



## CAPÍTULO SEGUNDO

### PRIMER EJERCICIO CONSTITUCIONAL ESTADUAL

### LA CONSTITUCIÓN DE 1825

#### I. ENSAYO DE UN GOBIERNO PARLAMENTARIO

De acuerdo con los textos de las Constituciones poblanas vigentes en el siglo XIX, se evidencia una redacción y conformación de la división de poderes tripartita de forma tal que la división territorial y la forma en la cual se organizó el ejercicio del poder administrativo, poder gubernamental o Poder Ejecutivo, permite conformar una entidad federativa de tipo unitaria, esto es, un estado libre y soberano, unitario, integrante de la federación mexicana; fenómeno que va a contrarrestar los anhelos federalistas nacionales, porque en el nivel de aplicación y ejercicio del poder público estatal, reina y se alimenta un predominio del Poder Legislativo en la primera Constitución poblana de 1825, pero en la segunda Constitución local de 1861, se da un cambio rápido que se dirige al fortalecimiento del Poder Ejecutivo; esto es, se mira el inicio de un presidencialismo exacerbado que alimentará la construcción del sistema presidencial mexicano que se perfeccionará en la Constitución federal de 1917, y cuyo texto primigenio u originario de ámbito nacional, podría estar plasmado en el Estatuto Orgánico Provisional, que redactó el jurista poblano José María Lafragua en 1856, para que funcionara el gobierno federal después de la Revolución de Ayutla.

#### 1. *La Constitución del 7 de diciembre de 1825*

Esta primera Constitución estatal que sigue los pasos del modelo federalista de la Constitución federal de 1824, también re-

salta el reconocimiento de Dios todopoderoso, autor sapientísimo y supremo legislador de la sociedad, que como preámbulo se anota para reconocer y ratificar a la religión católica como única; reconoce también que el Congreso Constituyente anhela desempeñar la confianza de sus comitentes —delegadores del poder que representa, que son los ciudadanos— con el objeto de asegurar la paz y seguridad perpetua. Dicho Congreso entrega un documento que alienta la conformación de un sistema de gobierno de tipo parlamentario en el cual el poder público radica, emana y controla el Poder Legislativo en su calidad de representante de la voluntad popular.

#### *A. Antecedentes parlamentarios*

Si como hipótesis se anota que la primera Constitución poblana exacerba un espíritu parlamentarista, concentrando el ejercicio del poder público en el Congreso, quizá como resultado de la pugna ideológica entre monarquistas-centralistas *versus* liberales-federalistas, también haya influido la tradición de actores políticos poblanos, con una constante práctica parlamentaria que se inicia no sólo con el ejercicio del poder en el ayuntamiento de Puebla, sino también, en la participación en el ejercicio de exigir un reconocimiento al pueblo, como integrante de la representación popular en las Cortes españolas.

De forma apretada se enlistan un conjunto de acontecimientos previos a 1825, que reflejan el camino de la práctica parlamentaria poblana, que por distintas manifestaciones se expresa un fuerte espíritu parlamentario, impulsado desde una intensa lucha política enarbolada por el ayuntamiento de Puebla, que exigía con sustento en la Constitución de Cádiz de 1812, una representación popular de y para los poblanos.

### B. *Reclamo ante el rey de crear en Puebla una diputación provincial*

El 13 de julio de 1820,<sup>14</sup> el ayuntamiento poblano, que veía en la diputación provincial de la Nueva España, reclamada por Puebla, pero asentada en la Ciudad de México, un obstáculo para las funciones regionales del ayuntamiento. Como protesta nombró a varios ciudadanos para que ante el rey de España cuestionaran la ineeficacia de que se tuviera en la realidad una sola diputación provincial. Ante tal situación se solicitó una diputación provincial para la ciudad de Puebla. El fundamento del reclamo está sustentado en el artículo 325 de la Constitución de Cádiz de 1812 que dice “En cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior”,<sup>15</sup> el jefe superior sería nombrado por el rey, se conformaba la diputación además del presidente y del intendente, de siete individuos con renovación por mitad cada dos años; con lo cual el reclamo poblano es legítimo y aprovecha el sentido de la Constitución para sustentar su derecho de representación popular en la recta final de la Independencia.

### C. *Socialización en provincias de la Nueva España*

La socialización del ejemplo de reclamo de la diputación provincial, por el ayuntamiento de Puebla, se irradió a los ayuntamientos de Valladolid, Oaxaca, Yucatán, Veracruz y Guatemala, que reclamaron también una diputación provincial, esto es, una representación popular<sup>16</sup> sustentada la petición en la misma Constitución de Cádiz.

<sup>14</sup> Sánchez Flores, Ramón, *op. cit.*, p.54.

<sup>15</sup> Constitución de Cádiz, 1812 LIV Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Las Constituciones de México*, México, 1991, p. 587.

<sup>16</sup> Sánchez Flores, Ramón, *op. cit.*, p. 55.

*D. Creación de la diputación provincial de Puebla*

Por razones pragmáticas encaminadas a la construcción del primer régimen monárquico mexicano de Iturbide, se autoriza la creación de la diputación provincial de Puebla, que fue instalada el 18 de agosto de 1821, pronunciándose por la paz, esto es, el fin de la guerra y por la independencia.

*E. Nombramiento de diputados poblanos al Congreso Constituyente nacional*

El 30 de octubre de 1821 la diputación provincial poblana convocó a elección de los diputados para integrar el primer Congreso Constituyente del México independiente, nombrando a José Mariano Marín y Rafael Mangino.

*F. Coronación del emperador mexicano*

El 21 de julio de 1822 el diputado poblano y presidente del Congreso Rafael Mangino, coronó a Agustín de Iturbide como emperador. Lo que provocó el enfrentamiento entre el ayuntamiento y la diputación provincial.

*G. Adhesión de Puebla al Plan de Casa Mata*

El 15 de febrero de 1823, el capitán general de la provincia de Puebla José María Morán, comunicó la adhesión de autoridades civiles y militares al Plan de Casa Mata, que llama a restablecer el Congreso Constituyente, proponiendo como sede a la ciudad de Puebla.

*H. Intereses encontrados de los poblanos*

Iturbide acuerda que se reinstale el Congreso en la Ciudad de México, provocando conflictos de nueva cuenta entre los polí-

ticos poblanos, porque dicho acuerdo va en contra del Plan de Casa Mata.

### *I. Abdicación del emperador*

El 19 de marzo abdica Iturbide frente al Congreso reinstalado.

### *J. Camino al federalismo*

El 29 de marzo, se instala el Congreso Constituyente en la capital del país, presidido por el diputado poblano licenciado José Mariano Marín. Mientras Puebla estaba bajo el mando del ejército libertador, teniendo como presidente de la diputación poblana y gobernador a José María Morán. Asumiría el mando como gobernador de Puebla el brigadier José María Calderón.<sup>17</sup>

### *K. Constitución parlamentaria*

De todo el movimiento político poblano anterior, indudablemente que impactó en la conformación de la primera Constitución poblana, de tal suerte que “El gobierno del Estado es republicano, representativo popular federado”,<sup>18</sup> reza el texto de la primera Constitución local poblana de 1825, y es republicano porque en sentido contrario no es un gobierno de tipo monárquico como el de Iturbide, y es un gobierno representativo popular federado porque cumplía una lucha política duradera librada ante el rey de España y el centralismo que representaba la concentración de poderes coloniales en la Ciudad de México, y además, por apoyar el régimen federal plasmado en la Constitución federal de 1824 y haber suscrito el Acta de la Federación; pero

<sup>17</sup> *Ibidem.* p. 63.

<sup>18</sup> Artículo 25 *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 1825.*

el gobierno, como se verá, se ejercitaba de forma centralizada y limitada en manos del gobernador.

No obstante se reconocía formalmente la división del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial en atención a su artículo 27. Quedando claro que el poder público fuera ejercido por el Poder Legislativo de acuerdo al texto del artículo 29; el Poder Judicial, el mismo Congreso lo depositaba en los tribunales que erigiera la misma Constitución, a decir del texto del artículo 31. Se adopta una visión del soberano como la expresión de la existencia de un poder supremo único para imponer las reglas y modificarlas cuando lo deseé, cuyo antecedente remoto está en el pensamiento de Hobbes<sup>19</sup> que llega a John Austín y sigue en las reflexiones de H. L. A. Hart<sup>20</sup> y Hans Kelsen.

### *L. Congreso Constituyente*

El Congreso Constituyente poblano lo conformaron los diputados: Antonio María de la Rosa, presidente; Antonio Díaz, vicepresidente; Antonio Manuel Montoya, Rafael Francisco Santander, Apolinar Zacarías, Carlos García, Félix Necochea, Antonio José Montoya, Mariano Garmelo, Rafael Adorno, Patricio Furlong, Joaquín José Rosales, Joaquín de Haro y Tamariz, José María Ollér, secretario, y Manuel de los Ríos y Castropol, diputado secretario. De estos fueron clérigos los siguientes: “Antonio José Montoya, Presbítero de Calpan; Apolinar Zacarías, Presbíte-

<sup>19</sup> Hobbes, Thomas, *Leviatán*, 6a., México, Gernika, 2007, p.179.

<sup>20</sup> “Aceptamos provisionalmente que en toda sociedad donde hay derecho hay realmente un soberano, caracterizado afirmativa y negativamente por referencia al hábito de obediencia: una persona o cuerpo de personas cuyas órdenes son habitualmente obedecidas por la gran mayoría de la sociedad y que no obedece habitualmente a ninguna otra persona o personas”. Hart, Herbert L. A., *El concepto de derecho*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1963, p. 63

ro de Cholula; Antonio María de la Rosa, presbítero; y José María Oller, Cura de santa Cruz Tlacotepec".<sup>21</sup>

Por el activismo que los clérigos asumieron desde el mismo inicio del movimiento de Independencia en la representación de Miguel Hidalgo o de José María Morelos, una vez llegado el momento de la construcción institucional del Estado mexicano, varios sacerdotes mostraron una participación y activismo significativo, contribuyendo al debate e incorporación de teorías y temas contemporáneos del momento. La comisión redactora del proyecto constitucional al final recayó en tres sacerdotes: José María Oller, Antonio José Montoya y Antonio María de la Rosa. En una intervención de trabajo legislativo Oller dijo:

Que debía extenderse (la compra) a todos los periódicos [...] de las otras Américas y aún de Europa, porque [...] el interés de los americanos exige que se uniforme la opinión para hacer una liga de defensa contra la de los tronos, que por mucho tiempo ha de querer privarnos de nuestra libertad y para que los apasionados del absolutismo pierdan la esperanza que conservan hasta hoy, y los de Europa porque es muy necesario saber las operaciones de nuestros enemigos.<sup>22</sup>

Este sacerdote derrama una concepción liberal e independentista sin lugar a dudas, además del uso de una metodología parlamentaria de tipo comparativo, lo que viene a justificar las posiciones entre el clero alto y el de las parroquias del interior del nuevo Estado federado. Ese pensamiento liberal, independentista y antimonarquista, justifica la adopción de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano de la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad jurídica aunque limitados como esen-

<sup>21</sup> Tecuanhuey Sandoval, Alicia, "Los miembros del clero en el diseño de las normas republicanas, Puebla, 1824 – 1825", en Tecuanhuey Sandoval, Alicia, (coord.), *Clérigos, políticos y política, Las relaciones Iglesia y Estado en Puebla, siglos XIX y XX*, México, ICSH-BUAP, 2002, p. 60.

<sup>22</sup> *Idem.* p. 61.

cia de un liberalismo moderado; derechos individuales confrontados con un Estado confesional plasmado en el artículo 3o. que justifica como la religión del estado poblano que es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. Con el compromiso de que el Estado la protegerá con leyes savias y justas, quedando prohibido el ejercicio de cualquier otra religión. Libertades sí, pero sin libertad para creer, liberalismo sí, pero catolicismo también. De los dos elementos básicos de toda Constitución: *a) libertad a los derechos fundamentales, y b) existencia de división de poderes*, en el primer elemento, Puebla pone la semilla de una permanente confrontación religión católica o libertades, liberalismo o catolicismo, como núcleo de las luchas ideológicas de los siglos XIX y XX.

El 18 de marzo de 1824 se instaló en forma solemne el Primer Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de Puebla; el 22 de julio de 1825, la Comisión de redacción presentó su proyecto de Constitución; el 5 de diciembre de 1825 el Congreso Constituyente decreta el protocolo para jurar la Constitución; el 7 de diciembre de 1825 el Primer Congreso Constituyente aprobó la Constitución; el 18 de diciembre a las 8 de la mañana iniciaría la sesión reunidos los diputados en el Congreso jurarán la Constitución y después lo hará el gobernador, seguido de los magistrados y fiscales. Por el simbolismo que se le imprimió al protocolo de juramento de la primera Constitución se transcribe:

JURA DE LA CONSTITUCION DEL ESTADO Y SOLEMNIDAD CON QUE HA DE HACERSE. El Congreso constituyente del Estado libre y soberano de la Puebla de los Ángeles declara y decreta lo siguiente.- 1º. La constitución política del Estado libre y soberano de la Puebla se leerá íntegra en la sesión de la mañana del día siete del actual.- 2º. Aprobada que sea por el Congreso, la firmarán todos los diputados existentes en esta capital en tres originales manuscritos.- 3º. En una diputación de cinco de cinco individuos pasará al palacio del Gobernador, y le entregará uno de los originales, que conservará en su secretaría.- 4º. El día diez y ocho á las ocho de la mañana se reunirán en el palacio del Congreso todos los diputados existentes en la capital con el fin de hacer el juramento

de su constitución.- 5º. El presidente lo presentará en manos del Vice-presidente, y éste con los demás diputados en las de aquél.- 6º. Acto continuo se presentarán en el Salón del Congreso el Gobernador del estado y consejo de Gobierno, y presentarán ante él su juramento.- 7º retirado el Gobernador y consejo, entrará con el propio fin el R. Obispo.- 8º. En seguida lo harán con el mismo objeto los magistrados y fiscales de los superiores tribunales de justicia.- 9º. En los casos que los artículos anteriores previenen se observará á su vez, el reglamento interior del Congreso.- 10º. Concluido este acto, se dirigirán procesionalmente según costumbre desde el palacio del Gobernador á la Catedral todas las autoridades, corporaciones y demás empleados, tanto civiles como eclesiásticos del Estado, presididos del Gobernador, donde se cantará un solemne Te Deum y misa en acción de gracias , por la cual habrá un discurso análogo á las circunstancias.- 11º. Para la solemnidad en los actos prevenidos dictará el Gobernador las medidas oportunas.- 12º. Tomará las más eficaces para que si perdida de tiempo sea circulada la constitución en todos los lugares del Estado.- 13º. La ceremonia y solemnidad para la publicación y jura de la constitución la arreglará el gobierno, tratando de que se haga con todo el aparato y decoro que el acto requiere.- 14º. El Alcalde de la 1a. nominación los Prelados de las comunidades religiosas, los Rectores de los colegios, el Comandante de la milicia cívica y los Gefes de las oficinas del Estado prestarán el juramento ante el Gobernador, requiriéndolo después á su corporaciones, comunidades y subalternos respectivos.- 15º. El cabildo eclesiástico, Provisor y Secretario de la mitra lo harán ante el Reverendo Obispo.- 16º. Los curas de la capital y demás empleados eclesiásticos lo harán ante el Provisor.- 17º. Fuera de la capital el alcalde 1º de cada Ayuntamiento hará el juramento en manos del regidor decano, y lo ecsiijirá después á la misma corporación, á los alcaldes de los pueblos del territorio de la municipalidad, el comandante de la milicia cívica y á los empleados en rentas del Estado que en ella haya.- 18º. A donde hubiere Prefecto ó Sub-prefecto, ejercerá lo que respecta de los alcaldes primeros queda prevenido.- 19º. Los curas harán el juramento en su parroquia públicamente, asistiendo al acto una comisión del ayuntamiento.- 20º. La milicia cívica de todo el estado prestará el juramento ante sus Comandantes respectivos en los lugares de su residencia.- 21º. El pueblo lo presentará ante los alcaldes y ayuntamientos respectivos.- 22º.

Lo que previenen los dos artículos anteriores tendrá efecto respectivamente en el día festivo inmediato al del recibo de la constitución, si es que preceden dos de intermedio: si así no fuese, se realizará en el más próximo.- 23º. La fórmula del juramento será. ¡"Jurais á Dios guardar la constitución política del E. L. y S. de la Puebla, decretada y sancionada por su Congreso Constituyente el año de mil ochocientos veinticinco"? "Si juro." "Si así lo hiciereis, Dios os lo premie, si no, os lo demande." Para con los que ejerzan jurisdicción ó autoridad, se añadirá después de la palabra "guardar" estas: "y hacer guardar".- 24º. Los atestados de haber cumplido con lo dispuesto sobre juramento se remitirán autorizados en toda forma y á la mayor brevedad por quienes corresponda al Gobernador del Estado y éste lo hará a la Sría. Del Congreso.- Dado en la sala de sesiones á 5 de Dbre. de 1825.<sup>23</sup>

## II. DERECHOS FUNDAMENTALES

### 1. *Derechos fundamentales en el constitucionalismo posindependentista*

Si la Constitución mexicana de 1824 estuvo limitada por la falta de reconocimiento de los derechos humanos y de la protección a las garantías individuales, y tal carencia se encuentra también en sus antecedentes constitucionales inmediatos: Constitución de Cádiz y la Constitución de los Estados Unidos de América, se aprovecha este espacio para presentar los antecedentes que pudieron haber alimentado al proyecto de Ley de Garantías, que en el ámbito federal impulsó el jurista y parlamentario poblano José María Lafragua, puesto que en la primera Constitución de Puebla en su parte dogmática<sup>24</sup> sí se consideran derechos fundamentales. Dentro del camino que recorren los derechos fundamentales

<sup>23</sup> XLVIII Legislatura, *cit.*, pp. 107 y 108.

<sup>24</sup> Tomando en consideración la división de estructural de las Constituciones en una parte Dogmática y en otra parte Organizacional u orgánica que se expresan dentro de la teoría de la Constitución.

del Constitucionalismo mexicano pueden ser considerados como antecedentes los siguientes:

- *La Constitución francesa del 21 de junio de 1793.* Ratificando su vertiente jusnaturalista que se pronuncia en contra del desprecio de los derechos naturales del hombre como desgracia del mundo, justifica exponer dichos derechos considerados como sagrados e inalienables sean salvaguardados, se hace la proclama de derechos del hombre y del ciudadano en 35 artículos —ampliando la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789—; anotando en el artículo 2o. de la Constitución que “Estos derechos —del hombre y del ciudadano— son: libertad, igualdad, seguridad y propiedad”.<sup>25</sup>
- *La Enmienda uno y cuarta a la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.* Esta carta fundamental tiene como objetivo asegurar los beneficios de la libertad, plasmando en el artículo 1o. de enmiendas la libertad de religión, de impresa y de reunión política; en el artículo cuatro de enmiendas se protege la propiedad y seguridad jurídica.
- *La Constitución de Apatzingán de 1814.* El tema de las garantías individuales por el contrario de no ser consideradas por la Constitución de Cádiz de 1812, sí está presente genéticamente en la Constitución de Apatzingán de 1814, que en su capítulo IV denominado “De la ley”, reconoce la igualdad jurídica —del artículo 18 al 23—, y en el capítulo V denominado “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”, sustenta la génesis de los derechos del hombre y del ciudadano —del artículo

<sup>25</sup> Cfr. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y Constitución francesa de 21 de junio de 1793, en H. Congreso de la Unión, *Las Constituciones de México 1814 – 1991*, México, 1991, pp. 535-544.

24 al 40—, disposiciones en las cuales queda claramente plasmado el pensamiento jusnaturalista y el constitucionalismo francés.

- *Constitución centralista del 29 de diciembre de 1836.* Este documento se conoce como Las Siete Leyes Constitucionales, en la Primera Ley, se desarrolla el reconocimiento a los mexicanos del derecho de libertad, de propiedad, de tránsito y de imprenta (artículo 2o.). Mientras que en la Quinta Ley, se avanza en el reconocimiento a las garantías de seguridad jurídica dentro del tema de la administración de justicia (artículos 37, 38, 43, 46, 47, 49 y 51).
- *Bases de Organización Política de la República Mexicana del 13 de junio de 1843* (Segunda Constitución Centralista de tipo moderado). En su título II, De los habitantes de la República, precariamente agrupa las garantías de: libertad, igualdad, seguridad y propiedad, distribuidos en 14 fracciones en el artículo 9o. donde se reconocen derechos de los habitantes de la República. Documento que muestra de forma autoreferencial, el inicio de un mínimo avance en materia de garantías y reconocimiento a los derechos humanos.
- *Encarcelamiento político de Lafragua.* Por supuesto que influyeron de modo natural la violación a los derechos como persona y como ciudadanos que sufrió el propio José María Lafragua, junto con Mariano Otero, Mariano Riva-Palacio y Manuel Gómez Pedraza en 1843, que los lleva a cuestionar los actos violatorios de las garantías individuales que las leyes de la República aseguran a sus habitantes, ante la Suprema Corte Marcial.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Cf. "Acusación que contra el Sr. Auditor Licenciado D. Florentino Conejo, dirigen a la Suprema Corte Marcial, Manuel Gómez Pedraza, Mariano Riva-Palacio, José María Lafragua, y Mariano Otero; por los dictámenes que contra leyes espresas (así está en original) dio a la comandancia general de México, e la

- *Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal* (Manuel Crescencio Rejón, Fernando Agreda y José María del Río). Estos egregios legisladores, el 20 de noviembre de 1846, cuestionaron la situación desastrosa por la que atravesaba el país, sumido en la guerra, la anarquía administrativa, pero sobre todo la violación a los derechos humanos por los encargados de administrar justicia. Proponiendo en una nueva Constitución, como derecho de todo habitante de la República nacional o extranjero, un conjunto de garantías encuadradas en diez puntos.<sup>27</sup> De tal suerte, que el proyecto de Ley de Garantías que presenta Lafragua, tiene el privilegio de que el conjunto de disposiciones normativas que encierra, será el primer intento sistemático e institucionalizador de reconocimiento a las garantías individuales y derechos del hombre, mostrando su interés por contribuir en la construcción de la vida nacional dentro de una coyuntu-

---

causa que por conspiración se siguió a los acusadores, y esposición (*sic*) de los mismos sobre aquel suceso”, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, t. II, pp. 55-70.

<sup>27</sup> “1º. No poder ser preso ni arrestado sino por decreto de juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido por disposición del Presidente de la República ó gobernadores de los Estados, sino por medio de un juez civil á que se libre la órden correspondiente y en los términos que prescriba la constitución general de la República. Exceptúase el caso de delito infraganti...2º. No poder ser detenido por mas de cuarenta y ocho horas...3º. No poder ser incomunicado...4º. No podérsele juzgar ni sentenciar por jueces establecidos, ni por leyes dictadas despues del hecho que haya motivado el litigio ó la formación de su causa. 5º. No podérsele obligar á hacer lo que los funcionarios públicos le ordenen, cuando para ello no estén autorizados por las leyes. 6º. No podérsele impedir practicar lo que las leyes no le prohíban. 7º. No poder ser privado de su propiedad sino para objetos de utilidad pública y en el modo y forma que las leyes determinen. 8º. Poder dedicarse á cualquiera ramo de industria...9º. No poderse catear la casa de su habitacion, su correspondencia ni papeles, sino con asistencia de un juez civil y declaración jurada de un testigo...10. Poder por si ó reunido con otros ciudadanos, dirigir á las autoridades peticiones respetuosas” (*sic*). Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal, *Derechos del Pueblo Mexicano*, t. II, cit., p. 109.

ra difícil para el país. Momento donde los juristas contaban con las teorías, las ideas, los conceptos, y sobre todo la experiencia para justificar lo nocivo que había sido el régimen centralista, pero más nocivo lo era el abuso sistemático de las autoridades que vulneraban los derechos elementales de toda persona humana.

Por lo tanto, se puede apuntar que dicho proyecto de ley de garantías producirá varias consecuencias institucionales:

- a) Recupera las garantías individuales y los derechos humanos, que son herencia del constitucionalismo francés de corte jusnaturalista y de la ideología liberal, cuya génesis está plasmada en el proyecto Constitucional de José María Morelos en la Constitución de Apatzingán de 1814; asimismo, se recogen los aportes que había hecho el constitucionalismo mexicano de corte centralista.
- b) El proyecto se convierte en referente para la presentación de otro proyecto de la Ley Constitucional de Garantías Individuales, que presentó la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado, conformada por Mariano Otero, Manuel Robredo y Domingo Ibarra el 29 de enero de 1849, con mayor sistematización y diferenciación de cada garantía: libertad, seguridad, propiedad e igualdad.
- c) Las garantías individuales se convierte en un tema que ya no saldrá del constitucionalismo mexicano, y será retomado por el propio José María Lafragua, en la redacción del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856.

El tema de las garantías individuales, sienta las bases institucionales y legales, para que el constitucionalismo mexicano posterior al 3 de mayo de 1846, lo tome en cuenta en todo proyecto de reforma constitucional nacional, para que los textos contengan estructuralmente una parte dogmática que considere los

derechos del hombre y del ciudadano y la protección de las garantías individuales, y otra parte se interese de la estructura y organización del poder público.

## 2. *Los derechos fundamentales en la Constitución poblana de 1825*

La Constitución poblana de 1825, dentro del apartado denominado “Del Estado y sus habitantes” en el artículo 4o. retoma los derechos del hombre y del ciudadano, reconocidos por la Constitución francesa y por la Constitución de Apatzingán con idéntica clasificación de libertad, igualdad, seguridad y propiedad. Considerándose este conjunto de disposiciones constitucionales una posición de mayor avance en la carta fundamental poblana, frente a la Constitución federal mexicana de 1824.

En el artículo 4o. se anota: “Todo habitante del Estado es inviolable en sus derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad”. Libertad individual; igualdad ante la ley; propiedad privada protegida y seguridad jurídica a través de procedimientos, son el sustento del naciente Estado constitucional de derecho en el estado de Puebla, quizá como resultado de su posición y reclamo de impulsar un gobierno de tipo parlamentario. Sin perder de vista la lápida pesada de la obligatoriedad de profesar la religión católica defendida en el artículo 3o.

El artículo 5o. prescribe: “La conservación de los mencionados derechos debe ser el objeto, es [del] que se ocupe constantemente toda autoridad del Estado”. Esto es, se reconoce que la tarea de la autoridad, el objeto fundamental del poder público y de su existencia y razón de ser, es la ocupación de la conservación de los derechos citados, mostrándose una concepción eminentemente de tipo contractualista del pacto constitucional, donde se apunta la ley como el instrumento de la solución de conflictos y base de la convivencia social.

La *libertad* individual queda garantizada con el reconocimiento de que nadie nace esclavo, pero tampoco se permite la intro-

ducción de la esclavitud bajo ninguna circunstancia, a decir del artículo 8o.: “En el Estado nadie nace esclavo, ni se permite su introducción, bajo ningún pretexto”.

La garantía de *igualdad* la anota el artículo 12 en el texto siguiente: “En el estado no se reconoce título ni distintivo de nobleza, ni se admite para lo sucesivo fundación de vinculaciones laicales de sangre, ni empleo o privilegio hereditario, ni más mérito que los talentos y las virtudes”.

La garantía de propiedad privada queda subordinada a la redacción del artículo 9o.: “A nadie puede exigirse contribución, pensión, ni servicio, que no esté dispuesto con anterioridad por una ley”.

La garantía de seguridad jurídica, está plasmada en el artículo 6o. que reconoce: “Todo habitante del Estado tiene obligación de obedecer las leyes y respetar las autoridades”; por su parte el artículo 7o. prescribe: “La inobservancia de la ley constitucional sujeta al infractor a las penas que designe la ley”.

La Constitución poblana de 1825 reconoce la propiedad estatal, sustentada posiblemente en la tradición española de las decisiones del papa Alejandro VI, que dieron origen a la mercedes reales y otras formas que demostraron el dominio pleno sobre las tierras en manos del soberano que no era otro que el rey español, y al cambiarse la concepción del soberano del rey pasando al soberano pueblo, este —el pueblo, cuya representación organizacional la tiene el Estado— se arroga este derecho de tener poder de dominio sobre determinados terrenos que escapaban al control de propietarios individuales.

En este orden de ideas, del texto del artículo 14 resulta significativo al apuntar: “El estado tiene derecho a toda especie de bienes vacantes en su distrito,<sup>28</sup> y a los intestados de sus habitantes sin sucesor legítimo”. En suma, se constitucionaliza un liberalismo limitado religiosamente, que el cimiento de futuras confrontaciones de poder religioso y laico.

<sup>28</sup> Se hace referencia a territorio, demarcación, circunscripción.

### III. DIVISIÓN DE PODERES

#### 1. *Poder Legislativo*

*Poder Legislativo, como poder supremo.* Como se anotó antes, el artículo 26 tajantemente afirmaba que el supremo, esto es, el máximo poder del estado de Puebla, residía en su Congreso, en el Poder Legislativo, de ahí, de principio se reconoció preponderancia de dicho poder público, como la encarnación de la representación popular. Así, el Congreso estatal, como depositario de la voluntad popular, era el responsable de dar creación, forma y funcionamiento a los otros dos poderes: Ejecutivo y Judicial, a decir de los artículos 30 y 31.

La primera Constitución poblana reconoció un periodo para la primera Legislatura local de tres años, así el artículo 63 anotó que: “El primer Congreso constitucional cerrará sus sesiones el año de mil ochocientos veintiocho, y los que siguen sólo durarán dos años”. Dejando abierta la reelección continua o de forma definitiva en atención a lo reconocido en el artículo 64.

##### A. *Integración*

En atención al artículo 36:

Para designar el número de diputados que deban componer el primer Congreso constitucional y también el segundo, se arreglará la legislatura al censo, que se tuvo presente para elegir a los diputados del actual Congreso de la federación. Dentro de cuatro años, a más tardar, se formará un censo exacto, que se renovará después de cada decenio, y servirá para señalar el número de diputados, que compongan las legislaturas siguientes.

La base de la representación es la población siguiendo el sentido de la Constitución federal de 1824.<sup>29</sup> Artículo 33: “La población será la base general para el nombramiento de diputados”. Así se integró el primer Congreso poblano con 14 diputados, número de diputados para la creación de la Constitución federal de 1824.

El artículo 34 consideró 50 000 almas y fracción mayor de ella, como sustento para elegir a un diputado propietario, dejando en claro que si había un sobrante menor a 25 000 habitantes o almas, no se haría la elección del diputado. Y para el nombramiento de los suplentes se nombraría la mitad del número de propietarios, sin considerar fracciones a decir del artículo 35. Se podría aumentar el número de diputados propietarios solamente pasados cuatro años, disminuyendo la base de la población si las circunstancias del estado así lo exigieran de acuerdo al texto del artículo 37.

Los diputados del Congreso de la federación fueron en total 14, se anotan sus nombres:

- 1.-José María Morán, 2.-José María Oller, 3.-Pedro Piñeyro y Osorio, 4.- Miguel del Campo, 5.-Joaquín Furlong y Malpica, 6.- Rafael Adorno, 7.-José María Morón y Molina, 8.-Manuel Tisler; 9.-José Mariano Marín, 10.- Juan N. Mora, 11.-José M. del Castillo Quintero; 12.-Miguel Cao Romero, 13.-Manuel Rendón y 14.- Antonio Cabrera.<sup>30</sup>

#### B. *Elección*

El Poder Legislativo residía en el Congreso de diputados electos popularmente en la capital del estado, después de un proceso de elección en tres grados, iniciando el proceso con electores primarios electos por las juntas electorales primarias que la con-

<sup>29</sup> Véase artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

<sup>30</sup> Sánchez Flores, Ramón, *op. cit.*, p. 228.

formaban los ciudadanos de los pueblos con población mayor de 500 habitantes, o pueblos que contaran con ayuntamiento, eligiendo a los llamados electores primarios. Seguido de las juntas secundarias, integradas por los electores primarios, que reunidos en la capital de cada partido o distrito, nombraban a los electores secundarios. Y por último, en tercer lugar, se llevaba a cabo la Junta General, reunida en la ciudad capital del estado quien nombraba a todos los diputados del Congreso.<sup>31</sup>

### *C. Requisitos*

Para ser diputado se exigía edad de 25 años cumplidos, residencia de cinco años o vecindad en el estado, tener un ingreso anual de 300 pesos a excepción de literatos y obtener de la Junta General más del 50% de los votos a decir del artículo 50. La residencia no se perdía por desempeñar comisión y al día de la instalación cesa la misma.

Estaban impedidos para ser diputados los funcionarios de la federación, el gobernador, los empleados nombrados por el gobernador y el secretario de gobierno, el gobernador de la mitra y los consejeros ministeriales, salvo que las causas hubieran cesado tres meses antes de las elecciones primarias, según los artículos 52, 53, mientras que el 54 permitía la elección de extranjeros que llevarán por lo menos siete años de vecindad en el estado y tener un capital de 10 000 pesos o industria que les produzca 1000 pesos por año.

### *D. Atribuciones*

Facultades del Congreso: aunque el artículo 70 enumera diez facultades del Congreso, como dar, interpretar, modificar y de-

<sup>31</sup> Véase artículos 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 48, 49 y 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 1825.

rogar leyes y disposiciones del gobierno interior. Fijar todos los años los gastos de la administración pública; contraer deudas sobre el crédito del estado; establecer contribuciones calificando su cuantía por el voto de las tres cuartas partes de diputados presentes; crear, suprimir o reformar empleos públicos; conceder premios y recompensas a quienes hayan hecho grandes servicios al estado; promover ilustración pública, agricultura, industria y comercio; conceder amnistía e indulto; crear o suprimir departamentos y partidos, aumentándolos o disminuyéndolos con la aprobación de las tres cuartas partes de diputados presentes; dar por tiempo determinado facultades extraordinarias al gobierno, que no se opongan a la independencia y federación, aprobadas por las tres cuartas partes de diputados presentes.

Existen otras facultades del Congreso dispersas, que se consideran como consecuencia de la posición de un sistema preponderante de gobierno de tipo parlamentario, reconocidas en otros artículos, que expresan la supremacía del Poder Legislativo sobre los otros dos poderes públicos, a quienes la representación popular encarnada en el Congreso, da forma y estructura, a los mismos, y que se aprecian en los siguientes artículos:

Artículo 93. El Gobernador será elegido mediante votación nominal por el Congreso ordinario y por el Consejo de Gobierno en sesión pública y permanentemente el día primero de marzo del año en que toque elección periódica.

Artículo 117. Se elegirán —el Consejo de Gobierno compuesto por cinco individuos propietarios— nominalmente por el Congreso constitucional á mayoría absoluta de votos en sesión pública y permanente, el día quince de Octubre procsimo (sic) anterior á su renovación, tomándolos de un número triple al de propietarios, que deban nombrarse, propuesto por la junta electoral el día siguiente en el que haya elegido al Congreso, para cuyo único objeto se reunirá la legislatura, si no hubiere prorrogado sus sesiones.

Artículo 121. El actual Congreso elegirá á todos los (consejeros) propietarios y suplentes [...]

Artículo 183. En la ley constitucional no ha lugar a las observaciones del Gobernador, ni del consejo.

Así, el Congreso como depositario de la voluntad popular, se arrogó la facultad de nombrar al primer gobernador y a los posteriores por el Congreso y por el Consejo de Gobierno, autoridades colegiadas a quienes se debía la persona de quien resultara nominado titular del Poder Ejecutivo.

Igualmente, el Consejo de Gobierno que actuaba como consejo de ministros y parte fundamental para la operación del Poder Ejecutivo, se debía a la decisión de los representantes populares, al poder de la soberanía popular materializada en el Poder Legislativo. Quedando claro que ni el gobernador, ni el Consejo de Gobierno, tenían alguna posibilidad de influir en reformas o modificaciones a la Constitución, dejando tal atribución como exclusiva de la labor legislativa y de representación popular del Poder Legislativo.

Artículo 165. El nombramiento de estos magistrados (un ministro del tribunal de segunda instancia; un ministro del tribunal de tercera instancia; un ministro del tribunal supremo de justicia y dos fiscales) y fiscales lo hará el Congreso mediante votación nominal en sesión pública y permanente á propuesta en terna del Gobernador, sacada del número duplo que al efecto le haya consultado el consejo.

No obstante que el procedimiento de nombramiento de los responsables del la administración de justicia, iniciaba en el Poder Ejecutivo, al final de cuentas la decisión final terminaba recayendo en el Poder Legislativo, mostrando coherencia la disposición con lo señalado en el artículo 26, que reconoce que la supremacía del poder público del estado de Puebla, reside en su Congreso y que dicha autoridad sólo consignaba el ejercicio de ese poder público, el del Poder Ejecutivo en el ramo de gobierno y el del Poder Judicial a los tribunales.

*El proceso legislativo.* Dentro de la atribución de crear leyes, la iniciativa estaba en manos de los diputados y del gobernador,

quienes deberían de hacer la presentación por escrito con su respectiva fundamentación. Para el debate y la votación de leyes y providencias de gravedad se exigía la presencia de dos tercios de miembros, y para el caso de los demás asuntos se requería únicamente la mayoría —pluralidad— absoluta de miembros presentes. Para la aprobación o rechazo, se exigía la mayoría absoluta de votos (artículos 73 y 74).

Aprobado un proyecto se extendía en forma de ley, firmado por el presidente y dos secretarios, se comunicaba al gobernador para remitirlo al Consejo de Gobierno, según disposición del artículo 75. Ambas autoridades —gobernador o Consejo— podían hacer observaciones dentro de 20 días útiles, para regresar al debate y las autoridades señaladas podían enviar oradores a justificar las observaciones, artículo 76; pero si no se hacían las observaciones dentro del término, o si hechas resultara aprobado el proyecto de nuevo con el voto de los dos tercios, se tendría por aprobado (artículo 78). Porque para votar y aprobar la ley, providencia u orden, cuestionada, se requería que se votara a favor por las dos terceras partes de los diputados presentes de acuerdo al artículo 77.

Para los casos de urgencias se diferenciaba la misma así: 1) si un proyecto se declaraba urgente por dos tercios de diputados presentes, las observaciones se harían dentro de los diez días perentorios, sin discutir la urgencia a decir del artículo 80; 2) si por la urgencia no existe tiempo y estuvieren por la urgencia tres cuartas partes de los votos; o, si hubiera tiempo pero declara el asunto por las cuatro quintas partes de diputados presentes, se citará al gobernador y al Consejo para que asistan a la discusión o manden oradores y se lleve a efecto lo que acuerden las tres cuartas partes de diputados presentes (artículo 82).

## *2. Poder Ejecutivo*

Poder Ejecutivo controlado. En materia relativa al Poder Ejecutivo, el artículo 30 constitucional local manifiesta que: “El

Congreso consigna el uso del poder ejecutivo al gobierno que se establece en esta constitución”.<sup>32</sup> El texto se refiere a gobierno y no a gobernador, aunque posteriormente se hace la especificación respectiva de que “El supremo poder ejecutivo del Estado se ejercerá por un Gobernador” de acuerdo al texto del artículo 88.

#### A. *Integración*

El Poder Ejecutivo lo integra un gobernador, como se cita en el texto del artículo 88, y la duración en el mando sería de cuatro años a decir del artículo 92. Existiendo relación con la Constitución federal respecto al tiempo de duración y tomaría posesión el 19 de diciembre de 1825.

#### B. *Elección*

Mayoría calificada en primera elección, mayoría absoluta en segunda elección —antecedente de segunda vuelta— y la suerte como tercera forma de elección, fueron los procedimientos reconocidos para la elección del gobernador en esta primera Constitución local. El gobernador era elegido mediante votación nominal por el Congreso ordinario y por el Consejo de Gobierno en sesión pública y permanente el 1o. de marzo del año en que toque elección periódica, reza el artículo 99. Quedará nombrado quien obtenga más de la mitad de los votos a decir del artículo 95.

En el supuesto de que en el proceso de votación ningún candidato obtuviera más de la mitad de los votos de la totalidad del Congreso, el artículo 96 señala que

[...] se procederá a elegir nominalmente entre los dos individuos, que obtuvieren los números más altos, aun en el caso de perfecto empate entre ambos: no resultando de esta votación mayoría absoluta á favor de alguno, decidirá la suerte.

<sup>32</sup> Artículo 30, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 1825.

Si en la elección un individuo dio mayoría, pero no alcanzó la mayoría absoluta, se ponía a competir con algunos de quienes obtuvieron menos votos por medio de una votación se tomaba la decisión del oponente, si en esa segunda votación ninguno alcanzaba la mayoría exigida, se hacía el nombramiento por la suerte según disposición del artículo 97; pero en el artículo 98 se estableció una hipótesis imposible como que en el caso de que dos individuos obtuvieran la mayoría respectiva —mayoría absoluta— o si todos los votos fueran singulares se procederá a elegir nominalmente entre ellos a los dos que compitan la elección, y si nadie obtiene triunfo, se procedería a apelar a la suerte. Esto es, se constitucionalizó la elección del gobernador de Puebla por el Congreso local hasta en tres procesos, primera votación nominal, segunda vuelta o votación y la suerte como tercera opción ante la falta de que alguien obtuviera la mayoría absoluta.

*Reelección.* La Constitución poblana de 1825, en su artículo 94, prescribe la reelección del gobernador por una sola ocasión pero bajo la condicionante de que el gobernador obtenga una votación de por lo menos dos tercios del número total de vocales. Esto es dos terceras partes de votos de un total de 19 votantes: 14 diputados y cinco consejeros de gobierno. Y el mismo artículo ponía freno a la reelección continua e indefinida, ya que solamente se facultaba una reelección y no por dos veces de manera continua. Para el caso de gobernadores nombrados por ausencia del titular<sup>33</sup> y que hayan durado un año continuo procede la reelección con el voto de los dos tercios de total de vocales a decir del artículo 105.

### C. Requisitos

Para ser gobernador se exigían como requisitos ser mexicano por nacimiento, con residencia en territorio poblano de cinco

<sup>33</sup> Esta Constitución de 1825 no hace clasificación de gobernadores interinos o sustitutos.

años previos. Y no ser empleado de la federación a excepción de los comandantes militares, con la necesidad de unir mandos, calificado esto por dos tercios de los vocales presentes —diputados y consejeros de gobierno— no se considera ausencia de territorio por desempeñar encargo público o por fines benéficos para la patria, a decir de los artículos 90 y 91.

#### D. *Atribuciones*

Sobre las facultades que el gobernador debía cumplir, se presentan en el artículo 106 que anota:

Las prerrogativas y facultades del Gobernador además de las contenidas en los artículos 62, 66, 71, 76, 80, 84 y 130, son: I.-Hacer los nombramientos y propuestas de los empleados del Estado que le atribuyen las leyes. II.- Dirigir como jefe de la hacienda pública la administración de ella y decretar la inversión de los caudales, con arreglo á las disposiciones de la materia. III.- Suspender y remover á los empleados del Estado, sobre quienes la ley le diere esta facultad. IV.- Formar y expedir reglamentos sobre los diversos ramos de la administración pública, siendo necesaria la aprobación del Congreso, y en sus recesos, la interina del consejo, siempre que no versen acerca del mejor cumplimiento de las leyes. V.- Disponer de la milicia cívica, y de la fuerza de policía del Estado según la ley. VI.- Determinar gubernativamente los asuntos que pongan las leyes bajo su inspección.

Mientras que en el artículo 107, se anotan un conjunto de las obligaciones del gobernador, a saber: hacer guardar el orden público; velar el exacto cumplimiento de las leyes; velar la pronta y puntual administración de justicia en todos los tribunales; visitar por sí mismo las cárceles de la capital, y las de los pueblos por medio de comisionados; promover la prosperidad del estado en todos los ramos que comprende, y muy particularmente el fomento y progresos de la ilustración de los pueblos.

Las prohibiciones de acciones del titular del Poder Ejecutivo se plasmaron en el artículo 108. En donde se asentó que no puede el gobernador disponer de la propiedad de ningún particular, ni corporación, ni interrumpir la posesión, uso o aprovechamiento de ella: si en caso de conocida utilidad general fuere preciso hacerlo, deberá intervenir la aprobación del Congreso, y en sus recesos, la del consejo, indemnizando siempre al interesado a juicio de hombres buenos nombrados por la parte, y también por el gobierno. Se garantiza la tranquilidad de mantenimiento de la propiedad privada y se da un incipiente procedimiento de expropiación por indemnización valorada por hombres buenos, como sinónimo de decentes, educados, respetables.

Y dentro del artículo 109, se asienta el origen de las dos formas de procedimiento para sancionar al gobernador en los casos de comisión de actos sujetos al derecho civil y penal por acciones como persona física y en sus relaciones con otros particulares; y, por otro lado, en el caso de la comisión de delitos políticos. El artículo citado afirma:

El gobernador no podrá ser demandado civil ni criminalmente, hasta concluido el tiempo de su gobierno, pero los juicios criminales sobre traición contra la independencia, forma establecida de gobierno, cohecho ó soborno, impedimento puesto á las elecciones de diputados, ó su reunión, y cualesquiera otras infracciones de la constitución, se podrán seguir aún durante el periodo de su gobierno.

#### *E. Administración pública*

La administración pública que plasma esta primera Constitución del estado de Puebla, contempla a tres estructuras organizacionales y de mando: un secretario de despacho, y a los prefectos y subprefectos, como agentes inmediatos del gobierno, que serán electos como lo señale una ley.

A decir del artículo 112 el gobernador tendrá un secretario, nombrado y dotado según prevenga la ley de la materia, y con ello se justifica el derecho de *refrendo*, en manos del citado secretario de despacho, porque “Ninguna disposición que comunique el Gobernador, se llevará a efecto, sin la firma del secretario de gobierno...”, según disposición plasmada en el artículo 114.

Por su parte el artículo 115 señalaba que: “En los departamentos y partidos, que designe el Congreso, tendrá el gobierno agentes inmediatos con los nombres de prefectos y subprefectos, cuya elección y extensión de facultades organizará una ley”. Pero la misma Constitución en su artículo 10. reconocía en total 25 partidos, lo que obligaba a nombrar a igual número de subprefectos.

Formaban parte del gobierno, los prefectos y subprefectos, además del Consejo de gobierno. Resultando así, estos funcionarios —prefectos y subprefectos— el primer antecedente de personajes encargados de controlar el funcionamiento político y administrativo de la totalidad del territorio estatal, sujetos a la voluntad y decisión del gobernador, particularmente porque la base de la división territorial del estado de Puebla, en su primera Constitución, está sustentada en los partidos, y no en los municipios.

Y es más, se confunden los conceptos entre partidos y distritos. Puesto que el artículo 132 reza que “El gobierno municipal, de los pueblos estará a cargo de Ayuntamientos elegidos por los ciudadanos vecinos y residentes en el distrito respectivo”. La confusión es grande, porque no queda claro si todos los pueblos contaban con ayuntamiento; o si este sólo era el gobierno del distrito, considerado como partido, o como municipio. En última instancia los gobiernos de los pueblos seguirían operando como lo habían hecho desde la Colonia, y su renovación sería cada año iniciando el primero de enero, porque lo que se había construido era un control de administración descendente del gobernador hacia los prefectos y de estos bajaba hacia los subprefectos.

*El Consejo de Gobierno.* Por último en esta primera Constitución del estado de Puebla, formaba parte del Poder Ejecutivo,

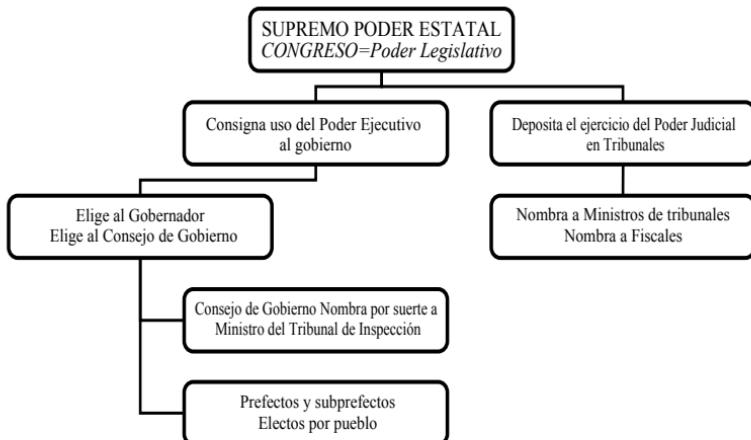
esto es, del gobierno estatal, el Consejo de Gobierno; integrado por cinco individuos, de los cuales cuatro deberían ser del Estado secular, a decir del artículo 116. Elegidos nominalmente por el Congreso, por mayoría absoluta, en sesión pública, el 15 de octubre de 1825. Para tomar posesión de sus cargos el 2 de enero de 1826.<sup>34</sup> Dicho consejo se convertía el cimiento de un sistema de gobierno de tipo parlamentario, ya que el Congreso del estado tenía la facultad de elegir al gobernador, nombrar a sus agentes; elegir a los integrantes del Consejo de Gobierno.

Las atribuciones del Consejo de Gobierno ordenadas por el artículo 131 fueron:

- I.- Dar dictamen al Gobernador en los asuntos que sea consultado.
- II.- Velar sobre las infracciones de constitución, y dar cuenta de ellas al Congreso
- III.- Proponer temas para la provisión de empleos en que se ecsija (sic) este requisito
- IV.- Tener cabal conocimiento del estado de la hacienda pública y municipal, de las mejoras de que sean susceptibles, de la conducta de los empleados en, y proponer al Congreso las reformas que juzgue convenientes.
- V.-Adquirir noticias esactas de la administración de justicia en todos los tribunales del Estado, de los procesos y delitos que se cometan en su distrito, de los gravámenes de los pueblos y reformas saludables que admitan.
- VI.- Proponer al gobierno, ó al Congreso á su vez, los medios mas eficaces para que todas las clases del Estado se instruyan á fondo en la religión, y que se estudie fundamentalmente en los establecimientos literarios; los de adelantar la educación de la juventud, la ilustración y enseñanza de ciencias, industria y comercio; y promover las mejoras de los caminos y comunicaciones, y la apertura de otros nuevos (sic).

<sup>34</sup> Ver artículos 117 y 122, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 1825.

Como se puede apreciar la Constitución de Puebla de 1825, es coherente en reconocer que el poder público, calificado como supremo poder del estado, reside en su Congreso, esto reside en la autoridad representante del pueblo, tal como lo reconoce el artículo 26. Y dicho supremo poder del estado, es el encargado a través del Congreso, del Poder Legislativo, de consignar el uso del Poder Ejecutivo, al gobierno, como se establece en la propia Constitución. Lo que significa que el Poder Ejecutivo tiene una conformación particular: lo encabeza el gobernador, electo por el Congreso y la Junta o Consejo de Gobierno; el mismo Congreso elegía también a los integrantes del Consejo de Gobierno y designaba prefectos y subprefectos. Así es clara la construcción de un régimen y sistema de gobierno con tintes de tipo parlamentario, como se observa en el siguiente organigrama.



### *3. Poder Judicial*

En la primera Constitución federalista del estado de Puebla, como lo ordena la Constitución federal, quedan prohibidos todo tipo de tribunales especiales o particulares, quedando plasmado este sentido en los artículos 134 y 136. El primer artículo —el 134— deja en manos de los tribunales la tarea exclusiva del estado de aplicar la ley en todo tipo de causas, a través del siguiente texto: “Pertenece esclusivamente á los tribunales del Estado aplicar las leyes en todo género de causas, arreglándose á las preventiones de la constitución general y de esta particular”.

Mientras que en el artículo 136, se adopta la concepción weberiana conocida como del ejercicio legítimo de la violencia en manos del Estado, para juzgar y aplicar la ley al dejar en claro que “La justicia se administrará en nombre del Estado”.

Se ratifica el reconocimiento del derecho de seguridad jurídica del poder público a los poblanos, plasmado en el artículo 4o. que

anota: "Todo habitante del Estado es inviolable en sus derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad". Así, en el artículo 135 que ordena: "Ninguna autoridad puede avocarse juicios pendientes, ni mandar abrir los fenecidos". En el 137: "La inobservancia de la forma de los procesos, que prescriben las leyes, ó en lo sucesivo prescribieren, hace personalmente responsable al juez ó asesor en su caso", ratificando en el artículo 138 que: "Ningún tribunal puede suspender la ejecución de la Ley vigente, ni dejar de seguir su tenor literal". Con lo cual se constitucionaliza la interpretación gramatical como forma de interpretación de la ley.

La estructura judicial reconocida en la Constitución poblana de 1825, se componía de tribunales inferiores; tribunales superiores y tribunal de inspección, que se presenta en la forma ascendente siguiente:

### *Tribunales inferiores*

- Jueces de paz, para auxiliar a la administración de justicia en los pueblos más alejados, nombrados anualmente por los ayuntamientos (artículo 146).
- Alcaldes, (considerados jueces municipales) para administrar justicia en los pueblos, elegidos popularmente (artículo 145).
- Alcaldes de capitales de partido (jueces de cada distrito judicial), adoptaban el papel de jueces de primera instancia, bajo la dirección de asesores titulados (artículo 148).

### *Tribunales superiores*

- Tribunal de segunda instancia (unitario), ubicado en la capital para conocer asuntos civiles y criminales en primera y segunda instancia (artículo 149).
- Tribunal de tercera instancia (unitario) ubicado en la capital para conocer asuntos civiles y criminales en primera, segunda y tercera instancia (artículo 158).

- Tribunal Supremo de Justicia (unitario), ubicado en la capital para conocer asuntos civiles y criminales en primera, segunda y tercera instancia (artículo 161).
- Tribunal de Inspección (unitario), tribunal de última instancia (artículo 168).

*Juicios orales y mediación.* La administración de justicia plasmada en esta primera Constitución local poblana, reconoció dos instituciones que son tema de debate y compromiso en el inicio del siglo XXI, la oralidad de los juicios y la conciliación previa, denominada hoy día, mediación. Así se ordenan los juicios orales y sumarios en caso de injurias o de intereses —económicos— de poca monta según sus artículos, y de los asuntos que conocen los jueces de paz y los alcaldes o jueces de primera instancia, según su propio criterio, de acuerdo a los artículos 171 y 173.<sup>35</sup>

Pero en el artículo 172 para no haber dudas se anota la necesidad de la conciliación previa a todo procedimiento, a saber: “En los —juicios— de importancia bastante para intentar un proceso, no se oirá á las partes mientras no se haga constar que se ha intentado legalmente el medio de la conciliación, á excepción de los juicios en que la ley no escija este requisito”.

## IV. GOBIERNO INTERNO DE LOS PUEBLOS

### 1. División territorial

La división político territorial del estado de Puebla en México, tiene como base el municipio libre, así se vive un doble federalismo: uno del Estado-nación dividido en entidades federativas; y otro en el ámbito de los estados integrantes de la federación o unión, en donde cada uno está dividido en municipios.

<sup>35</sup> Artículo 171 “Las demandas sobre intereses ó injurias, que las leyes gradúen de poca monta, se determinarán por juicio verbal, sin otro recurso”. Artículo 173: “Los jueces de paz y los alcaldes, decidirán los juicios verbales y conciliaciones de personas que no gozan fueno”.

El estado de Puebla se caracteriza por la proliferación de un número muy elevado de pueblos, de villas y otras localidades, pero para este trabajo cobran importancia aquellas denominadas como municipalidades en el siglo XIX.

Hablar de las municipalidades es hacer referencia a los municipios poblanos, lo cual nos conduce a mostrar una concepción relacionada con cuestiones teóricas de su funcionamiento político territorial, lo que lleva a referirse al concepto de “armazón urbana y rural”<sup>36</sup>. Puesto que el estado de Puebla se encuentra permeado en materia de división territorial, por la presencia de una relación precolonial y colonial muy fuerte. “La distribución indomestizo no es una distribución racial, sino una situación social y una reivindicación de pertenencia a la sociedad occidental”<sup>37</sup> con connotaciones políticas, que dejó un sello en materia de asentamientos humanos, coexistiendo localidades prehispánicas y mestizas, tomadas en consideración para el ejercicio del control religioso, administrativo y militar; convirtiéndose en el sustento de la división municipal de tipo político para el control tanto en el siglo XIX como en el siglo XX y por ende con mayor fuerza para el presente siglo XXI.

## *2. Puebla. Estado centralizado y fraccionado por municipios y/o municipalidades*

Una pregunta salta de inmediato ¿por qué ocupa el estado de Puebla, el segundo lugar en número de municipios en el país? —el primer lugar lo tiene Oaxaca y el tercero Veracruz desde el

<sup>36</sup> La armazón urbana se considera como una estrategia de desarrollo de las ciudades, al menos un discurso sobre el desarrollo que debería ser preponderante en el país, las ciudades y localidades urbanas (o rurales) que tienen una función primordial. Melé, Patrice, *Estudio geográfico del armazón urbano de los estados de Puebla y Tlaxcala*, México, BUAP, 1985, p. 4.

<sup>37</sup> Nutini G., Hugo y Barry, Isaac, *Los pueblos de habla náhuatl de la región de Puebla y Tlaxcala*, México, INAH, 1974, p. 17

siglo XX—. Proporcionalmente se encuentra en igualdad de condiciones el estado de Tlaxcala; tal interrogante obliga a pensar en la existencia de una fundación y división territorial de tipo histórico, puesto que tales entidades forman parte de una zona de ubicación de asentamientos humanos precortesianos, poblada densamente en la época precolonial e incrementada durante la Colonia.

Se dan dos concepciones de ciudad al momento de la fundación de la Nueva España, la de los sojuzgados —los indígenas— y la de los dominadores —los españoles—; en ambos casos, resulta imposible resumirla en un prototipo o modelo, porque los centros nativos encontrados, son sometidos a la destrucción a toda costa de sus templos,<sup>38</sup> pero perviven y se mestizan, conformando la fuente de la división territorial poblana de los siglos XIX, XX y ha traspasado al siglo XXI.

### *3. La división municipal del siglo XIX en la Constitución de 1825*

De acuerdo a la primera Constitución del estado de Puebla, el territorio de la entidad federativa fue dividido en departamentos, y estos a su vez subdivididos en partidos.<sup>39</sup> Los partidos que correspondieron al territorio poblano fueron en total 25, de la misma forma en la cual había sido dividido dicho territorio durante la época colonial, territorio que abarcaba desde Tuxpan hasta Tlapa, los partidos que se reconocen son los siguientes: (1) Acatlán, (2) Amozoc, (3) Atlixco, (4) Chalchicomula, (5) Chiautla, (6) Chicontepec, (7) Chietla, (8) Cholula, (9) Huauchinango, (10) Huexotzingo, (11) San Juan de los Llanos, (12) Matamoros, (13) Ometepec, (14) Puebla, (15) Tecali, (16) Tehuacán, (17) Tepeaca,

<sup>38</sup> Méndez, Eloy, *La conformación de la ciudad de Puebla*, México, UAP, 1987, p. 17

<sup>39</sup> Cfr. Artículo 2o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, del 7 de diciembre de 1825, en *Historia del Congreso del Estado*, Puebla, Editorial XLVIII Legislatura, 1983

(18) Tepeji, (19) Tetela, (20) Teziutlán, (21) Tlapa, (22) Tochimilco, (23) Tuxpan, (24) Zacapoaxtla y (25) Zacatlán.<sup>40</sup> Disponiendo el artículo 2o. que una ley dividirá el territorio en departamentos, y éstos en partidos. Los partidos posteriormente se convertirán en distritos y disminuirán en atención a que el territorio original del estado de Puebla que abarcaba desde Tuxpan en el Golfo de México, hasta Tlapa en el Pacífico, fue reducido en reformas a la Constitución federal para crear el estado de Guerrero y ampliar Veracruz.

Después de todo la base de la administración política territorial fue el municipio, partido o distrito, que en principio, como se dice arriba, fueron veinticinco y su gobierno estaría a cargo de ayuntamientos, elegidos por los ciudadanos, vecinos y residentes en el distrito respectivo. A decir del artículo 132 de la Constitución poblana. El número y organización de los ayuntamientos los fijaría una ley secundaria. La confusión de denominación entre partido, distrito o municipio, posiblemente fue resultado del proceso de ensayo que se iniciaba en un territorio pulverizado en cientos de pueblos que combinaban los nuevos asentamientos de españoles con los tradicionales asentamientos precortesianos.

#### *A. Adecuación territorial de Puebla en 1849*

El territorio del estado de Puebla se adecuó a lo que hoy conocemos, por dos segregaciones: la primera se llevó a cabo en 1849, con la cesión del departamento de Tlapa, que comprendía los partidos de Ometepec y Tlapa, para pasar a formar parte integrante del nuevo estado de Guerrero.

<sup>40</sup> Artículo 1o. de la Constitución de 1825 del estado de Puebla, y se nota que los partidos equivalen a los partidos judiciales.

### B. Adecuación territorial de Puebla en 1853

La segunda segregación se llevó a cabo en 1853, pasando a formar parte del departamento de Veracruz, el distrito de Tuxpan.<sup>41</sup>

## V. PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

Por el procedimiento de reforma esta Constitución es de tipo rígido. En el artículo 180 se anota que: “Hasta el año 1831, no podrá variarse ningún artículo de esta constitución; aunque antes de aquella época serán admisibles a discusión las propuestas que se hicieren al efecto”. Con lo cual se apuntala la estabilidad del Poder Legislativo cuya primera Legislatura duraría tres años y la segunda dos, permitiendo que hasta la tercera Legislatura se pudieran iniciar adecuaciones al primer texto constitucional, considerándose esta medida, como una estrategia de poder concentrando en el Legislativo, como poder público supremo. Apuntalando el ejercicio de un gobierno de tipo parlamentario, por lo menos formalmente por el periodo de cinco años. Además que se sigue el sistema de la Constitución federal de 1824 que propone modificaciones hasta 1830 —seis años—<sup>42</sup> y la sentencia de que un Congreso no puede hacer las reformas, sino que las propuestas las resolverá el Congreso siguiente,<sup>43</sup> fueron también adoptadas en la Constitución poblana a saber:

Art. 180. Hasta el año de 1831, no podrá variarse ningún artículo de esta constitución; aunque antes de aquella época serán admisibles á discusión las proposiciones que se hicieren al efecto.

<sup>41</sup> Borissouna de León, Luzmila y Téllez Guerrero, Francisco, “La división territorial del Estado de Puebla 1824-1910”, *Puebla en el siglo XIX. Contribución al estudio de su historia*, México, CIHS-BUAP, 1983, p. 18

<sup>42</sup> La Constitución de Cádiz, en su artículo 375, estableció ocho años para llevar a cabo reformas constitucionales.

<sup>43</sup> Cfr. artículos 165 a 170 de la Constitución de 1824.

Art. 181. La variación que acuerden los dos tercios de la totalidad de diputados desde el año de 1831 en adelante, se tendrá por constitucional: pero nunca podrá hacerla aquella legislatura en que ha sido propuesta.

Art. 182. Las proposiciones de esta clase deberán ser suscritas por cinco diputados lo menos, y admitirse á discusión por los dos tercios del número total de representantes.

Art. 183. En ley constitucional no ha lugar á las observaciones del Gobernador, ni del consejo.

## VI. DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

Se ha teorizado el tema de la defensa de la Constitución, con el sentido del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que dice: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada la separación de los poderes, carece de Constitución”<sup>44</sup> Si no hay derecho protegido del pueblo, del soberano y no se vive una separación de poderes que equilibre el poder público, simple y sencillamente no existe Constitución; por ello, quien violente estos dos referentes, derechos humanos y división de poderes, merece ser sancionado como requisito para preservar la Constitución de una sociedad.

En la Constitución federal de 1824, a la defensa de la Constitución se hace referencia en los artículos 38, 39, 40 y 42; facultando a las dos cámaras para actuar como gran jurado por acusaciones de violaciones graves a la Constitución contra el presidente de la República, ministros de la Corte, diputados y senadores, y gobernadores. La Cámara que conozca se erigiría en gran jurado y debería tomar el acuerdo por el voto de los dos tercios de miembros presentes. Y la autoridad que juzgaba era la Suprema Corte de Justicia, en atención al artículo 137, fracción V; mientras que la Constitución de Cádiz, en los artículo 372 a 374,

<sup>44</sup> Artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789, en LIV legislatura del Congreso de la Unión, México, 1991, p. 536.

ordena que las Cortes en las primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones a la Constitución, que se les hubiera hecho presentes para poner remedio, y todo español tenía derecho de exigir ante el rey y Cortes la observación de la Constitución. En la Constitución estadounidense, la defensa de la Constitución quedó en manos del Senado.<sup>45</sup>

La Constitución de Puebla de 1825, dejó esta atribución en manos del Poder Legislativo en su función de jurado popular, para decidir la procedencia de la acusación, y la resolución judicial quedó en manos del Poder Judicial, siguiendo el sentido de la Constitución Federal de 1824. La defensa a la Constitución poblana se reduce a lo señalado en las facultades del Poder Judicial relativo a los tribunales superiores. Que se estructura el tema así:

Art. 149. En la capital del Estado habrá un tribunal de segunda instancia, compuesta de un ministro. Art. 156. Conocerá el ministro de este tribunal en primera instancia. I. De las causas de suspensión, ó separación de los jueces de primera instancia, previa declaración del mismo, oyendo antes al fiscal, de haber lugar á la formación de causa. III. De las demandas civiles, criminales comunes y juicio de responsabilidad contra el Gobernador, su secretario, diputados, consejeros de gobierno, prefectos, subprefectos, fiscales y cualquiera otros, que designen las leyes. Art. 157. En causa criminal de los ministros y fiscales de los juzgados superiores y de los funcionarios de que habla la facultad tercera del artículo anterior, y sólo respecto de ellos, deberá proceder la declaración del Congreso y en sus recesos la del consejo, unido á los diputados que se hallen en la capital, de haber lugar á la formación de causa.

El Poder Legislativo como representante de la voluntad general del pueblo, tiene la facultad de resolver si se ha cometido una violación a la Constitución, y el Poder Judicial después aplica-

<sup>45</sup> Tercera Sección, punto 6, de la Constitución de los Estados Unidos de América.

ría la sentencia respectiva, en la consideración de que para los culpables no habría beneficio de indulto. Esta redacción y forma procedural, puede ser considerado un lejano antecedente de lo que en el futuro serán los tribunales constitucionales, responsables de proteger a la Constitución por los ataques de que sea objeto. Esta primera Constitución estatal no considera un procedimiento particular sobre responsabilidad a los funcionarios públicos.