de los funcionarios en materia de planeación, formación de programas y presupuestos, ejecución de objetivos, supervisión, evaluación e información, así como la coordinación de los sectores público, social y privado del Estado.

Esta preocupación meta, inicia el camino hacia una mal entendida actividad tecnocrática, no se habla de la planeación, sino sólo de la programación gubernativa, que obligadamente exigía la necesidad de crear precariamente planes estatales y municipales de desarrollo, el impulso de diferentes programas, la evaluación permanente de los mismos programas para detectar desviaciones y hacer las correcciones a tiempo mediante un ejercicio de control; con todo ello (la planeación), programación, control y evaluación, obligarían a hacer materia de política pública la presupuestación, el gasto y el financiamiento con el propósito de contar con administraciones eficientes, eficaces y congruentes con la dirección de la entidad federativa de Puebla como parte integrante del Estado nación mexicano. Estado nación que se debatía en la definición del rumbo a seguir, se discutía por el optar entre la vigencia del nacionalismo o mirar hacia el neoliberalismo y en este adelanto de la reforma constitucional poblana, también está su estacionamiento en el pasado.

La reforma integral poblana fue publicada y presentada por el titular del Poder Ejecutivo el 2 de agosto de 1982, en plena coyuntura de la fuga de capitales más escandalosa de la vida económica mexicana.²⁰⁴ Con fecha 15 de septiembre se dictaminó el proyecto con minuta de decreto mismo que fue discutido y aprobado en el pleno del Congreso del Estado el 15 de noviembre, para publicarse el 17 del mismo mes. Es notorio el calendario

²⁰⁴ En el sexto informe de gobierno del presidente José López Portillo se denunció una fuga de capitales de treinta mil millones de dólares, al anunciar el control de cambio del peso frente al dólar con la frase “ya nos saquearon, no nos volverá a saquear!”.

llego de simbolismo político como le gustaba al gobernador en turno y autor del proyecto reformista: día de los ángeles, la presentación; día del grito de la Independencia, aprobación de dictamen y minuta; publicación en el día previo a la conmemoración del inicio de la Revolución mexicana en Puebla.

No se esperaron a otros acontecimientos que impactaron en la vida nacional de México: la firma de la carta de intención entre el FMI y la SHCP para garantizar seguridad jurídica y política a la inversión privada nacional y extranjera, que buscaba además, frenar la posición intervencionista del Estado en la economía dando lugar a la transformación del Estado, a un papel de simple rector de la economía, de regulador creando leyes. El Estado solamente tendría una función simplemente reguladora. Así, se iniciaba a nivel federal un proceso de reformas constitucionales que buscaron delimitar de manera precisa y clara el campo de acción de los tres sectores de la economía mexicana: sector público, social y privado, lo cual vino a reorientar a la ideología nacionalistas sustentada en el discurso de la justicia social de la Revolución mexicana.

Estas transformaciones del constitucionalismo federal mexicano, quedaron plasmadas en el denominado capítulo económico de la Constitución federal, en los artículos 25, 26, 27 y 28. Esto es, ante el apresuramiento a marcar línea o rumbo en el constitucionalismo mexicano por los poderes Ejecutivo y Legislativo poblanos, se perdió momentáneamente la brújula, el rumbo, el sentido histórico; fue truncado el intento reformista llevado a cabo en Puebla al mes siguiente y de manera formal el 3 de febrero de 1983, con la publicación de las reformas constitucionales federales, que enarbocaban la rectoría económica del Estado, la planeación democrática, el reconocimiento preciso del campo de acción de tres sectores de la economía, la racionalización de subsidios, y la incorporación de la productividad como variable económica para la decisión de políticas públicas compensatorias.

B. *La justicia social*

El adelanto reformista constitucional de Puebla, evitó contar con una reforma integral de avanzada como se esperaba originalmente, al no absorber el sentido del debate parlamentario federal que buscaba a través de la propia Constitución reformar y reorientar al Estado mexicano hacia una sociedad más libre y competitiva. El nacionalismo revolucionario de ideología pasó en Puebla a formar parte del texto constitucional sustentado en la idea de la vigencia de un Estado social de derecho cuando se había trazado el camino hacia un Estado menos social y más liberal; así, se plasma en el nuevo artículo 123,²⁰⁵ dicho sentido ideológico que reza:

El Gobierno, en el ámbito de su competencia, vigilará y estimulará el debido cumplimiento de las leyes y demás disposiciones que se dicten en materia de trabajo y previsión social, educación, fomento agropecuario, vivienda y demás que, siendo de orden público, tiendan al mejoramiento de la población y realización de la justicia social.

Así, el gobierno, el titular del Poder Ejecutivo, se asume como el único responsable de vigilar y estimular el cumplimiento de leyes y de otras disposiciones normativas que se dicten en materia de:

- Trabajo.
- Seguridad Social.
- Educación.
- Fomento Agropecuario.
- Vivienda.
- Otras

²⁰⁵ El uso de la política simbólica llevó a que fuera precisamente el artículo 123 de la Constitución poblana reformada, en referencia al 123 de la Constitución federal, el que contuviera la justificación de la vigencia del derecho social y de la justicia social, como meta de las políticas acciones del poder público.

Con tal redacción el campo ideológico queda abierto a su utilización con el término “otras” que busquen dos consecuencias: *a) mejoramiento de la población, y b) realización de la justicia social.* Cabe considerar que toda acción de gobierno encaminada a satisfacer el bienestar general, representa mejoramiento de la población y por ende es justa. ¿Para qué ideologizar? Sólo hay una respuesta, para contar con un instrumento institucionalizado para enfrentarse quienes se consideren adversarios en la lucha por el poder público.

C. Freno al municipio

La consideración de los municipios y en particular de sus gobiernos —los ayuntamientos— como entidades menores que deben ser vigiladas y supervisadas constantemente, llevó a que en la reforma constitucional de 1982 se mantuviera tal sometimiento muy a pesar del reclamo municipalista que tomaba mayor fuerza en los setenta, el control a las autoridades municipales quedó plasmado en las disposiciones siguientes:

ARTÍCULO 57.- Son facultades del Congreso:

VII.- Autorizar la enajenación de bienes inmuebles propios del Estado o de los Municipios, a solicitud de éstos, así como aprobar los contratos que celebren los Ayuntamientos, cuando tengan duración mayor del período para el cual hubieren sido electos.

XVI.- Resolver los conflictos suscitados en los Ayuntamientos y los relativos a los Municipios, de acuerdo con esta Constitución y leyes aplicables.

ARTÍCULO 79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado.

XVII.- Conocer de las quejas que se presenten contra los Ayuntamientos.

XVIII.- Nombrar Concejos Municipales, en los casos y términos que señale la ley.

ARTÍCULO 106.- La Ley Orgánica Municipal se sujetará a las bases siguientes:

IX.- Los Ayuntamientos sólo podrán contratar empréstitos sujetándose a las disposiciones que dicte el Congreso conforme a la fracción VIII²⁰⁶ del artículo 57 de esta Constitución.

X.- Los Ayuntamientos no podrán enajenar bienes inmuebles propios, ni celebrar contratos que tengan una duración que exceda del período para el cual hubieren sido electos, sin la autorización del Gobernador del Estado y la aprobación del Congreso.

XII.- En casos de graves trastornos del orden público, el Gobernador del Estado, por si o por medio del delegado que lo represente, podrá hacerse cargo de la fuerza pública existente en el Municipio.

XIX.- El Ejecutivo nombrará visitadores especiales para las Tesorerías Municipales, los cuales revisarán los libros e informarán después al Ejecutivo, para que éste excite a los Ayuntamientos a recaudar los fondos públicos, o bien corrija las deficiencias que se encuentren o se consignaren, si hubiere algún delito en el manejo de los fondos”.

II. DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Derechos individuales

El capítulo tercero del primer título de la Constitución de Puebla de 1982, hace referencia a dos temas: 1) de los habitantes del Estado, y 2) de las garantías sociales; quizá dando por sentado que dentro del ámbito social están las garantías individuales. Curiosamente se recupera el sentido del artículo 1o. de la Constitución de 1857 que dice:

El Pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

²⁰⁶ La fracción es la VII y no la VIII como en forma errónea lo señala este texto.

Se reconocen los derechos humanos y se traducen en garantías individuales y después de la Constitución federal de 1917 también se reconocen a las garantías sociales. “La Constitución mexicana quiso precisar que mientras el derecho humano es una idea general y abstracta, la garantía, que es su medida, es una idea individualizada y concreta”.²⁰⁷

Pero para el caso que nos ocupa, la Constitución de Puebla creada dentro de una coyuntura en la cual el país atravesaba por una de las peores crisis económicas, dentro del último jalón de nacionalismo revolucionario puesto de manifiesto en la nacionalización de la banca, expresión inmediatista a un falso estatismo, por supuesto que impacta en el nuevo texto constitucional en materia de garantías, imprimiendo un sello particular a las garantías sociales, ya que de las garantías individuales resultaría tautológico enlistarlas o hacer referencia a ellas, porque estaban protegidas en la Constitución federal, aunque se mencionan en los artículos 14, 15 y 16²⁰⁸ texto que infieren el reconocimiento a las garantías de igualdad, libertad y seguridad jurídica.

El texto de los artículos integrantes del capítulo tercero, título primero, del 7o. al 19, muestran un fuerte interés protecciónistas de las personas más débiles, se resalta en la presencia de un solidarismo y subsidiariedad social que refunda a Puebla como una entidad federativa de tipo populista o paternalista, en donde el gobierno tiene el sustento de un nuevo pacto social, propio de un Estado social de derecho, que utilizará o explotará con fines políticos de control social.

²⁰⁷ Carpizo, Jorge, “Los derechos humanos en México”, en *id., Estudios constitucionales*, cit., p. 485.

²⁰⁸ Artículo 14: “La ley garantizará los derechos de la personalidad, comprendiendo, dentro de éstos, los derechos de convivencia, protectores de las relaciones interpersonales en la comunidad”. Artículo 15: “El Estado fomentará las actividades lícitas de los individuos, que tiendan a la producción y adquisición de bienes que garanticen su bienestar”, y artículo 16: “La ley protegerá el derecho de propiedad para que sus titulares obtengan los beneficios que son susceptibles de proporcionar los bienes”.

Esa visión paternalista lleva a la constitucionalización de aparentes contradicciones, por ejemplo, en el artículo 9o. se anota que:

Nadie podrá sustraerse de propia autoridad a la observancia de los preceptos legales, aduciendo que los ignora, que son injustos o que pugnan con sus opiniones y contra su aplicación sólo podrán interponerse los recursos establecidos por las mismas leyes,

reconociéndose la garantía individual de seguridad jurídica, de igualdad de todos ante la ley, sin algar ignorancia de la ley que beneficie a alguien, ni mucho menos por razones ideológicas que producen opiniones diversas; empero, inmediatamente después en el artículo 10 se ponen excepciones al señalar que:

Los casos de exención de sanciones, en favor de quienes ignoren las leyes, se establecerán por éstas, únicamente cuando sean de orden privado y se trate de individuos que notoriamente carezcan de instrucción y sean de escasas posibilidades económicas.

Situación económica de pobreza, carencia de instrucción académica o educación e ignorancia de la ley; son causas de beneficio social, para los desvalidos.

Pero la contradicción sigue ahora entre el artículo 10 frente al texto del 11 que dice: "Las leyes poblanas no harán ninguna distinción entre las personas, por razón de su raza, condición económica, filiación, instrucción, creencia religiosa o ideología política". La condición económica escasa, la instrucción y la ignorancia, son excepciones o nos son excepciones. En la realidad se convirtieron en un instrumento político en manos del titular del Poder Ejecutivo para resolver problemas sociales y políticos,²⁰⁹ amén de apuntalar un gobierno de tipo paternalista.

²⁰⁹ Al inicio de la vigencia de la Constitución poblana de 1982, por el conflicto entre Antorcha Campesina y otras organizaciones campesinas como la Unión Campesina Independiente (UCI) y la Organización Zapatista de Huitzil

El artículo 12 se convirtió en el referente fundamental del sistema legislativo poblano, es la cimiente del abanico que pueda sintetizar la totalidad del sistema jurídico poblano, con fundamento en esta disposición la administración del gobernador Guillermo Jiménez Morales, inició una profunda reforma jurídica que impactó a todo el sistema legal poblano, destacando en las disposiciones el sentido social y paternalista del nuevo constitucionalismo poblano, por su trascendencia se trascibe:

ARTÍCULO 12.- Las leyes se ocuparán de:

- I.- La protección, seguridad, estabilidad y mejoramiento de la familia en sus diversas manifestaciones.
- II.- La atención de la mujer durante el embarazo.
- III.- La atención y protección del ser humano durante su nacimiento, minoridad y vejez.
- IV.- La protección de las víctimas de los delitos y de quienes carezcan de instrucción y sean de escasas posibilidades económicas.
- V.- La atención de la salud de los habitantes del Estado”

El mandato constitucional plasmado en el artículo 13 que anota: “La atención y protección previstas en el artículo anterior son de orden público”, generó como se anota arriba, la organización y movilización de la sociedad poblana, de los colegios y asociaciones de abogados, para impulsar una amplia consulta ciudadana y crear un nuevo marco legal sustantivo y adjetivo civil y penal, así como una importantísima producción legislativa de tipo administrativo.

El reforzamiento de la construcción de un Estado social de derecho, con rasgos paternalistas y populistas, se termina ratificando en el artículo 17: “En función del progreso social, el Estado

lan (OZH), provocó enfrentamientos que llevaron a la cárcel a decenas de campesinos, muchos de los cuales con el criterio de estas disposiciones constitucionales fueron liberados en 1987, sin que los procesos hubieran sido terminados, salvo los de los principales dirigentes.

promoverá y fomentará la producción de bienes y la prestación de servicios por los particulares o por él mismo”, y en el artículo 18:²¹⁰ “El Estado ejercitará, en beneficio de los habitantes del territorio poblano, las facultades que en materia económica le confieren esta Constitución y las leyes que de ella dimanan”. Ambos dejan en manos del Estado el protagonismo principal, cuando en unos días, en la coyuntura de la toma de posesión de nuevo sexenio presidencial —10. de diciembre de 1982—, se daría inicio a una importante reforma constitucional, en la cual se acotaría el papel de la intervención del Estado en la economía, asumiendo únicamente un papel rector, regulador.

2. Derechos sociales

Aparte de quedar asentadas las garantías sociales en la parte dogmática de la Constitución, en la parte orgánica de la misma, en el capítulo VII, título octavo, de la nueva Constitución de Puebla de 1982, se dedica a ratificar e inclusive rescatar de manera ideológica, el sentido social de la Revolución mexicana, dedicándolo al derecho social poblano, dándole un sentido simbólico al artículo 123, relacionándolo con el mismo de la Constitución federal. A los derechos sociales también se les conoce como garantías sociales que “llevan la idea de la igualdad de oportunidades y necesidades, que cada hombre cuente con los satisfactores económicos y culturales mínimos para realmente llevar una vida humana y digna”²¹¹.

El artículo 123 constitucional local anota que:

El Gobierno, en el ámbito de su competencia, vigilará y estimulará el debido cumplimiento de las leyes y demás disposiciones que

²¹⁰ Cfr. Cuadra, Héctor, “El modelo normativo de la rectoría económica del Estado”, en Fix-Zamudio, Héctor *et al.*, México, setenta y cinco años de revolución III. Desarrollo político 2, México, INEHRM-FCE, 1988, pp. 583-629.

²¹¹ Carpizo, Jorge, “Los derechos humanos en México” en Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, cit., p. 487.

se dicten en materia de trabajo y previsión social, educación, fomento agropecuario, vivienda y demás que, siendo de orden público, tiendan al mejoramiento de la población y realización de la justicia social.

La Constitución de Puebla, como la expresión de renovación del pacto social, inscribe el compromiso de que el poder público en manos del Poder Ejecutivo, que no es otro que el que ejerce el gobernador como titular del gobierno, tiene como tarea vigilar el cumplimiento de leyes que reglan acciones encaminadas a construir una sociedad construida en la justicia social, que no es otro sentido que el reconocimiento concreto de plasmar una fórmula política para los poblanos, que aunque en el ámbito nacional se encontraba en crisis el nacionalismo revolucionario, y se anunciaba su retiro, en Puebla se izaba como bandera, como el mejor recurso para enfrentar las disputas ideológicas que mantenían dividida a la sociedad. Política laboral, política de seguridad social, política de fomento agropecuario, política de impulso a la vivienda popular, serán el pilar de los derechos sociales de los poblanos y al mismo tiempo soporte de las luchas ideológicas por el mantenimiento del poder público.²¹²

III. DIVISIÓN DE PODERES

En el título segundo de la Constitución relativo al poder público, en único capítulo, se reproduce el criterio de que el Poder dimana del pueblo, se instituye en beneficio del pueblo mismo y

²¹² Mientras en el Congreso de la Unión después de la toma de posesión del presidente De la Madrid, se dio inicio al debate de reformas a la Constitución federal, que se encaminaban a disminuir los derechos sociales y a abrir el camino hacia un modelo de Estado neoliberal, en el denominado capítulo económico de la Constitución que en su artículo 25 reconoce la rectoría económica del Estado y a tres sectores de la economía: público, privado y social, constitucionalizando el concepto de productividad, para abrir el camino a la libre concurrencia a los mercados.

para su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; de acuerdo al artículo 28. La cual está en relación coherente con el artículo 30. anota que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes del Estado, en la forma y términos que establece la Constitución General de la República y la del Estado”.

A su vez, en el artículo 29 se hace referencia a que cada poder será organizado como lo ordene la Constitución estatal, ratificando que no pueden reunirse en una sola persona o corporación, el ejercicio de dos o más poderes. Disposición que ratifica el artículo 30, destinado a los funcionarios menores de cada poder, advirtiendo que “Ningún funcionario de uno de los Poderes podrá formar parte del personal de otro”. Disposición que posiblemente fue impulsada, ante el crecimiento acelerado del aparato burocrático, para evitar que se desempeñaran en dos tareas, amén de que con ello también se evitaría la concentración de empleos. Sin embargo, en la realidad, como se anotó al hacer los comentarios de la Constitución de 1917, la disposición citada era ineficaz, porque seguían concentradas las tareas de los jueces foráneos de lo penal y de lo civil (jueces mixtos), asumiendo funciones de registrador público y de notario público —ambas del Poder Ejecutivo—, vulnerándose el artículo 30 citado.

1. *Poder Legislativo*

A. *Integración*

En atención al artículo 32 de la Constitución estatal “El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en una asamblea de Diputados que se denominará “CONGRESO DEL ESTADO”.

En el artículo 33 se plasma la creación del nuevo sistema de representación política, que incorpora el sentido de la reforma política de 1977 del ámbito federal, se reconoce un sistema de representación política de tipo mixto con dominante mayoritario, a través de la incorporación de la representación política a las

minorías, con los diputados de partido primero y ahora con los diputados de representación proporcional, de tal suerte que:

El Congreso del Estado estará integrado por lo menos por 22 Diputados, electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales Uninominales, y hasta²¹³ 7 diputados que serán electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, conforme al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal que corresponderá a la totalidad del territorio del Estado.

Con lo cual el Congreso podía actuar hasta con 29 diputados.

Se constitucionaliza el procedimiento de designación de los diputados de representación proporcional en el artículo 35, con el texto siguiente:

La elección de los Diputados según el principio de representación proporcional se sujetará a lo que disponga la ley y a las siguientes reglas:

I.- Para obtener la inscripción de sus listas el Partido Político que lo solicite deberá acreditar su registro definitivo y que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa, por lo menos en 8 de los Distritos Electorales Uninominales.

II.- Tendrá derecho a que le sean asignados Diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel Partido que: a).- No haya obtenido 3 o más constancias de mayoría. b).- Alcance por lo menos el 1.5 por ciento de la votación emitida para el total de las listas.

III.- Al Partido Político que satisfaga los requisitos señalados en las fracciones anteriores, le serán asignados los Diputados que

²¹³ La introducción de la palabra “hasta”, permitió ser un instrumento de poder en manos del gobierno y del PRI como partido hegemónico en este momento, y su interpretación gramatical llevaba a que a los partidos de oposición no se les reconociera el total de diputados por el principio de representación proporcional a que tuviera derecho.

corresponden de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos para el total de dichas listas.

IV.- La ley determinará las fórmulas electorales y los procedimientos que se observarán para la asignación en la que, en todo caso, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

V.- En caso de que los Partidos con derecho a participar en la distribución por listas, obtuviesen en su conjunto 4 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de distribución tres curules que deban asignarse por el principio de representación proporcional.

Se diseña un sistema en el cual el Congreso sólo contenga 29 diputados, por ello, si las minorías obtenían cuatro más diputaciones de mayoría, se reducía a tres las diputaciones de representación; pero también, se fijaron requisitos mínimos a los partidos políticos pequeños para tener derecho a representación en el Poder Legislativo, mediante el nuevo sistema de los diputados de representación proporcional, debían participar en elecciones de diputados de mayoría en el 36% de los distritos uninominales y rebasar el umbral mínimo de votación equivalente al 1.5%, mismo que se exigía en la Constitución federal en su artículo 52.

B. *Requisitos*

El nuevo artículo 36 de la Constitución poblana estableció los requisitos para ser candidato y diputado propietario o suplente, exigiendo: ser ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos y saber leer y escribir; ampliados los requisitos por el artículo 37, en el cual se establecen las condicionantes de quiénes están impedidos formalmente por ocupar un cargo público y no pueden ser elegibles ni aunque se separen definitivamente del cargo como es el caso del gobernador y de los ministros de culto religioso; pero, sí son elegibles los funcionarios que se separen del cargo 90 días antes de la elección, esto es, del día denominado de la jornada electoral, esos funcionarios son:

Del Poder Judicial: los magistrados en ejercicio del Tribunal Superior de Justicia del Estado y los jueces.

Del Poder Ejecutivo estatal: los secretarios del despacho del ejecutivo; el procurador general de justicia; los subsecretarios y el oficial mayor de gobierno, el secretario particular del gobernador, los directores de las dependencias; el presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, el secretario de la Comisión Agraria Mixta y los jefes de policía del estado, y los recaudadores de rentas.

Del Poder Federal: los funcionarios del gobierno federal (poder ejecutivo) y los miembros de las fuerzas armadas del país.

Del Poder Municipal sólo los presidentes municipales.²¹⁴

C. Atribuciones

El Poder Legislativo continúa con sus atribuciones eminentemente legislativas, materialmente administrativas y jurisdiccionales, pero con el desarrollo del sistema de partidos políticos mexicano de tipo multipartidista por el número superior a tres partidos políticos, y de sistema de partido hegemónico por la competitividad electoral disfuncional a favor del un solo partido, la función de juzgador político electoral recobra un interés particular, junto con la función fiscalizadora de los recursos públicos en la facultad de aprobar las cuentas públicas de los tres poderes estatales, de la administración pública descentralizada estatal y municipal, y de la aprobación de las cuentas públicas de los ayuntamientos. Sobre todo de estos sujetos de revisión, ante el incremento de las presiones sociales en contra de autoridades municipales acusadas de acciones de corrupción y mal ejercicio en la administración de recursos públicos.

²¹⁴ No se contemplan a funcionarios de alto nivel jerárquico y salarial de los poderes Judicial y Legislativo del estado, así como a regidores y funcionarios de dirección de los ayuntamientos.

D. *Funcionamiento*

Dentro del funcionamiento del Poder Legislativo poblano, se reconoce en la nueva Constitución el trabajo legislativo en tres periodos ordinarios, a saber:

El primero periodo ordinario de sesiones comenzará a correr a partir del 15 de enero, al 15 de marzo y se ocupará de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten y resolver los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

El segundo periodo ordinario de sesiones comenzará a correr desde el día quince de julio al quince de septiembre, abocándose preferentemente a examinar y calificar la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal correspondiente al año inmediato anterior que le será presentada por el Ejecutivo antes del inicio de este periodo, declarando si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presupuestos aprobados previamente, si los gastos están justificados y si ha lugar o no a exigir algunas responsabilidades.

Y finalmente el tercer periodo ordinario de sesiones del Poder Legislativo de Puebla, comenzará el 15 de noviembre y terminará el 31 de diciembre, poniendo particular atención en su trabajo a estudiar, discutir y decretar los presupuestos de ingresos y egresos del estado y de los municipios, que deberán entrar en vigor el año siguiente y que le serán presentados a más tardar el 15 de noviembre de cada año, los primeros por el Ejecutivo y los segundos por los ayuntamientos respectivos, por conducto del mismo Ejecutivo, quien presentará a la vez las observaciones que tuvieren que hacer a los presupuestos formulados por los ayuntamientos.²¹⁵

²¹⁵ Artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, de 1982.

E. Proceso legislativo

En el artículo 63 de la Constitución de 1982, respecto a la facultad de iniciar leyes y decretos, se hace una diferenciación en el derecho de iniciar leyes, dejando en claro que el gobernador lo puede hacer en todos los temas, ratificando la visión gobernadorista, con igualdad de facultades que los diputados; pero para los otros poderes, queda reducida la tarea sólo a los aspectos funcionales relacionados al Poder Judicial o al poder municipal representado por los ayuntamientos.

A su vez, el artículo 64 de la citada norma fundamental, prescribe el trámite a seguir dentro del proceso legislativo, por lo tanto las iniciativas de ley o de reforma, se deben sujetar a los trámites siguientes:

Primero, dictamen de Comisión respectiva del Congreso.

Segundo, discusión, el día que designe el presidente (de la mesa directiva del Congreso), conforme al ordenamiento que rija el funcionamiento del mismo Congreso, para lo cual se deberá de incorporar en la orden del día de una sesión del pleno.

Tercero, aprobación, en votación nominal, de la mayoría (relativa) de los diputados presentes.

Cuarto, envió al Ejecutivo del proyecto (de ley o reforma) aprobado para que en el término de quince días haga observaciones o manifieste que no las hace.

Quinto, en el primer caso de la fracción anterior, volverá el asunto a la Comisión para que en vista de las observaciones del Ejecutivo, formule un mes después un nuevo dictamen, el cual será discutido y puesto a votación, pero sólo se considerará aprobado en los puntos objetados, por el voto de los dos tercios de los diputados presentes.

Sexto, el Ejecutivo podrá comisionar al funcionario que estime conveniente, para que defienda ante la Cámara las iniciativas que proponga o las observaciones que haga a un proyecto; a ese efecto, el presidente del Congreso le comunicará el día señalado para la discusión.

Para el caso de las iniciativas presentadas por el Poder Judicial o un ayuntamiento, el Tribunal Superior de Justicia o el ayuntamiento autor de la iniciativa en su caso, podrán comisionar a un funcionario que defienda ante la Cámara el proyecto propuesto, y para ello el presidente del Congreso les comunicará el día que debe discutirse.

ARTÍCULO 65.- Se reputará que el Ejecutivo está conforme con el proyecto, cuando no lo devuelva con observaciones en el término de quince días, excepto en el caso de que durante ese término den fin o se suspendan las sesiones, pues entonces el Ejecutivo podrá devolver el proyecto en la primera sesión inmediata.

ARTÍCULO 66.- El Ejecutivo no podrá hacer observaciones cuando el Congreso funcione como Colegio Electoral, o como Jurado, ni cuando acepte la renuncia de funcionarios públicos.

ARTÍCULO 69.- En caso de urgencia el Congreso podrá, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, dispensar los trámites a que se refiere el Artículo 64 de esta Constitución.

2. Poder Ejecutivo

A. Integración

En atención a lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución local, “El ejercicio del Poder Ejecutivo de la Entidad se deposita en un solo individuo que se denominará “GOBERNADOR DEL ESTADO DE PUEBLA”. Artículo 75: “El Gobernador durará en su encargo seis años y tomará posesión en ceremonia que se celebrará el día primero de febrero siguiente a la elección”.

Las ausencias del territorio poblano del gobernador las rige el artículo 77, motivo de muchas presiones para actualizarlo en los Congresos locales de inicio del siglo XXI, porque se considera muy flexible y sobre todo se ve en su redacción una posición gobernadorista y de falta de respeto al Poder Legislativo. Así, el gobernador podrá ausentarse hasta por 15 días consecutivos, sin necesidad de

sustituto; pero si la ausencia excede de los 15 días, pero no de 30, se encargará el despacho al secretario de gobernación. En estos supuestos sólo se dará aviso al Congreso y al Tribunal Superior de Justicia del Estado.²¹⁶ Solamente si la ausencia excediere de 30 días consecutivos, se nombrará de inmediato gobernador interino. Y anota que artículo 78 que “El cargo de Gobernador sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso ante el que se presentará la renuncia”.

B. Elección

La elección del gobernador será directa, secreta, uninominal y por mayoría relativa en todo el territorio del estado, en los términos de la ley de la materia,²¹⁷ y de acuerdo al artículo. Y en el caso de los gobernadores que sean producto de una elección popular, directa, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo volverá a ocupar el cargo de gobernador, ratificando que bajo ningún carácter o denominación a decir del artículo 72. Esto es, queda prohibida la reelección de los titulares del Poder Ejecutivo que se hayan desempeñado como gobernadores resultado de una elección para un periodo normal, y por una extraordinaria, por falta absoluta del gobernador de elección ordinaria acaecida dentro de los dos primeros años del periodo constitucional, en donde el Congreso del estado tiene la facultad de nombrar un gobernador interino y convocar a elecciones extraordinarias para elegir al gobernador de elección extraordinaria que termine el periodo.²¹⁸

²¹⁶ En la Constitución de 1917, el artículo 68 estableció que: “El Gobernador no podrá separarse de la capital del Estado, ni del despacho, sin permiso previo del Congreso y en sus recesos de la Comisión Permanente”.

²¹⁷ Artículo 71de la Constitución de Puebla de 1982.

²¹⁸ La fracción XIX del artículo 57 de la Constitución poblana, establece este procedimiento de elección extraordinaria de gobernador. La convocatoria se deberá expedir dentro de los 10 días siguientes a la designación de goberna-

Reelección discontinúa. Se permite por el artículo 73 la reelección de los gobernadores, pero de manera discontinua al del periodo en el cual ejercieron mandato como gobernadores provisional que es el designado de emergencia por la Comisión Permanente; gobernador interino designado por el Congreso para suplir faltas temporales del gobernador de elección directa y los gobernadores sustitutos designados por el Congreso para concluir el periodo por falta absoluta del gobernador de elección popular directa.

C. Requisitos

Los requisitos de elegibilidad para ser gobernador los anota el artículo 74, a saber:

ARTÍCULO 74.- Para ser Gobernador se requiere: I.- Ser mexicano por nacimiento.

II.- Ser Ciudadano del Estado en pleno goce de sus derechos políticos. III.- Tener 30 años cumplidos el día de la elección. IV.- No ser funcionario de la Federación, del Estado o del Municipio, ni militar en servicio activo o con mando de fuerzas dentro del Estado, a menos que se separe del cargo o servicio cuando menos noventa días antes de la elección. V.- No ser ministro de algún culto religioso”.

D. Atribuciones

En el artículo 79 se establecen las facultades y obligaciones del gobernador del estado de Puebla las cuales correspondían a las enlistadas en el artículo 71 de la Constitución de 1917, y se en-

dor interino, y entre su fecha y la que se señale para verificar la elección ha de mediar un plazo no menor de tres meses ni mayor de de cinco. El gobernador electo tomará posesión 10 días después del escrutinio, calificación y declaración del ciudadano ganador.

listan solamente las atribuciones novedosas, dejando la fracción respectiva:

ARTÍCULO 79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado

...

II.- Ejercer la representación general del Estado.

IV.- Expedir reglamentos autónomos, decretos, órdenes y circulares de carácter y aplicación general, en los diversos ramos de Administración Pública.

X.- Mandar las fuerzas del Estado y las de los Municipios donde residiere habitual o transitoriamente.

XIII.- Fijar la interpretación de la Ley de Ingresos y Egresos del Estado, así como de las disposiciones expedidas por el Ejecutivo.

XIV.- Cuidar, en los distintos ramos de la Administración, que los caudales públicos estén siempre seguros y se recauden e inviertan con arreglo a las leyes.

XV.- Controlar los ramos de la Administración Pública.

XXIII.- Promover el constante perfeccionamiento de la Administración Pública, de acuerdo con las necesidades y recursos de la Entidad.

XXV.- Celebrar convenios con la Federación o con los Estados del País, para que los reos de nacionalidad mexicana sentenciados por delitos del orden común, que lo soliciten, puedan cumplir su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal o de los Estados de su origen o residencia.

XXVI.- Organizar el sistema de Centros de Readaptación Social de la Entidad, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación del delincuente.

XXVII.- Establecer instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

XXVIII.- Fomentar la educación, en todos sus niveles, conforme a las bases establecidas por el artículo 3º de la Constitución General de la República.

XXIX.- Dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en la Entidad y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, con arreglo a las leyes de la materia.

XXX.- Decretar la expropiación por causa de utilidad pública, en los términos que disponga la ley.

XXXI.- Proponer al Congreso la creación o supresión de los organismos a que se refiere la fracción XXVI del artículo 57.

XXXII.- Crear o suprimir empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones auxiliares de la Administración Pública.

Como se aprecia en las fracciones nuevas incorporadas a las atribuciones del titular del Poder Ejecutivo, tiene en común asentar que el gobernador es responsable de las funciones eminentemente administrativas, es el jefe del gobierno y por ello se sistematiza y da prioridad a la constitucionalización de la administración pública centralizada y descentralizada o paraestatal; pero además se ratifica que el gobernador es también jefe del estado —su representante general—. Como representante del Estado el Ejecutivo en términos de John Locke, estaría considerando que “lleva el derecho de la guerra y de la paz, el de construir ligas y alianzas, y el de llevar adelante todas las negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas”²¹⁹

Y por ende, está apto para celebrar convenios con otros gobernadores, pero sobre todo con la federación en materia de convenios de desarrollo o convenios de coordinación, que en ese momento se iniciaban como las tecnologías jurídico administrativas, de la reforma administrativa; impulsada desde la administración de Echeverría, pero que cobró fuerza como política pública del Estado mexicano con el presidente José López Portillo.²²⁰

²¹⁹ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Nuevomar, 1984, p. 91.

²²⁰ La Secretaría de la Presidencia en la coyuntura de transformarse en Secretaría de Programación y Presupuesto, como resultado de la Ley Orgánica de la Administración Pública nacida en 1976, inició un conjunto de seminarios para impulsar una administración pública sistematizada, dan cuenta de ello, la amplia producción editorial para la capacitación de funcionarios públicos, publicada en la colección Seminarios bajo la Dirección General de Estudios Administrativos.

Es necesario dejar asentado que el tema de la reforma administrativa y el inicio de reforma de la administración pública estatal se encuentra en las reformas constitucionales de 1979, pero no alcanza su organización y sentido, sino hasta la reforma constitucional integral del sexenio del gobernador Guillermo Jiménez Morales, que traía la influencia de una nueva formación de políticos modernos que se desempeñaban en distintos espacios de la administración pública federal o estaban inmiscuidos en procesos de reforma institucional en otras entidades federativas.

Para dejar testimonio del ejercicio de las atribuciones ejercidas, en el artículo 80 se ordenó que al término del periodo constitucional, el gobernador saliente, enviará al Congreso una memoria, acompañada de los documentos necesarios para su completa inteligencia, en la cual expondrá la situación del estado en todos los ramos de la administración pública.

3. Poder Judicial

A. Integración

De acuerdo al nuevo artículo 86²²¹ queda asentado que: “El ejercicio del Poder Judicial se deposita en un Cuerpo Colegiado denominado “TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO” y en los juzgados que determine la Ley Orgánica correspondiente”, desaparece el concepto de tribunales inferiores. Y queda al campo de la ley orgánica la clasificación y tipología de los juzgados, que es la misma en lo referente a juzgados de primera instancia, solamente que con el calificativo de lo civil y de lo penal, los juzgados menores diferenciados en los de la capital y los del interior del estado y al final están los juzgados de paz. Y por lo señalado en el texto al nuevo artículo 87, desaparece el número de magistrados en total, por lo cual este será variable.

²²¹ En la Constitución de 1917 se trataba del artículo 78.

B. Nombramiento

El mismo artículo 87 hace referencia al nombramiento de los magistrados propietarios y suplentes por el Congreso a propuesta en terna de Ejecutivo.

Inamovilidad. Lo novedoso de esta Constitución, fue la inamovilidad de los magistrados plasmada en el artículo 88, que dice:

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán inamovibles y sólo podrán ser privados de sus cargos por la Legislatura del Estado, a petición del Ejecutivo, por faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones, porque observen mala conducta o estén incapacitados física o mentalmente.

Si bien es cierto que esta disposición se inscribe dentro de la lucha por el fortalecimiento e independencia de los tribunales y se considera una garantía jurisdiccional de estabilidad,²²² en términos políticos, esta disposición vino a reforzar el sistema gobernadorista poblano, porque el Ejecutivo del estado lo solicite a la Legislatura estatal. Por cierto la inamovilidad a los jueces de primera instancia fue aprobada dentro de las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial otorga al pleno del Tribunal Superior de Justicia con la argumentación siguiente:

La inamovilidad, contrariamente a lo que afirman algunos críticos escépticos, no pretende crear una casta exclusiva del Poder Judicial, solapar a los malos servidores públicos, perturbar en su función a los miembros del Poder Judicial o fosilizar su actuación; por el contrario, la inamovilidad impone al Juez un marco expreso y estricto de responsabilidad, un compromiso con la Constitución y con la sociedad, un estado de seguridad y de certeza ante el quehacer diario de la Administración de Justicia, que le permite consagrarse sin preocupaciones a la tarea encomendada, aislán-

²²² Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 2003, p. 458.

dolo de la turbulencia política en el ámbito de su actuación. Los Jueces deben estar al margen de la angustia y el miedo masivo de cada período sexenal; los nombramientos de los funcionarios del Poder Judicial del Estado de Puebla sólo deben regirse por la supremacía Constitucional, que es el único medio jurídico que deben limitar y condicionar los nombramientos de los Jueces.²²³

C. Requisitos

En atención al artículo 89, los requisitos que se debe cumplir para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, son: I.- ser ciudadano del Estado, en pleno goce de sus derechos políticos y civiles; II.- tener treinta años cumplidos; III.- ser profesional del derecho con título legalmente expedido, con antigüedad mínima de cinco años; IV.- no haber sido condenado por delito intencional.

D. Atribuciones

Por disposición del artículo 90 de la Constitución local, corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial establecer, la organización del Tribunal Superior de Justicia del Estado y sus facultades; la forma en que los magistrados suplentes deban ser llamados a ejercer sus funciones; la organización y atribuciones de los juzgados; el tiempo que deben durar los jueces en el ejercicio de su cargo y los requisitos para que los de primera instancia del estado y los menores de la capital, adquieran la inamovilidad; la manera de cubrir las faltas de los jueces, y la autoridad que debe nombrar a los jueces.

Determinando el artículo 94, que cada tres años, al renovarse el Poder Legislativo, el presidente del Tribunal Superior de Justi-

²²³ Considerando 5. Del Acuerdo del Tribunal Pleno del 6 de mayo de 1999, mediante el cual se aprobó la propuesta del magistrado presidente, Guillermo Pacheco Pulido, acordándose la inamovilidad de los jueces de primera instancia en el estado.

cia enviará al Congreso una memoria en la que exponga la situación que guarda la administración de justicia del estado.

Como se observa, el tema de la inamovilidad de los Jueces de Primera Instancia fue constitucionalizada en esta nueva Constitución, y abarca la diferenciación histórica de los jueces menores resultando inequitativamente beneficiados los de la ciudad de Puebla.

IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. *La conceptualización*

En la Constitución de 1982, la administración pública recibe un tratamiento especial, quizás como parte del proceso de reforma administrativa que se impulsa en el ámbito nacional, de principio dentro de las facultades del Poder Legislativo en el artículo 57, se introduce en la fracción XXVI, la atribución de crear o suprimir, a propuesta del Ejecutivo organismos descentralizados, auxiliares de la administración pública.

En el capítulo II relativo al despacho del Ejecutivo del título cuarto constitucional, se hace particular referencia a la administración pública, destacando el artículo 81 las características de la misma: “La Administración Pública debe ser eficaz, eficiente, congruente y planeará el desarrollo económico y social del Estado, para que sea integral, equilibrado y conforme a los principios del federalismo y de la justicia social”. Esto es, eficacia, eficiencia, congruencia de la administración pública poblana, son el sustento de la planeación del desarrollo económico y desarrollo social del estado. Desarrollo que se pretende sea integral, que no sea diferenciado; equilibrado, que no se concentre en determinadas regiones y sustentado en baluartes del Estado mexicano: federalismo, reconociendo los niveles de responsabilidad en el gobierno diferenciado entre lo que le corresponde a la federación, al estado y a los municipios.

2. La sistematización

En el artículo 82 se asienta los sistemas que integran a la totalidad de la administración pública del estado; que será centralizada y paraestatal, tal y como se plasmó en la reforma al artículo 90 de la Constitución federal en la reforma llevada a cabo en 1981, que dice:

Artículo 90º.- La administración Pública será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación [...]²²⁴

De ahí que la administración pública poblana adopte la misma sistematización que ya se encuentra en vigor en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con vigor desde diciembre de 1976. En la que se incorpora a las entidades paraestatales, como auxiliares del Ejecutivo de la Unión, integrantes de la administración pública paraestatal.²²⁵ Por ello, en el artículo 83 de la Constitución de Puebla, se reafirma que la Ley Orgánica correspondiente²²⁶ establecerá las secretarías y dependencias²²⁷ de la administración pública centralizada que auxiliarán al Ejecutivo del estado en el estudio, planeación y despacho de los nego-

²²⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril de 1981.

²²⁵ Sáenz Arroyo, José, “Bases constitucionales de la planeación en México” en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Porrúa, 1981, p. 9.

²²⁶ Que no será otra que la primera Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, el primero de febrero de 1981.

²²⁷ Dentro de estas dependencias quedará integrada la Procuraduría General de Justicia, como dependencia responsable de las funciones del Ministerio Público.

cios de su competencia y establecerá además: 1) las bases generales para la creación de entidades de la administración pública paraestatal que, entre otras pueden ser organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos y comisiones, y 2) la intervención del Ejecutivo en la operación de esas entidades. Así queda reconocida la administración pública centralizada conformada por las dependencias del Ejecutivo que son las secretarías de estado, y la administración pública descentralizada o paraestatal conformada por cuatro entes: organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal —no se dice si mayoritarias o minoritarias—, fideicomisos públicos, y se agregan las comisiones.

A través de la figura de las comisiones, en ese momento no se descubrió su utilidad en manos del Ejecutivo poblano, pero a la distancia del futuro, se ha convertido en un instrumento para limitar el funcionamiento autónomo de organismos descentralizados importantes que inclusive se limita su autonomía constitucional como la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH) y la Comisión de Acceso a la Información Pública (CAIP), sólo por citar a las más cuestionadas en su desempeño.

3. Requisitos para titulares de las secretarías

Se establecen requisitos para ser secretario o responsable de una dependencia de la administración pública centralizada, la misma edad que para ser gobernador, a decir del artículo 84 constitucional que reza: “Para ser Secretario del Despacho se requiere ser ciudadano mexicano, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos”.

Al procurador general de justicia se le exige que cumpla los requisitos para ser magistrado —título de abogado con antigüedad de cinco años—, además de que será el representante jurídico del estado de acuerdo al artículo 98 constitucional.

4. *La Capitis Diminutio*

El artículo 85, siguiendo el mismo sentido del artículo 92 de la Constitución federal y su reforma publicada el 21 de abril de 1981, señala:

Todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Gobernador, para su validez y observancia deberán ser firmados por él y por el Secretario del ramo a que el asunto corresponda, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por los titulares de las mismas.

Se priva a los secretarios de estado del refrendo del decreto promulgatorio de las leyes de su competencia que se reduce a una función exclusiva del secretario de gobernación, produciéndose una disminución de capacidad política.

5. *De la administración pública en general*

La nueva Constitución poblana de 1982, mantiene la temática administrativa desarrollada desde el constitucionalismo poblano del siglo XIX, reproduciendo un proceso autopoietico, retomando de lo que cada Constitución puede aportar: la de 1825, 1861, 1870, 1880, 1883, 1892, 1894 y 1917 junto con sus reformas. Por ello en el título octavo de la administración en general incorpora dos temas novedosos: *la programación y el derecho social*,²²⁸ unidos a la Hacienda pública, la seguridad pública, la educación pública, la higiene y salubridad públicas, de las vías de comunicación y obras públicas.

²²⁸ Fue la nueva designación ideológica que se le dio al anterior capítulo sexto del título octavo de la Constitución de 1917, que se denominaba Del Trabajo.

6. *La programación*

En los artículos 107 y 108 constitucionales se plasma un conjunto de conceptos que fundamentan la construcción de nuevas instituciones dedicadas a la sistematización de la planeación, programación, presupuestación, ejecución, supervisión y evaluación de programas, así como el reconocimiento de la coordinación y la concertación, para la celebración de convenios entre las esferas de gobiernos federal, estatales y municipales, y la inducción y coordinación entre los sectores de la economía: público, social y privado, que se reconocerán en la reforma constitucional de diciembre de 1982 y se publicarán el 3 de febrero de 1983, plasmados en los artículos 25, 26, y párrafo cuarto del 28 de la Constitución federal.

El artículo 107 anota que “El Poder Público del Estado y los Ayuntamientos tienen el deber de promover el desarrollo económico y social de sus habitantes y para ello su actividad será programada”, y el artículo 108 dice:

La ley reglamentará y fijará las facultades de los funcionarios en materia de planeación, formación de programas y presupuestos, ejecución de objetivos, supervisión, evaluación e información, así como la coordinación de los sectores público, social y privado del Estado.

V. MUNICIPIO LIBRE

La lucha por el municipalismo en Puebla es ancestral y se re-crudece después del movimiento revolucionario de 1910-1917, sin embargo no fue una tarea fácil por el control férreo que había del gobierno estatal sobre los ayuntamientos, que no olvidaban la tradición de las autoridades intermedias —jefes políticos del siglo XIX—. Sin embargo el surgimiento de distintos movimientos municipalistas de fuera y dentro del país, impulsaron la necesidad de atender a los movimientos que se estaban gestando al ras del suelo. Empero, dos acciones impulsadas por el gobierno

del presidente José López Portillo impactarían positivamente en atender la vida política y económica del municipio mexicano y por ende del municipio poblano: reforma administrativa y política.

La reforma administrativa provocó la movilización social y ciudadana para que las minorías buscaran una representación en los ayuntamientos, y la reforma administrativa dio el cauce para que se dotara de recursos económicos a los municipios cerrando la pinza de apoyo a la vida social, económica, política y cultural del municipio. Con la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal y la participación de Puebla de los fondos general y financiero complementario de participaciones federales, por el que se aplicaban los lineamientos del sistema de coordinación fiscal que entró en vigor en 1980. El Fondo de Apoyo a los Municipios, creado por el Ejecutivo del estado, doctor Alfredo Toxqui, por acuerdo del 2 de marzo de 1978, entregaba el 40% del impuesto predial.²²⁹ Por decreto del 27 de mayo de 1982, en el gobierno del licenciado Guillermo Jiménez Morales, se estableció la forma de distribución de un nuevo fondo de apoyo a los municipios, el Fondeo de Fomento Municipal.

La reforma política del presidente López Portillo sustentada en el principio de la legalidad de los contrarios, para el acceso al poder de las minorías en las entidades federativas, pero principalmente en los municipios, en Puebla se adecuó a las particularidades del abanico de los 217 municipios,²³⁰ para la conformación de ayuntamientos con regidores de representación proporcional sólo en la capital del estado con tres regidores por ese principio y en aquellos cuya población fuera de 100 000 o más habitantes, lo que beneficiaba sólo al municipio de Tehuacán. Cabe destacar que en la coyuntura de la reforma para la nueva Constitución, se

²²⁹ Acuerdo Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, el 4 de abril de 1980

²³⁰ Reformas a la Constitución de Puebla, publicadas en el *Periódico Oficial*, el 4 de mayo de 1979.

llevaba a cabo la campaña presidencial y el licenciado Miguel de la Madrid quien sobre el tema afirmó:

Sin un fortalecimiento del federalismo en México ya no es posible llevar adelante en términos eficaces la reforma social, no es posible avanzar profundamente en la reforma política, ni en la administrativa, ni en la económica [...] si queremos construir una sociedad más democrática, más igualitaria, más justa, tenemos que fortalecer el federalismo, tenemos que fortalecer el papel de los gobiernos estatales y municipales [...] fortalecer al Municipio libre [...]²³¹

Por lo tanto, en materia de municipio libre la nueva Constitución prescribe en los artículos del 102 al 106, los siguientes temas que resultan novedosos en relación con el texto de la Constitución poblana de 1917 redactados en los artículos 99 al 104.

ARTÍCULO 102.- El Municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado.

ARTÍCULO 103.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por la planilla que haya obtenido el mayor número de votos²³², y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

ARTÍCULO 104.- Los Ayuntamientos se complementarán²³³:

²³¹ De la Madrid Hurtado, Miguel, *Pensamiento político*, México, PRI, 1982, Tema federalismo.

²³² Se agrega “integrado por la planilla que haya obtenido el mayor número de votos”, por el nuevo sistema de elección por panillas y para la aplicación de la representación proporcional de los regidores de minoría.

²³³ Se sientan las bases para una diferenciación de los municipios en tres categorías: el municipio de Puebla, los que tienen más de cien mil habitantes y el resto, en atención al tamaño de su ayuntamiento, que impactará en la competencia y vida política para el futuro.

I.- En el Municipio Capital del Estado, hasta cinco regidores, que serán acreditados conforme al principio de representación proporcional.

II.- En los Municipios que conforme al último censo general de población tengan cien mil o más habitantes, hasta tres regidores que serán acreditados de acuerdo con el mismo principio.

III.- En los demás Municipios, hasta dos regidores que serán acreditados conforme al mismo principio.

IV.- En los casos a que se refieren las fracciones anteriores, los regidores se acreditarán de entre los Partidos Políticos Minoritarios que hayan obtenido por lo menos el 1.5 por ciento de la votación total en el Municipio, de acuerdo con las fórmulas y procedimientos que establezca la ley de la materia.

V.- En todo caso, en la asignación de regidores de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las planillas correspondientes, con excepción de quienes hubiesen figurado como candidatos a Presidente Municipal o Primer Regidor y a Síndico²³⁴.

ARTÍCULO 105.- Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años, debiendo tomar posesión sus integrantes, el día quince de febrero del año siguiente al de la elección.

ARTÍCULO 106.- La Ley Orgánica Municipal se sujetará a las bases siguientes:

I.- Fijará el mínimo de población, extensión, límites y demás requisitos para la formación, supresión y erección de los Municipios.

II.- Fijará el número de regidores y síndicos que formarán los Ayuntamientos, debiendo aquellos y éstos ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos el día de su elección.

III.- Los Ayuntamientos residirán en las cabeceras de los Municipios y serán presididos por el Primer Regidor, quien tendrá el carácter de Presidente Municipal

²³⁴ La disposición de este artículo se adelanta a la reforma al artículo 115 de la Constitución federal que será publicado hasta el 3 de febrero de 1983. Cfr. Sánchez Bringas, Enrique, "Reforma municipal", en De Andrea Sánchez *et al.*, *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 27 y ss.

IV.- La Administración Pública Municipal será centralizada y descentralizada y se podrán establecer las entidades que se juzgue conveniente para realizar los objetivos de dicha administración.

V.- Establecerá la forma de constituir los Ayuntamientos cuando los regidores electos no concurran a sesiones y los presentes no constituyan mayoría.

VI.- Podrán los Ayuntamientos expedir reglamentos autónomos, decretos administrativos, acuerdos, órdenes y circulares en materia de policía y buen gobierno y en todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

VII.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones, impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y participaciones que señale la Legislatura del Estado y que en todo caso serán los suficientes para atender a sus necesidades.

VIII.- Las participaciones que correspondan al Municipio, en los ingresos federales y estatales, serán las que determinen las leyes y convenios que las establezcan.

IX.- Los Ayuntamientos sólo podrán contratar empréstitos sujetándose a las disposiciones que dicte el Congreso conforme a la fracción VIII del artículo 57 de esta Constitución.

X.- Los Ayuntamientos no podrán enajenar bienes inmuebles propios, ni celebrar contratos que tengan una duración que exceda del período para el cual hubieren sido electos, sin la autorización del Gobernador del Estado y la aprobación del Congreso.

XI.- Las fuerzas de seguridad del Estado y de los Municipios se auxiliarán recíprocamente.

XV.- El Presidente Municipal representará al Municipio y al Ayuntamiento y será el ejecutor de las resoluciones de éste que no sean encomendadas a una comisión especial.

XVI.- Tratándose de procedimientos judiciales, la representación del Municipio o del Ayuntamiento corresponderá al Síndico.

XVIII.- Establecerá la forma de elegir consejos municipales o juntas auxiliares que ejerzan la autoridad local, en poblaciones de la jurisdicción municipal, distintas de la cabecera.

Temas como el sistema de representación política mixto; la tipología de los municipios en relación a su población, desarrollo y

tamaño de ayuntamiento; la forma de nombrar a las autoridades municipales auxiliares; el reconocimiento de una administración pública municipal sistematizada en centralizada y paramunicipal; reconocimiento de las función reglamentaria o legislativa del ámbito municipalista; son temas que se adelantan a la reforma municipal del presidente De la Madrid y que obligarán a que pronto el nuevo texto constitucional sea sometido a reformas para quedar a tono con las del ámbito federal que serán publicadas como se ha referido hasta el cansancio, el 3 de febrero de 1983.

VI. PROCESO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN

A diferencia del constitucionalismo poblano tradicional de incorporar un título específico para el tema del proceso de reforma a la Constitución, el cual se caracterizaba por su dificultad y rigor, que hace que la Constitución poblana se calificara como de tipo rígido. “Por las fuentes del derecho las constituciones se divide consuetudinarias, legisladas, flexibles y rígidas [...] La rígida para ser reformada o adicionada se tiene que seguir un trámite especial”²³⁵ Empero, en los nuevos artículos 140 y 141 se prescriben el procedimiento de reforma a la Constitución el cual se flexibiliza, y se puede llevar a cabo de forma más aprisa, pero sin que sea como cualquier otro procedimiento legislativo para crear o reformar leyes. Con la salvedad de exigir voto calificado de las dos terceras partes de los diputados presentes, y el voto mayoritario del constituyente permanente, representado por las decisiones de la mayoría —sin calificativo—, (pero se debe entender la mayoría absoluta) de los Ayuntamientos —un mínimo de 108 votos de 217— sigue existiendo una procedimiento riguroso. Así, la nueva Constitución poblana pareciera de tipo flexible, pero no lo es, porque se mantiene un procedimiento especial de reforma

²³⁵ Azuela, Salvador, *Curso de derecho constitucional*, México, PJF-BUAP, 2009, p. 12.

a pesar de la rapidez con que se pueda llevar a cabo este. Sigue siendo una Constitución rígida.

ARTÍCULO 140.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado. El Congreso del Estado o la Comisión Permanente; en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Pero por si hubiera problemas para la aprobación, el artículo 141 introdujo la afirmativa *ficta*,²³⁶ para el caso de que transcurra un mes de haberse enviado el proyecto y no contestaren se tendrá por aprobado. “Artículo 141.- Si transcurre un mes, a partir de la fecha en que se hubiere enviado el Proyecto de adiciones o reformas a los Ayuntamientos y éstos no contestaren, se entenderá que lo aprueban”. Sin embargo, se debe de cumplir el procedimiento y no sería legítimo considerar la aprobación con el simple transcurrir del tiempo y sin pronunciamiento de los Ayuntamientos.

VII. DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

En materia de defensa de la Constitución se mantienen las mismas disposiciones del texto de la Constitución de 1917, diferenciando el procedimiento por delitos oficiales en contra de diputados y magistrados, del que se sigue en contra del goberna-

²³⁶ La *afirmativa ficta*, se convierte en una excelente herramienta para presidentes municipales y ayuntamientos que no quieren pronunciarse por temas delicados, como sucedió con el ayuntamiento de Puebla respecto a la reforma constitucional que ratifica los derechos de la familia y que recibió fuertes críticas de grupos posmodernos y neoliberales que están a favor de la sociedad de convivencia.

dor; quien en caso de ser culpable, tendrá una segunda instancia, revisión u oportunidad, que no tienen los integrantes del poder Legislativo y Judicial, por la legislatura siguiente a la que conozca del caso en primera instancia, lo que se convierte en un importante recurso político para un régimen de gobernadorismo como el de Puebla, en donde el Ejecutivo ejerce atribuciones políticas para actuar como jefe de su partido político e influir en el nombramiento de candidatos a diputados locales.

Los delitos de tipo oficial son aquellos que violentan los objetivos políticos de la Constitución, como los ataques a las instituciones democráticas, violación a las garantías individuales, ataques a las formas de gobierno, malversación de fondos, traición a la patria y violaciones graves a la Constitución y a las leyes.²³⁷ Para defender a la Constitución se hace referencia a diversos medios de control y que en México los principales instrumentos teorizados por Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona son para el ámbito federal:

- a) El juicio de amparo (artículos 103 y 107).
- b) La controversia constitucional (artículos 105, fracción I).
- c) La acción de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II).
- d) La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 97).
- e) El juicio de revisión constitucional en materia electoral (artículos 99, fracción IV).
- f) El juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano (artículo 99, fracción V).
- g) El juicio político (artículo 110).

²³⁷ Azuela, Salvador, *op. cit.*, p. 309.

- h) La protección de derechos fundamentales a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102 B).²³⁸

La Constitución de Puebla únicamente contempla los procedimientos para el caso de la comisión de delitos graves de fuero común y la comisión de delitos oficiales.

²³⁸ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2007, pp. 867 y 868, citado por Góngora Pimentel, Genaro David, “Sobre la desaparición de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Góngora Pimentel, Genaro David *et al.*, *Las costumbres del poder. El Caso Lydia Cacho*, México, Porrúa, 2009, p. 55.