

CAPÍTULO SEXTO

LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución posrevolucionaria de Puebla de 1917, quedó integrada con 141 artículos y con seis artículos transitorios; distribuida en 11 títulos y 26 capítulos, cada uno de los títulos y capítulos se puede abordar, estudiar o analizar como un sistema normativo que a su vez se desagrega o se separa en subsistemas, formando, construyendo una matriz que copia la estructura de la Constitución de 1894, y que en poco se ha modificado hasta nuestros días, aunque las adecuaciones llevadas a cabo evidencian el avance en los estudios constitucionales y la coyuntura social y política encaminada a construir un gobierno de leyes, como sustancia y sustento de un autentico Estado de derecho.

De ahí que en el transcurrir del tiempo se promueva una adecuación o actualización conceptual y de decisiones políticas, que impactan en el nombre de los títulos y los capítulos; sin embargo, por la transformación teórica y empírica que se muestra, se mira que Puebla ha tenido tres momentos históricos constitucionalistas de 1917 a nuestros días: primero, a partir del texto de 1917 a las reforma integral de 1982; segundo, a partir de la reforma del Estado mexicano en 1983, hasta la alternancia en el gobierno federal en 2000, y tercero, a partir del siglo XXI de transformación institucional en el contexto de la globalización.

- a) El primer momento histórico incorpora un conjunto de reformas que buscan construir un Estado nacional y por lo tanto entidades federativas apoyadas en nuevas instituciones legales, todas impactadas por la ideología de la Revolución mexicana hecha poder público, conocida como nacionalismo revolucionario. Este periodo comprende ese

conjunto de decisiones que plasma el proceso de ensayo y error sobre la vigencia o rechazo a la reelección continua y discontinua, al tiempo de duración de los titulares del poder público Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Municipal impactando en el proceso de la elección o nombramiento. Para el caso de las autoridades colegiadas, el debate y adecuación fue centrado en el número de asambleas gobernantes —Congreso local y ayuntamientos—. En suma fue un periodo de construcción institucional primario.

- b) Segundo momento, que aunque en Puebla inicia con la puesta en vigor de una Constitución “nueva” las adecuaciones van a reflejar un sincretismo constitucional fomentado por la lucha ideológica entre la pervivencia del pasado nacionalista y revolucionario con las exigencias de la reorientación neoliberal. Periodo de reformas que atienden preferentemente a la construcción de un sistema de representación política que pone atención a integrar a las minorías como sustancia de la gobernabilidad social y de la legitimación del ejercicio del poder público; proceso que en Puebla evidencia la urgencia de la actualización para que disminuyan los rezagos institucionales.
- c) Tercer periodo que se mira a partir del fenómeno político mexicano de alternancia en el Poder Ejecutivo Federal, que coincidió en el inicio del siglo XXI, y que ha tenido un sello especial en la transformación institucional producto de la aparición de los gobiernos divididos, la organización nacional de los poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales que confluyen en una transformación incessante del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordena en el ámbito del sistema federalista, la adecuación perentoria del sistema constitucional de las entidades federativas para provocar la homogeneización más puntual de una transformación del marco legal y de las instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales, culturales y demás del Estado mexicano en sus tres niveles

jerárquicos del sistema político mexicano: ámbito federal, estatal y municipal. En suma, el tercer periodo evidencia la convivencia de un constitucionalismo plural motivado por la alternancia en el gobierno federal y la vigencia de gobiernos divididos que reproduce y obliga a las transformaciones constitucionales locales impuesta desde el centro, dentro del contexto mundial de la globalización que tiene como valores la libertad, el desarrollo humano, el desarrollo sustentable, la protección de los derechos humanos, la vigencia de un Estado de derecho, y el ejercicio del poder público de forma democrática.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, desde la organización estructural, prácticamente ha tenido dos estructuras organizacionales; por lo mismo, son dos documentos totalmente diferentes: uno, corresponde a la del Constituyente de 1917, y la segunda, corresponde a la que le imprimió el Constituyente permanente en 1982.

La separación del poder público con una visión departamentalizadora, fue incorporada en la reforma constitucional de 1894, la cual en la realidad, no se oponía a la teoría de la división de poderes, era una diferencia discursiva, que miraba al citado poder público como uno solo, al mencionarse el ejercicio en tres departamentos aparentemente no mostraban mayor problema mientras el campo de atribuciones y funciones no reclamaba una complicada estructura organizacional; empero, una vez que se hizo patente la necesidad de que cada poder departamental se transformara para ejercer mejor sus atribuciones, sobre todo el relativo al Ejecutivo, se hizo necesario que cada uno asumiera el nombre apropiado de poder en lugar de departamento, como la doctrina clásica de la división de poderes lo había teorizado desde John Locke¹²² y Montesquieu.¹²³

¹²² Locke, John, *Ensayos del gobierno civil*, México, Nuevomar, 1984.

¹²³ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Porrúa, 1987.

En la década de los setenta del siglo XX, con motivo de la solución a una etapa crítica de la vida política e institucional de Puebla, se hacen adecuaciones al marco constitucional poblano, introduciendo cambios que reconocen la tradicional separación o división del poder público, pero sobre todo se inicia un proceso de transformación de la estructura organizacional del Poder Ejecutivo, abriendo el camino hacia la modernización de la Constitución. Así, las reformas impulsadas a partir de 1982, con una propuesta de actualización textual, sistematizada y modernizadora, si bien es cierto que se adelantan a los cambios que habrán de darse en la Constitución federal, dicho adelanto se convierte en la causa de un estancamiento, anclaje, que en algunos momentos se ha visto inclusive como un retroceso del constitucionalismo poblano. La introducción adelantada de conceptos e instituciones no bien acabadas como la planeación democrática, que emulan a las que se están creando en el ámbito nacional, justifican la inactividad reformista, manteniendo copias mal hechas como la referencia a la programación, cuando en el ámbito federal se construyó un sistema nacional de planeación, programación y evaluación.

Así, la introducción en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, de instituciones jurídicas y políticas mal construidas, permitió evitar que fuera incorporado el despliegue trasformador que llevaba la inercia del constitucionalismo nacional con un impresionante conjunto de reformas a la Constitución hechas públicas en 1983; en otras palabras, con el adelanto reformador, se achica, se castra, o quizá se previene el grupo en el poder para no poner al mismo poder público estatal en riesgo, y hace reformas que bajo un discurso reformista y de avanzada, se busca mantener el *statu quo* vigente en el momento histórico de las reformas nacionales. Reformar para conservar, no es el sello de un gobierno poblano en particular, el avilacamachismo que heredó la experiencia Martinista —del gobernador Musio P. Martínez— como forma de ejercicio del poder público, se planteó la utilización de la reforma legal como instrumento de dominación y

control del ejercicio del poder en manos del grupo gobernante y como instrumento de prevención frente a sus adversarios, por lo menos esta fue y ha sido la constante en las reformas poblanas hasta nuestros días.

I. GARANTIAS INDIVIDUALES Y SOCIALES

1. *Garantías individuales*

Desde el artículo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla,¹²⁴ ésta queda subordinada en todo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al constitucionalismo que ella formó, puesto que se afirma contundentemente que:

El Estado de Puebla es Libre y Soberano en lo que concierne a su régimen interior; es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al Pacto Federal, por lo que está obligado a guardar y hacer guardar la Constitución General de la República, expedida en 31 de enero de 1917 y las leyes que de ella emanen.

La disposición aludida ratifica que la Constitución poblana de 1917, es desde el punto de vista de la clasificación por su fuente: en Constituciones cuya fuente es el derecho y cuya fuente es el poder de las fuerzas políticas, pertenece a la clasificación constitucional sustentada en fuentes legales, la aceptación del mandato de la Constitución federal, siendo una Constitución legislada, “desarrollada en una ley que se encuentra codificada, porque los principios de carácter jurídico que la integran han sido tratados de un modo metódico, por capítulos sistemáticamente

¹²⁴ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado L. y S. de Puebla* del 2 de octubre de 1917.

elaborados”¹²⁵ Pero desde el punto de vista propiamente político, la Constitución poblana es de tipo federal “las partes contratantes son los Estados miembros que forman una federación. Se comprometen a vivir de acuerdo con las cláusulas integrantes de una Constitución”.¹²⁶ De ahí, que el tema de las garantías individuales se incorporen en los artículos 4o. y 5o. cuyos textos dicen:

Artículo 4o. El Estado garantiza a sus habitantes, sea cual fuere su condición:

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

II. La libertad de trasladarse o cambiar de residencia.

III. El derecho de propiedad y la libertad de disponer de ella en la forma y términos establecidos por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. La libertad de trabajar y disponer de los productos del trabajo, de acuerdo con las prescripciones que establezcan las leyes relativas.

V. La libertad de cultos y creencias religiosas.

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

VII. La libertad de asociarse o reunirse para cualquier objeto lícito.

VIII. Los demás derechos a que se refiere el Título I, Capítulo I de la Constitución Federal.

Artículo 5º. Las leyes establecerán las sanciones correspondientes a los atentados en contra de estos derechos, los cuales tienen como límite el interés legítimo del Estado y los derechos iguales de los demás hombres, según se encuentren formulados en esta Constitución, en la de la República y en las leyes secundarias.

¹²⁵ Azuela Rivera, Salvador, *Curso de derecho constitucional*, México, PJF-SCJN-BUAP, 2009, p. 12.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 13.

Quedan ratificadas las garantías individuales plasmadas en la Constitución federal, pero sobre todo se continúa con la tradición del constitucionalismo poblano impulsado desde la primera Constitución de 1825, que en su artículo 4o. reconoció a todo habitante del estado los derechos de libertad, igualdad propiedad y seguridad;¹²⁷ en la Constitución de 1861, se redujo al señalamiento en el artículo 9o. a que además de los derechos que a los habitantes del estado, les garantiza la Constitución general, gozarían de los que en esa Constitución estatal se le consignen, sin especificación particular;¹²⁸ pero que en las reformas constitucionales posteriores de 1880 se introduce el título III *De las garantías individuales*, reconociendo además de las contenidas en la Constitución federal, la de seguridad jurídica en juicios criminales, la de ser educado por establecimiento pagados por el estado y la del derecho de petición.¹²⁹ En las reformas de 1883, se mantienen iguales disposiciones;¹³⁰ lo mismo que en las reformas de 1992.¹³¹

Aunque para el jurista Salvador Azuela, las Constituciones de cada una de las entidades federativas cuenta con un capítulo de garantías individuales; critica que es un capítulo redundante, que repite los textos de la Constitución federal, y por lo mismo se aplicarán estén o no reconocidas en las Constituciones locales como consecuencia de la jerarquía normativa.¹³² El argumento está sustentado en el reparto de competencias estatales de Mous-

¹²⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, del 7 de diciembre de 1825, véase los artículo del 4o. al 13.

¹²⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, del 14 de septiembre de 1861, artículo 9o.

¹²⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, del 5 de julio de 1880, artículos 8o. y 9o.

¹³⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, del 30 de septiembre de 1883, artículos 8o. y 9o.

¹³¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada el 27 de febrero de 1992, artículos 7o. y 8o.

¹³² Azuela Rivera, *op. cit.*, p. 288.

kelli, que reconoce tres sistemas: 1) las que no están adscritas a la federación corresponden a los estados; 2) las que no se enumeran a los estados corresponde a la federación, y 3) las enumeradas a estados y federación y que el jurista mexicano se apoya en la primera clasificación; esto es si las garantías individuales las garantiza el poder público federal, resulta innecesario su reconocimiento estatal. Pero para el caso de Puebla, no se tiene un título, ni capítulo particular, sólo se incorporan dentro del título primero, capítulo segundo, relativo a los poblanos, y con ello se mantiene un legado histórico del constitucionalismo poblano presente en el siglo XIX.

2. *Garantías sociales*

Una de las aportaciones del movimiento revolucionario de 1910-1917, sin lugar a dudas fue el impulso del primer constitucionalismo mixto: reconocedor de las garantías individuales y también de la incorporación de los derechos sociales. Que a decir de varios pensadores mexicanos tiene una tradición muy profunda en Los Sentimientos de la Nación, pasando por el Constituyente de 1857, pero que adquiere sentido en la lucha revolucionaria que deviene los anhelos del programa del Partido Liberal; pero que recobra fuerza en el proyecto de reivindicación de tierras a las comunidades indígenas ofrecido en el Plan de San Luis Potosí, para no salir más de la lucha revolucionaria. Los derechos sociales se muestran en el Plan de Ayala, en la reformas al Plan de Guadalupe como Plan de Veracruz, en el cual se reconocen temas centrales como la restitución y dotación de tierras, los derechos laborales y la libertad del municipio, pero que no eran sino consecuencia de los debates sostenidos en la Soberna Convención Revolucionaria de Aguascalientes, como la expresión materializada de la disputa por el poder entre los principales grupos revolucionarios.

En la Convención de Aguascalientes de inicio no se encontrará en el debate, el predominio de nociones doctrinarias de solidez y elaboración suficientes como para implantar, de entrada, propuestas orgánicas de modificación constitucional. Sí estarán ahí las expresiones vivas de los sectores y clases sociales que reclaman la superación de las condiciones con el apoyo de un nuevo orden jurídico nacional.¹³³

Los derechos sociales dieron paso a un nuevo modelo de constitucionalismo en el mundo, el constitucionalismo social mexicano que fue el primero en el mundo, seguido en 1919 por la Constitución de Weimar. Sobre este particular Jorge Carpizo ha sido contundente en la defensa de este constitucionalismo al destacar el largo proceso histórico forjado en la propia Historia de las luchas mexicanas en donde siempre ha estado presente el sentido social y humanista y sobre todo en remarcar que:

La inclusión de aspectos sociales en la Constitución tuvo gran impacto porque se quebró el pensamiento jurídico constitucional, se quebró la concepción de que el constitucionalismo es únicamente una estructura política, de que las normas fundamentales deben de estructurar normativamente el poder político y nada más [...] debe adentrarse en la vida social.¹³⁴

Con los derechos sociales se garantizan condiciones de vida para que la persona humana tenga garantizado mínimos de bienestar económico, biológico, social, cultural, en donde coincidan equilibradamente los dos grandes valores de la humanidad: por un lado la libertad y por otro lado la igualdad, sin que se contrapon-

¹³³ Reyes Heroles, Federico, “Estado social de derecho. Algunos orígenes: la Convención de Aguascalientes”, en González, María del Refugio (coord.), *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 234.

¹³⁴ Carpizo, Jorge, “La Constitución de 1917”, en González, María del Refugio (coord.), *op. cit.*, p. 280.

gan, sino que puedan coincidir como principios sustanciales para una mejor sociedad.

En este sentido la Constitución de Puebla de 1917, en varias disposiciones es rica en el apoyo a los derechos sociales, que destacan dentro de las facultades del Congreso local para legislar en temas como: montes para pasar a ser propiedad pública; aguas para quedar bajo el régimen del Estado; organización de la pequeña propiedad y división de latifundios; sobre patrimonio familiar; salud e higiene; beneficencia; educación primaria rudimentaria y la creación de la Universidad de Puebla, y legislar sobre trabajo y previsión social creando una Junta central de Conciliación y Arbitraje.¹³⁵ El tema de la educación pública mereció el capítulo tercero del título octavo, que se transcribe a continuación por el sentido social que representa.

Artículo 114.- Es obligación del Estado impartir y fomentar la Educación pública en todos sus grados y especialmente la Educación primaria, en proporción a las atenciones del Erario y de conformidad con las necesidades sociales de los habitantes. Será laica la educación pública que se imparte en las escuelas oficiales, así como la educación primaria, elemental y superior que se dé en las escuelas particulares. La educación primaria elemental, o en su defecto la educación rudimentaria, será obligatoria para todos los habitantes del Estado y uniforme hasta donde sea posible. Se dará en los términos que prevenga la ley, y se costeará por los fondos públicos, con los cuales se establecerán escuelas en todas las ciudades, villas, pueblos y rancherías.

En la enseñanza primaria no podrán tomar participación directa ni indirecta las corporaciones religiosas ni los ministros de cualquier culto. Sólo se podrá establecer escuelas primarias particulares, sujetándose a la vigilancia oficial y ajustándose a las prescripciones relativas de la ley orgánica respectiva y a los programas y demás disposiciones que de ella dimanan.

¹³⁵ Artículo 49 en el cual se anotan las facultades del Congreso.

Queda prohibido en el Estado la existencia de internados, en los establecimientos de enseñanza superior cuando éstos sean de carácter religioso.

Artículo 115. La enseñanza que se imparte en los establecimientos oficiales de educación primaria, preparatoria, normal y técnica comprendiendo la mercantil, la industrial y la agrícola, será gratuita.

Artículo 116. El Estado protegerá la educación profesional.

No podrán ejercerse en el Estado las profesiones de Médico, Abogado o Ingeniero, sin que sean llenados lo requisitos establecidos en la ley orgánica respectiva.

Artículo 117. El Estado considera altamente honroso y meritorio servir a la educación pública, y enaltece el ejercicio del Magisterio de educación primaria rudimentaria. La Ley determinará las recompensas y distinciones a los Profesores en atención al mérito de sus labores y a la antigüedad de sus servicios”.

En cuatro artículos se destaca el sentido social que se le da a la educación en todos sus niveles, desde la primaria hasta el profesional, poniendo atención en el papel del Estado para dotar de educación pública en todas las ciudades, villas, pueblos y rancherías. La educación privada queda subordinada a la vigilancia oficial. La gratuitad de la educación pública se ratifica. En materia de educación superior se ratifica el interés por las carreras tradicionales que exigen título universitario: médico, abogado e ingeniero. Impulsando de forma trascendental el desempeño de la labor docente como una actividad honrosa, meritoria reconocida por el estado salido de la Revolución mexicana, lo que le da un fuerte sentido ideológico, de que ser docente representa ser revolucionario y enarbolar el sentido social del nuevo constitucionalismo mexicano aterrizado en el estado de Puebla.

II. DIVISIÓN DE PODERES

La teoría de la división del poder público poblano, tomó su propio camino y por lo mismo no siguió la ortodoxia del cons-

titucionalismo federal que en el artículo 49º de la Constitución de 1917 señaló:

El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.¹³⁶

La Constitución de Puebla en su capítulo único del título segundo, relativo a la soberanía del estado, ratifica el sentido suscitando por el constitucionalismo mexicano federalista impulsado en las luchas del siglo XIX, pero también incorpora un hilo de tipo autoritario encaminado a violentar el equilibrio que proclama la clásica teoría de división de poderes, para permitir en el ejercicio del poder público, acciones concentradoras en manos del titular del Poder Ejecutivo; en otras palabras, en la redacción del artículo 21 de la Constitución poblana de 1917, se sientan las bases de lo que se puede denominar gobernadorismo.

En el artículo 19 se anota que: “La soberanía del Estado reside en el Pueblo y en nombre de éste la ejerce el Poder Público del modo y en los términos que establece ésta Constitución y la General de la República”. Mantiene las disposiciones de la Constitución de 1861 en su artículo 4º. El 3º. de la reforma de 1880, agregando subordinación a la Constitución general de la República, a la que no se hacía referencia en el siglo XIX.

En el artículo 20 se afirma que: “El Estado adopta para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, la libertad del Municipio”. Equivalente a lo que fue

¹³⁶ Invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga en peligro a la sociedad en grave peligro o conflicto, el presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros y del Congreso de la Unión, podrá suspender las garantías que fueren obstáculo para restablecer el orden.

el artículo 5o. de las Constituciones de 1861, 1880, 1883 y 1892, con la adición que incluía el reconocimiento del municipio libre como sustento de la organización política y administrativa.

El artículo 21 se menciona que:

El Poder Público del Estado se considera dividido para el ejercicio de sus funciones, en tres Departamentos: LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL. Cada uno de estos Departamentos se organizará en la forma que más adelante se establece, y nunca podrá confiarse el ejercicio simultáneo de las facultades de dos o más de ellos a una sola persona o corporación, salvo el caso de fuerza mayor, a juicio del Congreso del Estado.

La categoría de departamento en lugar de poder, incorporadas por vez primera en el texto de la Constitución de Puebla en sus reformas de 1894, que lleva el sentido de mantener la unidad del poder público, que se ejerce como resultado de la soberanía popular que dimana del pueblo, y se separa en departamentos para cumplir tareas funcionales, que no son otras que las del Estado moderno de administrar, legislar y juzgar. De forma clara y precisa se especifica que nunca podrá confiarse el ejercicio simultáneo de dos o más poderes en una sola persona o corporación, cumpliendo cabalmente con lo anotado en el artículo 49 de la Constitución federal. Pero extrañamente dice la parte final del segundo párrafo del artículo 21 de la Constitución de Puebla: “Salvo el caso de fuerza mayor, a juicio del Congreso del Estado”. Aunque se quiere mantener un símil con el artículo 49 en su parte final relativo a los casos posibles de suspensión de las garantías individuales, en una entidad federativa en la cual desde las reformas a la Constitución local llevadas a cabo en 1880, que implantaron un modelo de sistema político de tipo personalista en manos del gobernador, la expresión —salvo el caso de fuerza mayor, a juicio del Congreso del estado—, se podrá concentrar dos o más poderes en una persona o corporación.

En el ejercicio real de las funciones de cada departamento del poder público, esta redacción permitió que el Legislativo con-

cediera facultades extraordinarias al titular del Poder Ejecutivo, disposición que sirvió para que en la década de los treinta se instaurara un sistema político personalista que reproducía las prácticas autoritarias de finales del siglo XIX y principios del XX, convirtiendo a la ley en decisión de actitudes políticas, se miraba a la ley y en este caso a la Constitución, como el mejor instrumento para concentrar el poder público en pocas manos cuyo grupo lo representaba el gobernador. Así fue posible instaurar un modelo de ejercicio personalista del poder como el que impulsó el denominado avilacamachismo.

La disposición del artículo 22 de la Constitución de Puebla, reafirma la teoría de división de poderes, pero también ratifica el supuesto de su excepción al anotar que “Ninguna persona o corporación encargada de uno de los Departamentos podrá ejercer las atribuciones propias de las demás, ni formar parte del personal de otro, sino en los casos en que esta Constitución expresamente lo disponga o permita”. Empero, en el ejercicio de las funciones propias del departamento judicial y del departamento ejecutivo, fueron combinadas en la práctica. Los jueces de primera instancia del interior del estado, que representaban el ejercicio del departamento judicial; al mismo tiempo desempeñaban funciones del departamento administrativo como responsables del Registro Público de la Propiedad¹³⁷ y Notarios Públicos.¹³⁸ Con lo

¹³⁷ Por decreto del Congreso del estado de Puebla del 6 de marzo de 1919, se suprimieron los juzgados de primera instancia y de lo criminal de Huejotzingo y por ello el encargado del registro público de ese municipio debería de practicar las operaciones registrales.

¹³⁸ El artículo 20. de la Ley del Notariado considera que: “El ejercicio del notariado es una función de orden público que en el Estado, únicamente puede conferirla el Ejecutivo del mismo”; en el artículo 30. se reconoce que: “En el distrito Judicial de Puebla habrá diez Notarías y una en cada uno de los Distritos Judiciales de Acatlán, Alariste, Atlixco, Chalchicomula, Cholula, Chiautla, Huauhchinango, Huejotzingo, Matamoros, Dan Juan de los Llanos, Tecali, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi, Tetela, Teziutlán, Tlatlauquitepec, Zaca-poxatlá y Zacatlán”. Y se remata en el cuarto “...en los lugares en donde solo haya

cual a través de la redacción cuidadosa y teniendo a la ley como un instrumento de decisión política, se construye un sistema de poder piramidal en cuya cúspide el titular del Departamento Ejecutivo. Estas acciones del poder público violatorias de la Constitución y negación de la división de poderes, se practicaron en Puebla hasta finales de la administración del gobernador Guillermo Jiménez Morales, quien impulsó el nombramiento de notarios titulares o de número en el interior del estado, asimismo se impulsó también el desprendimiento de las funciones del Registro Público de la Propiedad.

1. Poder Legislativo

En atención a lo señalado por el artículo 23 de la Constitución de Puebla, “por regla general y salvo disposiciones especiales de esta Constitución, corresponde: al Departamento Legislativo: dictar Leyes”.

A. Integración

El artículo 26 organiza la integración del Poder Legislativo, anota que: “El Congreso se compondrá cuando menos de veintiún representantes del Pueblo, electos respectivamente por los Distritos electorales que establezca la ley, conforme a lo dispuesto por el artículo 27. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente”. Se anotó el mínimo de 21 diputados locales, en atención a que en igual número de distritos uninominales estaba dividiendo el territorio del estado. Los distritos los integraban: Alatriste, Acatlán, Atlixco, Chalchicomula, Chiutla, Cholula, Huauhtzinango, Huejotzingo, Matamoros, Puebla, San Juan de los Llanos, Te-

una Notaría y el Notario falte o se excuse por motivo legal, desempeñará sus funciones el Juez que actúa en dicha localidad como Juez de Primera Instancia en lo civil...” *Periódico Oficial de Puebla*, 21 de agosto de 1934.

cali, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi, Tetela, Teziutlán, Tlatlauqui, Zacoaxtla, Zacatlán.¹³⁹ Aunque como Puebla estaba conformada con dos distritos, entonces sumaban en total 22 diputados el número de integrantes del Poder Legislativo poblano y el artículo 6o. de la ley electoral así lo afirmaba.

Con la reforma al artículo 115 de la Constitución federal en 1928 en la cual se establecen topes poblacionales como referente proporcional para la conformación de las legislaturas estatales, Puebla como entidad federativa se inscribe dentro del rango máximo de población mayor a 800 000 habitantes para contar con un mínimo de 11 diputados locales. Puebla a partir de la XXIX legislatura integrada por 16 diputados electos todos por el principio de mayoría relativa,¹⁴⁰ disminuye a 15 diputados locales, regresa a 16 legisladores locales hasta 1975. Y partir de este año y como consecuencia del debate en torno al papel de las reformas políticas y la transformación de los sistemas de representación política en el ámbito federal, más la crisis política que vive el estado de Puebla, se ingresa a un proceso de transformación legislativa que repercute en la integración de este poder público.

B. Elección

Artículo 27. La elección de Diputados será directa en los términos que disponga la Ley Electoral. La ley electoral se denominó Ley Orgánica de los artículos 26, 27 y 103 de la Constitución del Estado¹⁴¹. Prescribió en su artículo 1o. que las elecciones para diputados al Congreso del Estado... serán directas tal y como se había reconocido en la Constitución federal y con ello queda

¹³⁹ XLVIII Legislatura, *Historia del Congreso del Estado*, Puebla, 1983, p. 53.

¹⁴⁰ Se mantendrán 16 diputados a partir de 1931 a 1954; 15 diputados de 1954 a 1966, y 16 diputados de nueva cuenta de 1966 a 1975.

¹⁴¹ Cfr. Arroyo, Israel, *Puebla. Leyes electorales del siglo XX*, México, BUAP, 2006, pp. 55 y ss.

atrás la elección indirecta y con diferentes grados. Por cada diputado se elegiría un suplente.¹⁴²

C. Requisitos

En el artículo 28 de la Constitución local, se fijan los requisitos para ser diputado propietario o suplente, se requiere ser ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos, nacido en el Estado o vecino con residencia en él por más de cinco años; ser mayor de 25 años de edad; saber leer y escribir. En el artículo 30 se constitucionaliza la incompatibilidad de cargo de diputado propietario y el de suplente desde que éste entra en ejercicio, con cualquier otro cargo de la federación o del estado.

Siguiendo las mismas consideraciones del constitucionalismo poblano del siglo XIX, en el Artículo 29 de la constitución poblana, se enlistan los funcionarios que no pueden ser electos diputados el gobernador, el secretario general, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el procurador de justicia y el tesorero general del estado; los diputados y senadores al Congreso de la Unión, estén o no en ejercicio, y los magistrados, jueces y empleados superiores de la federación en el estado.

Los militares cuando no se hayan separados de todo servicio por lo menos dos años antes de la elección. Para los efectos de la presente disposición no se conceptúan como militares los ciudadanos alistados en la guardia nacional en obediencia a lo prescripto por la fracción I del artículo 14 de esta Constitución. Los ministros y tesoreros de los cultos, cuando no hayan renunciado públicamente a su ministerio o cargo, cinco años, por lo menos, antes de la elección y los presidentes municipales, los jueces y recaudadores de rentas por la circunscripción en que ejerzan sus funciones.

¹⁴² Artículo 13 de la Ley Orgánica de los artículos 26, 27 y 103 de la Constitución del Estado, del 23 de octubre de 1918.

D. Atribuciones

En el artículo 49 de la Constitución local, se asientan las facultades del Congreso, que a continuación se enlistan y que se pueden clasificar en: *a) funciones sustantivamente legislativas; b) funciones fiscalizadoras de los recursos públicos, y c) funciones electorales.*

a. Funciones sustantivamente legislativas

Primero se le reconoce la tarea de expedir, aclarar, reformar y derogar las leyes y decretos para la mejor administración interior del estado, así como los acuerdos económicos del mismo Congreso. Con lo cual se ordena hacer un proceso de reconstrucción institucional del Estado, necesario después del triunfo de una revolución que había sentado las bases de un Estado-nación de tipo liberal social.

En la fracción II de dicho artículo, se enlistan la construcción legislativa de un conjunto de instituciones propias de derecho social: tierras, educación, salud, trabajo y control de las iglesias, son el sustento básico. Se manda de forma especial la atención del Legislativo estatal poblano en un conjunto de temas que son relevantes para la reorientación de la entidad federativa, con el propósito de que se ordene y se comporte en la misma sintonía del nuevo Estado nacional mexicano, esa materia no es otra que la tierra, tema en el cual la Constitución obliga al Legislativo como poder popular a poner atención en temas como: fundos y ejidos; creación de pueblos; sobre montes, a ser propiedad pública; aguas; organización de la pequeña propiedad rural facilitando el contrato de aparcería con la mirada de que el aparcero pueda llegar a ser propietario; creación de deuda agraria; familiar y expropiación.

Legislar sobre el número máximo de ministros de culto religioso en la entidad; sobre elecciones, con base en sufragio que será directo, sin más requisitos para votar que ser ciudadano del

estado, en ejercicio de sus derechos y ser vecino del respectivo distrito electoral; salubridad e higiene; beneficencia pública y privada; educación; seguridad pública; Hacienda estatal y municipal; administración de justicia, trabajo y previsión social.

Como parte de un sistema federal se ratifica la obligación al Poder Legislativo de iniciar ante el Congreso General las Leyes y Decretos que sean de la competencia del mismo, así como la derogación de unas u otros, y secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de otros estados. También el Legislativo puede adicionar y reformar la Constitución; autorizar al Ejecutivo para que celebre contratos sobre asuntos relacionados con la Administración Pública, y aprobar, o no, estos contratos; autorizar al Ejecutivo para que celebre empréstitos y aprobar estos. Decretar la manera de cubrir el contingente gasto del ejército en su caso; conceder premios por servicios eminentes prestados a la humanidad, a la patria o al estado; rehabilitar derechos ciudadanos; conceder amnistía por delitos políticos; autorizar al Ejecutivo para que celebre arreglos sobre los límites.

b. Funciones fiscalizadoras de los recursos públicos

Aunque varias atribuciones ya se venían impulsando desde el constitucionalismo del siglo XIX, se reafirma la función fiscalizadora en las tareas de: revisar la cuenta general del estado y de los municipios, y decretar anualmente los presupuestos de ingresos y de egresos previa iniciativa del Ejecutivo; decretar los presupuestos de ingresos y egresos de cada municipalidad, e inspeccionar la Contaduría de Glosa. A esta tarea se le da un apartado especial dentro de la función administrativa relacionada con la administración de la Hacienda pública.

c. Funciones electorales

Dentro de estas atribuciones de tipo electoral está la tarea de la reglamentación de las candidaturas para integrantes de la SCJN según el artículo 96 de la Constitución Federal;¹⁴³ también se recupera para el Poder Legislativo un importante ejercicio de tipo parlamentario, dotándolo de un conjunto de atribuciones, que lo ponen de nueva cuenta por encima del Poder (Departamento) Ejecutivo y del Poder (Departamento) Judicial, al jugar el papel de colegio electoral para hacer el escrutinio de los votos emitidos para gobernador del estado, calificar la elección y hacer la declaración a favor del Ciudadano que haya obtenido la mayoría, conforme a la ley electoral, así como decidir sobre las elecciones de los ayuntamientos

Otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo. La fracción XVI del artículo 49 de la Constitución poblana de 1917 que anota como atribución del Departamento Legislativo: “Conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo en alguno o en todos los ramos de la Administración Pública, cuando las circunstancias lo exijan y así lo acuerden los dos tercios de los Diputados presentes”. Por las consecuencias políticas que representa la tentación personalista del poder público, el centralismo político mexicano y formalismo federalista y la lucha parlamentaria dentro del constitucionalismo poblano, se hace un apretado recorrido histórico de esta disposición.

En la primera Constitución poblana de 1825, se consideró dar al gobierno —no al gobernador— por tiempo determinado facultades extraordinarias que no opongan a la independencia, o federación, siempre que lo juzguen indispensable las tres cuartas

¹⁴³ Los candidatos a miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que debería de elegir el Congreso de la Unión en calidad de colegio electoral, previamente eran propuestos uno por cada legislatura estatal.

partes de los diputados presentes.¹⁴⁴ Se condicionaba el otorgamiento de facultades extraordinarias, no dañar la independencia recién adquirida, ni oponerse al proyecto de México como Estado federal, quedando proscrita toda lucha centralista. Y el otorgamiento se concedía por una mayoría calificada del 75% de los votos. La Constitución de 1861, disminuye las exigencias y concede al Ejecutivo facultades extraordinarias cuando así lo exijan las circunstancias críticas del estado y lo acuerden dos tercios de los diputados presentes.¹⁴⁵ El fundamento deja de ser ideológico y solamente será la situación crítica, convirtiéndose el tema en un asunto subjetivo de lo que sea considerado como crisis y crítico. La reforma de 1880 anota:

Conceder al gobernador facultades extraordinarias en los diversos ramos de la administración, cuando así lo exijan las circunstancias del Estado, y lo acuerden los dos tercios de los diputados presentes —y se agrega— con la taxativa que establece el artículo 50 de la Constitución de la República, respecto de los poderes federales.¹⁴⁶

El citado artículo 50 fue el núcleo de la teoría de la división de poder de la Constitución de 1857 que refiere:

El Supremo Poder de la federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

¹⁴⁴ Fracción X del artículo 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1825.

¹⁴⁵ Fracción XII del artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1861.

¹⁴⁶ Fracción XIX del artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1880.

La reforma constitucional poblana de 1880 que se daba en el inicio de la era del Porfirismo, impedía que el titular del Poder Ejecutivo se convirtiera en legislador y por lo tanto asumiera el papel del soberano que representaba el Legislativo; sin embargo, la experiencia política había demostrado una situación totalmente diferente. Sobre todo en Puebla en donde el gobernador se había entronizado construyendo y ejerciendo un poder piramidal. Por ello en las reformas constitucionales de 1894,¹⁴⁷ la condicionante se elimina, para dejar el texto tal y como se anota en la Constitución de 1917.

Y en el resto de atribuciones se reivindican un conjunto de facultades que hacen del Poder Legislativo, el poder político por excelencia, porque es responsable de elegir a los magistrados de Tribunal Superior a propuesta en terna del Ejecutivo; elegir a los jueces de primera instancia, a propuesta en terna del Ejecutivo; aceptar las renuncias del gobernador, de los diputados y de los magistrados del Tribunal Superior y de los Jueces de Primera Instancia, y conceder a los primeros licencia en los términos que disponga la ley; convocar a elecciones de diputados cuando ocurra falta absoluta de propietario y de suplente, si dicha falta ocurriese antes de los seis meses últimos del periodo; convocar a elecciones de ayuntamientos, cuando ello fuere necesario; convocar a elecciones de gobernador, cuando ocurra falta absoluta si ésta acaeciera más de dos años antes de la terminación del período; elegir gobernador interino en los casos de falta absoluta, si ésta ocurriese dentro de los dos últimos años del periodo y mientras se convoca a elecciones en el caso del inciso anterior; erigirse en gran jurado en los casos que determine la presente Constitución, y declarar cuando se trate de delitos del orden común, si hay lugar a formación de causa contra funcionarios públicos que tengan fuero constitucional, consignándolos a la autoridad competente y exigir se haga efectiva su responsabilidad; recibir la protesta

¹⁴⁷ Cfr. Salazar Andreu, Juan Pablo, *Puebla y sus Constituciones federales (1825-1917)*, México, Porrúa, 2010, p. 221.

constitucional a los diputados, al gobernador, a sus substitutos, a los magistrados del Tribunal Superior, a los suplentes de éstos y a todos los demás empleados de su nombramiento.

2. Poder Ejecutivo

Artículo 23. Por regla general y salvo disposiciones especiales de esta Constitución, corresponde al Departamento Ejecutivo vigilar la observancia de las leyes y ejecutarlas dando reglamentos, acuerdos y circulares relativas a puntos de interés o de aplicación general.

A. Integración

El artículo 64 constitucional estatal, anota que el jefe del Departamento Ejecutivo se denominará: “GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE PUEBLA”, y en el artículo 66 se dice que “El Gobernador durará en su cargo cuatro años, tomará posesión el primero de febrero y no podrá ser reelecto”. Es claro que se incorpora el principio revolucionario de la no reelección, que fue bandera política desde el siglo XIX, por Porfirio Díaz en el Plan de Tuxtepec,¹⁴⁸ y en el Plan de San Luis Potosí.¹⁴⁹

B. Elección

Artículo 65. El gobernador será nombrado por elección popular directa, en los términos que disponga la Ley Electoral.

Por cierto el estado de Puebla sufre una etapa de inestabilidad política que está íntimamente ligada a la situación política

¹⁴⁸ Artículo 2o. del Plan de Tuxtepec del 15 de enero de 1876, *cfr.* Silva Herzog, Jesús, *De la historia de México 1810-1938. Documentos fundamentales, ensayos y opiniones*, México, Siglo XXI, 1980, pp. 124 y 125.

¹⁴⁹ Artículo 4o. del Plan de San Luis Potosí, *cfr.* Silva Herzog, Jesús, *De la Historia de México...*, *cit.*, pp. 170-176.

nacional. El derrocamiento de Venustiano Carranza, en la imposibilidad de armar un proyecto sucesorio, generó la revuelta de los generales a través del Plan de Agua Prieta, y con él las consecuencias de incertidumbre y confrontación entre los diversos grupos políticos poblanos; por ello entre mayo de 1920 y hasta 1927, hubo varios gobernadores, aunque la estabilidad se alcanzó en 1933 cuando el Partido Nacional Revolucionario (PNR) empezó la institucionalización de la vida política de México. Lo anterior refleja un tortuoso camino en la inestabilidad del Poder Ejecutivo en Puebla. Fueron titulares de éste después del doctor Alfonso Cabrera,¹⁵⁰ el licenciado Luis Sánchez Pontón, del 17 de julio de 1920 al 10 de abril de 1921; el general José María Sánchez, del 18 de junio de 1921 al 25 de febrero de 1922, restituido del 1o. al 6 de noviembre de 1924; Froylán C. Manjarrez, del 2 de marzo de 1922 al 9 de diciembre de 1923; licenciado Francisco Espinoza Fleury, del 9 al 26 de diciembre de 1923; licenciado Vicente Lombardo Toledano, del 26 de diciembre de 1923 al 4 de abril de 1924; Alberto Guerrero, del 5 de abril al 14 de octubre de 1924¹⁵¹; profesor Claudio N. Tirado, del 1o. de febrero al 22 de noviembre de 1925; Manuel P. Montes, del 23 de noviembre de 1926 al 4 de julio de 1927¹⁵². El 4 de septiembre de 1926 fue asesinado el ex gobernador Rafael R. Rojas y se inició en 1927 con problemas por conflictos municipales, por la ingobernabilidad el 1o. de julio de ese año la Cámara de Senadores destituyó al go-

¹⁵⁰ El 10 de mayo de 1920 se emitió decreto del cuartel general de revolucionarios de la Ciudad de México que declaraba gobernador al general Rafael R. Rojas en sustitución del doctor Miguel Cabrera. Coutiño Osorio, Patricia Fabiola, *op. cit.*, p. 50.

¹⁵¹ Desaforado el 14 de agosto de 1924.

¹⁵² García García, José Raymundo Froylán, *Legislación y fortalecimiento económico municipal en Puebla: 1910-1985*, Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales, especialidad en Historia, Escuela de Filosofía y Letras, UAP, 1987, p. 62.

bernador Montes¹⁵³ y nombró al general Donato Bravo Izquierdo para terminar el periodo.

El proceso de institucionalización. El 1o. de julio de 1928 fueron las elecciones presidenciales resultó triunfante Álvaro Obregón quien sería asesinado como presidente electo y este acontecimiento daría paso al proceso de institucionalización de la vida política mexicana, con el anuncio de creación del Partido Nacional Revolucionario, y el poder político se concentra en manos del presidente de la República Plutarco Elías Calles, fenómeno que repercute en Puebla reorientando el proceso de sucesión controlado por el gobernador Donato Bravo Izquierdo. En 1928 del nombramiento de la candidatura y sucesión del gobernador de Puebla, se dan un conjunto de acontecimientos interrelacionados, que conducen a la estabilización e institucionalización política poblana, a saber: el 18 de agosto se nombra a Emilio Portes Gil como secretario de gobernación y se pone en el camino a ser presidente de la República interino ante el asesinato de Obregón; el 15 de septiembre el gobernador pide el desafuero del senador José María Sánchez, por calumnias en contra de su gobierno; el 21 de septiembre el Partido Agrarista del estado de Puebla, brinda su apoyo a Portes Gil; el mismo día el Partido Reconstructor Revolucionario del estado de Puebla designa al general José Mijares Palencia, candidato a la gubernatura; el 5 de octubre el Partido Laborista elige candidato a gobernador a Leónides Andrew Almazán; ese mismo día el general Mijares Palencia declina su postulación como candidato al gobierno a favor de Almazán quién ganará la elección de forma contundente¹⁵⁴ y será el primer gobernador en terminar su periodo constitucional del 1o. de febrero de 1929 al 6 de enero de 1933; seguido por el general brigadier José Mijares Palencia que gobernó del 1o. de febrero de 1933 al 31 de enero de 1937.¹⁵⁵

¹⁵³ Asesinado el 30 de agosto de 1927.

¹⁵⁴ Tecuanhuey Sandoval, Alicia, *Cronología Política del estado de Puebla 1910-1991*, México, BUAP, 1994, p. 53 y 54.

¹⁵⁵ XLVIII legislatura, *op. cit.* pp. 59-61.

C. Requisitos

Para ser gobernador se requiere ser ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos con cinco años de residencia por lo menos en su territorio, o uno si fuera nacido en él; saber leer y escribir; tener treinta años cumplidos; haberse separado del servicio activo en caso de ser militar, por lo menos tres años antes de la elección; no se consideran como militares los ciudadanos alistados en la guardia nacional; haber renunciado públicamente a su ministerio o cargo en caso de ser ministro o tesorero de algún culto, cuando menos cinco años entes de la elección; No tener cargo o comisión de otros estados ni de la federación, o renunciarlos y estar separado de ellos cuando menos 90 días antes de la elección.¹⁵⁶

D. Atribuciones

La primera atribución es la de atender su oficina. Según el artículo 68 de la Constitución poblana:

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. Si la separación hubiere de ser de diez días o menos, bastará que dé aviso cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 76. Si excediere de este término, el Congreso o la Comisión Permanente hará desde luego la designación del sustituto, como corresponda conforme a esta Constitución.

El artículo 69, marca la excepción al mencionar que: "No se considerará separado del despacho al gobernador cuando salga a visitar los Municipios, ni cuando sin salir del Territorio del Estado, tenga que ausentarse de la Capital por causas del servicio pú-

¹⁵⁶ Artículo 67 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917.

blico” y en el artículo 70 se hace referencia a la sustitución de las faltas temporales y las absolutas del gobernador, que se cubrirán en los términos de la fracciones XXII y XXIII del artículo 49 y de la fracción IV del artículo 62.¹⁵⁷

Se enlista los deberes y atribuciones del titular del Poder Ejecutivo, diferenciándose en dos niveles o sistemas: las facultades que le ordena la Constitución federal y las propias que le mandata la Constitución local como el poder más importante, como resultado natural de la constitucionalización del presidencialismo mexicano plasmado en la Constitución del 5 de febrero de 1917,¹⁵⁸ y que en Puebla se venía impulsando de forma específica a partir de la reforma a la Constitución poblana de 1861, llevada a cabo en 1880 con sus propias características que sientan las bases del gobernadorismo poblano.

Las facultades constitucionales federales de los gobernadores están presentes en los artículos 115, fracción III, párrafo segundo, tercero y sexto; 116 y 117 de la Constitución general de los Estados Unidos Mexicanos. Este último enlista un conjunto de prohibiciones a los estados en las cuales los gobernadores deben vigilar, a saber: no celebrar alianza con otro estado (interno), ni con potencias extranjeras; no expedir acciones de corsarios ni de represalias; no acuñar moneda, papel moneda, estampillas o papel sellado; no gravar el tránsito de personas o cosas; no gravar la entrada o salida de mercancías; no emitir títulos de deuda pública.

Por lo que respecta a las atribuciones concedidas por la Constitución estatal, el gobernador como actor del gobernadorismo, que es un presidencialismo limitado al ámbito territorial de los gobernadores en México, tiene como tareas las de: *a)* iniciativa;

¹⁵⁷ Se hace referencia a los casos para nombrar a un gobernador sustituto que termine el periodo, o nombrar un gobernador interino, en lo que se nombra al sustituto.

¹⁵⁸ Para un estudio del presidencialismo mexicano, *cfr.* Carpizo , Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

b) legislativa; c) poder de veto; d) la legislativa, y e) las facultades no legislativas.¹⁵⁹ Las atribuciones de iniciar leyes ante el Congreso, queda abierta y general en la fracción VII del artículo 71 constitucional poblano con el texto “conveniente”, y si bien es cierto que no se establece formalmente el veto a la promulgación de leyes, la fracción IV del mismo artículo le permite al Ejecutivo hacer observaciones, que políticamente se convierten en un soterrada forma de vetar leyes, amén de que le faculta a que el gobernador envíe al secretario general de gobierno o a otra persona a participar en la hechura de leyes; la facultad legislativa es tan amplia como el Ejecutivo estatal lo deseé en el ejercicio de sus atribuciones reglamentarias.

Pero en el gobernadorismo poblano al igual que en el presidencialismo mexicano, su fuerza radica en las facultades constitucionales de tipo sustantivamente administrativo y político. Son atribuciones administrativas el nombramiento de toda la burocracia del mismo poder público, como el nombramiento del secretario general, del procurador de justicia, del tesorero general, y de los agentes del ministerio público y demás empleados como el jefe de la policía estatal o responsable de la seguridad pública. Y aunque son formales las atribuciones de presentar ternas para que el Congreso nombre magistrados y jueces de primera instancia en el departamento judicial, el hecho de que la nominación provenga del gobernador, la atribución adquiere dimensiones políticas. Pero al convertirse al titular del Departamento Ejecutivo en la autoridad juzgadora de los conflictos municipales se le conceden un poder político sin precedente, que lo eleva por encima de los otros dos poderes y con ello se rompe el equilibrio de poderes públicos que en régimenes presidencialistas como el de Estados Unidos se desarrollaron. Por la trascendencia de las atribuciones, se presentan todas las anotadas originalmente en 1917, a saber:

¹⁵⁹ Orozco Henríquez, J. Jesús, “Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos”, en Ellis, Andrew et al., *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 45-97.

Artículo 71. Son deberes y atribuciones del gobernador:

I. En el orden Federal, las que determinen la Constitución y las Leyes Federales.

II. Promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir las Leyes, decretos y acuerdos del Congreso y proveer en la esfera administrativa cuanto fuere necesario en su exacta observancia.

III. Formar los Reglamentos que fueren necesarios para la mejor ejecución de las Leyes.

IV. Hacer observaciones en los términos que dispone el artículo 52¹⁶⁰ a los proyectos de leyes y decretos.

V. Tomar parte en la discusión de las Leyes y Decretos, comisionando para ello ante el Congreso al Secretario General o a cualquiera otra persona.

VI Imponer gubernativamente hasta quinientos pesos de multa y hasta un mes de arresto, conforme a los que dispongan las Leyes.

VII. Iniciar ante el Departamento Legislativo las Leyes, Decretos y acuerdos convenientes y pedirle que inicie ante el Congreso de la Unión lo que sea de la competencia federal.

VIII. Pasar al Congreso y en sus recesos a la Comisión Permanente los negocios cuyo conocimiento corresponda al Departamento Legislativo.

IX. Mandar las fuerzas del Estado.

X. Cuidar de que los Tribunales administren pronta justicia en los términos que establezcan las Leyes.

¹⁶⁰ “Pase al Ejecutivo de copia del expediente para que en el término de veinte días haga observaciones o manifieste, que no las hace. En este último caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el primero volverá el asunto a la Comisión para que en vista de las observaciones del Ejecutivo, formule un mes después 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. El Ejecutivo tendrá derecho de enviar al Secretario de Gobierno o a otra persona a quien comisione 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 en que deba tener lugar la discusión”. Fracción IV del artículo 52 de la Constitución local, referente al procedimiento legislativo.

XI. Impartir a los Tribunales el auxilio que demanden para el desempeño de sus funciones.

XII. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo juzgue necesario.

XIII. Informar por escrito al Congreso el día de la apertura de sesiones ordinarias, del estado que guarden los diversos ramos de la Administración. El congreso acordará los términos en que deba ser contestado ese informe.

XIV. presentar al Congreso en los primeros diez días de las sesiones, los Presupuestos de los Ingresos y Egresos del Estado y de los Municipios y las cuentas de recaudación y aplicación de los fondos públicos en el año próximo anterior.

XV. Enviar a la Cámara cada dos años la memoria a que se refiere al artículo 45.¹⁶¹

XVI. Nombrar al Secretario General, Procurador de Justicia, Suplente de éste, Tesorero General, Agentes del Ministerio Público y demás empleados que conforme a las Leyes no deban ser nombrados por otra autoridad.

XVII. Nombrar y remover con causa justificada a los funcionarios y empleados públicos a quienes nombre, cuando ello no estuviere determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

XVIII. Conceder licencias y resolver sobre las renuncias que hagan los funcionarios y empleados a quienes nombre, en los casos en que esta Constitución o las leyes no dispongan otra cosa.

XIX. Arreglar los límites del Estado, por convenios, previa autorización y aprobación del Congreso, en los términos de la fracción XV del artículo 49.¹⁶²

¹⁶¹ “Artículo 45. Cada dos años al renovarse el departamento Legislativo, el Gobernador enviará a la Cámara, una memoria acompañada de los documentos adecuados para su completa inteligencia, y en la cual expondrá la situación del Estado en todos los ramos administrativos; dicha memoria comprenderá los actos de la Administración de Justicia, para lo cual el Presidente del Tribunal Superior deberá enviar por escrito al Ejecutivo, los datos necesarios”.

¹⁶² Son facultades del Congreso: “XV. Autorizar al Ejecutivo para que celebre arreglos sobre los límites del Estado, y, en su caso aprobarlos”.

XX. Celebrar convenios con los Gobernadores de los Estados limítrofes, para la entrada y paso de sus fuerzas de seguridad por el territorio del Estado y recíprocamente.

XXI. Suspender con o sin goce de sueldo a los empleados que nombre, cuando quede comprobado que faltan a sus deberes, y consignarlos al Juez competente siempre que, por los antecedentes del caso, creyere procedente que se les forme causa.

XXII. Cuidar en los distintos ramos de la Administración, de que los caudales públicos estén siempre asegurados y se recauden e inviertan con arreglo a las Leyes.

XXIII. Ejercer la superior inspección de todos los ramos de la Administración Pública.

XXIV. Conocer de las quejas que se interpongan contra los Ayuntamientos o sus Presidentes.

XXV. Resolver los conflictos suscitados en los Ayuntamientos y los relativos a los Municipios, conforme lo determine esta Constitución y las Leyes Orgánicas.

XXVI. Recibir la protesta de todos los funcionarios y empleados de nombramiento del Gobernador que conforme a las Leyes no deban otorgarla ante otra autoridad.

XXVII. Expedir títulos conforme a las Leyes.

XXVIII. Visitar durante su período los Municipios del Estado que estime conveniente, dictar las providencias que conforme a sus facultades fueren oportunas, y dar cuenta al Congreso con el resultado de cada visita.

XXIX. Conceder indultos de penas en los términos y con los requisitos que expresa la Ley.

XXX. Organizar la Secretaría General de Gobierno sin alterar los Presupuestos.

E. Administración pública

La base de la estructura de la administración pública del estado de Puebla, se encuentra en dos fuentes, una es el resultado del proceso de experiencia de la organización de la administración pública a partir de la Constitución de 1825 y la de 1861 con sus reformas que llegó hasta la Revolución mexicana, y la otra, está

plasmada en la fracciones XVI, XVII, XVIII, XXI, XXII, XXIII y XXX del artículo 71 de la Constitución estatal.

La administración pública centralizada quedó conformada por el secretario general de gobierno; por el procurador general de justicia; por el tesorero general, y por los demás empleados que conforme a las Leyes no deban ser nombrados por otra autoridad. Con lo cual se da principio a una estructura organizacional de tres dependencias importantes para el futuro de la administración pública poblana: la secretaría general de gobierno, la Tesorería General del Estado y la Procuraduría General de Justicia, a la cual estaban adscritos los agentes del ministerio público y los elementos de la policía judicial.¹⁶³

Entonces la administración pública centralizada de la Constitución poblana de 1917, dedicaba atención a cada una de las estructuras organizacionales iniciando por la secretaría general; seguida de la Procuraduría General de Justicia, la Hacienda pública estatal administrada por el tesorero general, y después se mencionan un conjunto de actividades de tipo administrativo que se desempeñan por funcionarios menores con la responsabilidad de directores generales.

Y será dentro del título octavo, en donde se presenta un conjunto de disposiciones debidamente sistematizado en seis capítulos, dedicando a cada una de otras tareas responsabilidad exclusiva del Ejecutivo, espacio legal dentro del cual se aborda la organización y funciones del resto de la administración pública estatal poblana: Hacienda pública; seguridad pública; educación pública;¹⁶⁴ higiene y salubridad públicas; vías de comunicación y obras públicas, y trabajo. De tal suerte que con esta conforma-

¹⁶³ En la primera Constitución poblana, se consideraba que el gobernador tendría un secretario (artículo 112); en la Constitución de 1861, para el despacho de los asuntos públicos se consideraron cuatro secretarios de despacho con derecho de refrendo (artículo 63).

¹⁶⁴ Estas tres tareas: administración hacendaria; instrucción pública y seguridad pública, estuvieron consideradas en la Constitución de 1861.

ción funcional y organizacional se están sentando las bases de lo que será la administración pública del Estado de Puebla en el siglo XX.

La Secretaría General de Gobierno. El artículo 72 manifiesta que “Para el despacho de los negocios oficiales del Departamento Ejecutivo, habrá un Secretario General”. Quien debe cumplir como requisitos: “Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus funciones y mayor de treinta años; no ser Militar, Ministro ni tesorero de ningún culto”.¹⁶⁵ El artículo 74 constitucional le reconoce el derecho de refrendo exclusivo a este funcionario y no se vio afectado por lo que la doctrina del derecho administrativo señala como la *capitis diminutio* del secretario de gobernación federal.¹⁶⁶ “Los acuerdos, órdenes y disposiciones que dicte el gobernador, así como los documentos que subscriba en el ejercicio de sus funciones constitucionales, deberán ser autorizados por el Secretario, sin el cual requisito no surtirán efectos legales”.

Además el secretario general de gobierno se le otorgaron atribuciones de políticas convirtiéndolo en un vicegobernador, puesto que se convirtió en el órgano de comunicación entre el gobernador y las autoridades y empleados inferiores del estado y los particulares; era quien llevaba la voz del Ejecutivo ante el Congreso en todos los casos, excepto cuando en la discusión de una ley o decreto el gobernador comisionara a otra persona. Por eso, se le exigía un trabajo de tiempo completísimo según el artículo 75 constitucional. “El Secretario General, mientras esté en el ejercicio de sus funciones no podrá desempeñar otro puesto o empleo, cargo ni comisión, ya sean públicos o particulares, ni ejercer profesión alguna científica o literaria”. Se exigía un funcionario de tiempo exclusivo para atender a la administración gubernamental.

¹⁶⁵ Artículo 73 de la Constitución poblana de 1917.

¹⁶⁶ Nava Negrete, Alfonso, “Derecho Administrativo”, en varios autores, *El derecho mexicano una visión de conjunto*, t. III, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 1481.

El artículo 76 constitucional autorizaba al secretario para substituir al gobernador en el caso previsto en el artículo 68¹⁶⁷ sin necesidad de protesta. Y en los casos de falta de secretario sería sustituido por el oficial mayor de gobierno, que tendrá el carácter de subsecretario, con los deberes y atribuciones que le señale la ley, en atención al artículo 77 de la Constitución local.

El Ministerio Público. El Ministerio Público es considerado como

una Magistratura a cuyo cargo está velar por exacta observancia de las Leyes de interés público. A este fin deberá ejercitar las acciones que corresponden contra los violadores de dichas Leyes, hacer efectivos los derechos concedidos al Estado, e intervenir en los juicios que afecten a personas a quienes la Ley otorgue especial protección.

En atención al artículo 91 constitucional. Desde una visión sistematizada, dicha magistratura se integraba por dos subsistemas representados por *a) un procurador, y b) por agentes del ministerio público* según el artículo 92.

Para ser procurador general, propietario o suplente, se requieren las mismas condiciones que para ser magistrado.¹⁶⁸ Para ser agente, las que determine la ley.¹⁶⁹ Y en el artículo 95 constitucional se prohíbe que el procurador general y los agentes des-

¹⁶⁷ “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.”

Si la separación hubiere de ser de diez días o menos, bastará que dé aviso cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 76.

¹⁶⁸ Artículo 94 de la Constitución poblana de 1917. A su vez el artículo 82 anota los requisitos para ser magistrado: ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos, mayor de 30 años y abogado recibido, por lo menos cinco años antes del nombramiento y no haber figurado directa o indirectamente en algún motín, asonada o cuartelazo.

¹⁶⁹ Por decreto del Legislativo del 25 de febrero de 1919, se estableció como requisitos para ser agente del Ministerio Público los siguientes: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años; ser abogado recibido

empeñen funciones laborales incompatibles a excepción de ser docentes en derecho en el Colegio del estado.

El artículo 96 fundamenta la elaboración de la Ley Orgánica respectiva de la Procuraduría General de Justicia, para el funcionamiento del procurador, de los agentes del ministerio público, y de los funcionarios y órganos auxiliares como servicios periciales y policía judicial. Estableciendo que el procurador general, tomará posesión el 15 de febrero y durará en su encargo el tiempo que fije la Ley, quien es nombrado por el gobernador.

La Hacienda pública. Curiosamente se rompe el sistema de mencionar al funcionario para constitucionalizar la función, este ejercicio legislativo permite involucrar en el tema de los recursos públicos dos tareas: *a) la del ejercicio impositivo-coactivo en manos del Poder Ejecutivo a través de su tesorero general, cuyo funcionario está en la cúspide de la administración de los recursos financieros del gobierno estatal, y b) la función legislativa y de fiscalización de los recursos públicos a través de la Contaduría General de Glosa como organismo técnico, y la Comisión Inspectora del Congreso como el enlace con el pleno del Departamento Legislativo.*

- a)* La función impositiva-coactiva está plasmada en el artículo 108 que anota: “La Hacienda Pública podrá ejercer la facultad económico coactiva para hacer efectivos los impuestos decretados por las Leyes”. Además del artículo 105 constitucional en donde se anota que la Hacienda pública tiene por objeto atender a los gastos ordinarios y extraordinarios del estado. Mientras que en el artículo 106, se especifica la forma de integración de los recursos que provienen: del producto de las contribuciones que decrete el Congreso; del producto de los bienes que según las leyes pertenezcan al estado; de las multas que conforme a las leyes deban

conforme a las leyes. No se exigía años de haberse titulado o de experiencia profesional. *Periódico Oficial*, 26 de febrero de 1926.

ingresar al erario; de las donaciones, legados, herencias y reintegros que se hagan o dejen al tesoro público.

- b) La función legislativa y de función fiscalizadora de los recursos económicos públicos, genera una diferenciación de dos funciones en manos o responsabilidad del departamento (poder) Legislativo: 1) la función sustantivamente legislativa de producir las leyes de ingresos, y 2) la función técnica fiscalizadora de los recursos públicos.

1. La función sustantivamente legislativa de producir las leyes de ingresos, y por lo mismo aprobar los impuestos, derechos, aprovechamientos y productos para contar con los recursos que movilicen al poder público en sus funciones legislativas, ejecutivas y de administración de justicia. Lo que se manda en el artículo 107, que dice: “El Congreso expedirá la Ley de Hacienda que establezca las contribuciones necesarias para los gastos públicos. Dicha Ley podrá variarse o modificarse anualmente, en vista del presupuesto de gastos, y siempre que lo exijan las necesidades del Estado”.

2. La función técnica fiscalizadora de los recursos públicos, plasmada en las fracciones VIII y X del artículo 49 de la Constitución relativa a facultades del Congreso, y a partir de artículo 109 relativo a la administración en general, que prescribe “En el lugar donde residan los Poderes del Estado habrá una Contaduría General que dependerá inmediatamente del Congreso, compuesta de los empleados que designe la Ley, y en la cual Oficina se glosarán sin excepción las cuentas de los caudales públicos”. Función que se forma dentro del constitucionalismo mexicano, en particular dentro del constitucionalismo poblano desde el siglo XIX.

En los artículos 110 y 111, se detallan los fundamentos constitucionales de la función fiscalizadora de recursos públicos en manos del Legislativo estatal; en el primer artículo se dice que toda cuenta de fondos públicos quedará glosada a más tardar un año después de su presentación. La falta de cumplimiento de esto

será causa de responsabilidad, de los empleados de la Contaduría y de la Comisión Inspector. La Comisión Inspector tiene la obligación de presentar al Congreso, el cuarto día de los periodos segundo y cuarto de sesiones,¹⁷⁰ una noticia detallada de las cuentas que se han glosado y de las pendientes, explicando por qué la Contaduría no ha terminado sus operaciones. A su vez, el artículo 111 mandata que: “La Contaduría General expedirá, en la forma que la Ley prevenga, el finiquito de las cuentas que glose, y rendirá cada tres meses al Congreso, por conducto de la Comisión respectiva, un informe de las operaciones que haya practicado”.

Caución del ejercicio hacendario. La Constitución poblana siguiendo su tradición del constitucionalismo del siglo XIX, en el artículo 112, mantuvo la obligación para los funcionarios que manejarán recursos públicos, que otorgarán fianza o caución para el mejor desempeño de sus funciones públicas.

Seguridad pública. La seguridad pública que sustentada constitucionalmente en el artículo 113, que anota: “Para la conservación de la tranquilidad y orden públicos en el Estado, se organizará la fuerza competente, tanto urbana como rural, en los términos que establezca la Ley”. Con lo cual queda la idea de que la policía se dividiría en estatal, municipal y la policía rural.

Educación pública. La función de esta tarea íntimamente relacionada con el derecho social producto de la revolución mexicana, y de la lucha ideológica del liberalismo mexicano decimonónico, quedó reconocida en los artículos 114 al 117. A fin de que el Estado a través del Ejecutivo pudiera cumplir con los anhelos de fomentar la educación pública, dar prioridad a la educación

¹⁷⁰ Erróneamente se menciona de la celebración de cuatro periodos ordinarios de sesiones del Poder Legislativo, este error está en el párrafo tercero del artículo 110, pero en atención al artículo 38 de la Constitución poblana de 1917, solamente se reconocen dos periodos ordinarios de sesiones. El primero iniciará el 15 de enero y terminará el 15 de abril; el segundo iniciará el 15 de julio y concluirá el 15 de septiembre.

primaria elemental, rudimentaria hasta la profesional; supervisar el funcionamiento de la educación privada e iniciar el cuidado de que el ejercicio de determinadas profesiones como la de abogado,¹⁷¹ médico e ingeniero, cumplan con la preparación adecuada.

Higiene y salubridad públicas. Esta importante responsabilidad que debe cumplir el gobierno fue de nueva incorporación en el constitucionalismo poblano, y representa un alto sentido humanista y de responsabilidad social. La higiene es indispensable para mejorar las condiciones de vida de la población y reivindicar la dignidad de la persona humana, además de representar un importante derecho humano y también un derecho social, por lo tanto en el artículo 118 se asentó que: “Es obligación del Estado vigilar por la observancia de las reglas de la higiene pública, así como combatir las epidemias que se desarrolle dentro de su territorio. Al efecto se dictarán las leyes y disposiciones necesarias”. Pero para cumplir estas tareas, era necesario crear la estructura burocrática respectiva bajo la supervisión del Ejecutivo.

Vías de comunicación y obras públicas. Ambas tareas están relacionadas a la inversión pública, propia de la construcción de un Estado social, de un Estado paternalista comprometido con hacer realidad los postulados sociales de una revolución también social. Por esto se estableció en el artículo 119, que el gobierno vigilará conforme a las leyes que se dicten: la conservación, mejoramiento y amplio desarrollo de las vías de comunicación en el territorio del Estado; así mismo expedirá las disposiciones convenientes para la realización y fomento de las obras de utilidad pública, general o local en su mismo territorio. Lo cual se

¹⁷¹ El 26 de febrero de 1919, el *Periódico Oficial del Estado*, publicó el decreto del Congreso del Estado mediante el cual a las personas que sin título de abogado ejercían la judicatura o las funciones de Ministerio Público, cuando deben tenerlo, sólo por accidente se utilizarán sus servicios y se les pagaría únicamente la mitad de sueldo aprobado. Esto demuestra el interés de poner atención en las tareas de atender a la educación superior.

convirtió en la base de dos tareas relacionadas pero también separadas para la administración pública del estado de Puebla: la de caminos y comunicaciones y la específica de la atención a toda la obra pública.

El trabajo. Que representa una de las banderas trascendentales del movimiento revolucionario, con un largo camino que viene desde las luchas del siglo XIX con la creación del Gran Círculo de Obreros Libres, pasando por el programa del Partido Liberal Mexicano, las luchas de la Casa del Obrero Mundial, de las manifestaciones de distintos sindicatos de corte anarquista, hasta la culminación de la incorporación del artículo 123 en la Constitución federal de 1917, el cual rigió hasta su primera reforma publicada el 6 de septiembre de 1929, en donde la tarea legislativa en materia laboral sería exclusiva del Congreso de la Unión. El interés por atender las funciones laborales por el Ejecutivo estatal, se justificaban en el texto del primer párrafo del citado artículo 123, que responsabilizada de este derecho al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales. Por ello en el artículo 120, se anotó que se establecerá una oficina dependiente del Departamento Ejecutivo, la que vigilará por el exacto cumplimiento de las disposiciones que se dicten sobre el Trabajo y Previsión social. Tarea que quedó en manos de la Secretaría General de Gobierno.

3. Poder Judicial

El título quinto se dedicó al Departamento Judicial, para ser referido en un solo capítulo, de los artículos 78 al artículo 90. En este capítulo se hace exclusivamente referencia a la organización de los tribunales de justicia. Se asienta en el artículo 78 de la Constitución local que “El ejercicio de las funciones del Departamento Judicial se encomienda a un Tribunal Superior y a los Tribunales inferiores”, con lo cual se da un cambio sustancial del sistema de administración de justicia en relación con la cual se practicaba durante el siglo XIX y principios del siglo XX; se nota la sistematización de este poder público en el sistema estatal de

administración de justicia integrado con dos subsistemas generales jerarquizados: un tribunal superior y tribunales inferiores.

Es necesario comentarse que a partir de la Constitución General de la República de 1917, el Poder Judicial no tiene fuerza material producto de un proceso electoral, sino que como refiere Jorge Carpizo, el Poder Judicial deviene su fuerza del derecho del orden jurídico;¹⁷² el que le reconoce la propia Constitución federal y en el caso que nos ocupa, el que le concede la Constitución estatal.

A decir del artículo 79: “El Tribunal Superior se formará de nueve Magistrados de número y nueve suplentes, nombrados por el Congreso a propuesta en terna del Ejecutivo”. En la teoría de la voluntad general representada en el Poder Legislativo se sustenta la facultad de este para nombrar a los integrantes principales del Poder Judicial, tal y como sucede en el ámbito federal del proceso de nombramiento de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El número de Magistrados numerarios y suplentes es con el propósito de evitar las decisiones colectivas empatadas. Funcionarios que durarían en el cargo seis años y tomarían posesión el 15 de febrero.¹⁷³ Aunque la ley Orgánica permitía un posible nombramiento para el periodo siguiente.¹⁷⁴ Los primeros magistrados fueron nombrados por el poder que representaba e investía al gobernador como jefe de la revolución y por la fuerza que le daba el mismo movimiento armado y sobre todo el grupo que se asumía como dirigente en al ámbito nacional.

En el artículo 82 de la Constitución poblana se establece para ser magistrado de número o suplente del Tribunal Superior se requiere: ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años y abogado recibido, por lo menos cinco

¹⁷² Carpizo, Jorge, “Derecho constitucional 1”, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1996, p. 306.

¹⁷³ Artículo 80 de la Constitución de Puebla.

¹⁷⁴ Artículo 10 de la Ley Orgánica del Departamento Judicial del Estado (LODJE), *Periódico Oficial*, 12 de julio de 1926.

años antes del nombramiento y no haber figurado directa o indirectamente en algún motín, asonada o cuartelazo.

En el artículo 81, se ordena que “La Ley establecerá la Organización del Tribunal Superior, fijará sus facultades y determinará la forma en que los Magistrados Suplentes deban ser llamados a ejercer sus funciones”, dicha organización quedó organizada u ordenada de manera sistemática experimental e incipiente en la ley orgánica primordial, en donde se reconoce que funcionaba el Tribunal superior a través de un presidente, que era el presidente de la primera sala;¹⁷⁵ un pleno que reunía a todos los magistrados de número, y tres salas. Las cuales se formaban así: la primera sala por los magistrados 1o., 2o., y 3o.; la segunda sala por los magistrados 4o., 5o., y 6o., y la tercera sala por los magistrado 7º, 8º, y 9º¹⁷⁶. En las legislaciones posteriores¹⁷⁷ se observa la mejoría de la técnica legislativa y sobre todo la estructura organizacional y sistematizada, para un mejor funcionamiento del departamento judicial

Al pleno del Tribunal Superior le corresponde:¹⁷⁸ 1) intervenir en las controversias e que sea parte el Departamento Judicial del Estado, en los casos del artículo 105 de la Constitución general; 2) nombrar abogados defensores de pobres y removerlos en los casos en que proceda conforme a las leyes;¹⁷⁹ 3) nombrar a propuesta en terna de los ayuntamientos respectivos a los jueces menores correccionales y de paz del municipio judicial de Puebla, y removerlos en los términos que establezca la fracción anterior; 4) aprobar los nombramientos y remociones que haga los jueces

¹⁷⁵ Artículo 16 de la LODJE.

¹⁷⁶ Artículo 24 de la LODJE.

¹⁷⁷ Cfr. Ley Orgánica del Departamento Judicial del Estado, del 15 de septiembre de 1934 y publicada en el *Periódico Oficial*, el 31 de mayo de 1935. Y la Ley Orgánica del Departamento Judicial del Estado de Puebla del 9 de febrero de 1937, publicado en el *Periódico Oficial*, del 12 de febrero de 1936.

¹⁷⁸ Artículo 15 de la Ley Orgánica del Departamento Judicial del Estado (LODJE), *Periódico Oficial*, 12 de julio de 1926.

¹⁷⁹ Esta atribución estaba en manos del gobernador.

de los civil y de lo criminal, de los juzgados menores, correccionales y de paz de sus respectivos municipios; 5) iniciar reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado; 6) llamar a dos magistrados suplentes para el caso de desempatar votaciones; 7) resolver los conflictos de jurisdicción entre las Salas; 8) autorizar la detención de jueces de las distintas jerarquías; 9) imponer penas p delitos y faltas oficiales del gobernador y funcionarios; 10) cuidar que la Justicia se administre pronta y gratuita; 11) expedir circulares; 12) mandar visitar los tribunales del Estado; 13) imponer correcciones disciplinarias menores de 100 pesos, cuarenta días de arresto o suspensión del cargo por dos meses.

Por su parte en el artículo 83 constitucional se deja en manos de la Ley Orgánica la organización y atribuciones de los tribunales inferiores, las condiciones necesarias para formar parte de ellos, la autoridad a quien corresponda nombrar a los jueces que deben servirlos y empleados subalternos, y el tiempo que los jueces deban perdurar en su empleo. Dicha ley considera el sistema de tribunales inferiores de la manera siguiente:

Primera Sala, denominada de “Casación y Quejas” fue competente¹⁸⁰ para: 1) conocer de todos los recursos de casación y denegada casación que procedan conforme a las leyes en materia criminal y civil; 2) conocer de todos los recursos de queja que procedan conforme a las leyes en materia criminal y civil y en los casos del artículo 90, periodo tercero de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 104 de la Constitución general; 3) calificar las excusas por inhibitorias o por recusación a sus miembros o subalternos; 4) imponer correcciones disciplinarias que no pasen de 50 pesos de multa o 30 días de arresto.

Segunda y tercera Salas, denominadas salas de apelaciones, competencias y calificaciones, tiene como facultad¹⁸¹: 1) conocer de los recursos de apelación y denegada apelación que procedan

¹⁸⁰ Artículo 25, LODJE, *Periódico Oficial*, 12 de julio de 1926.

¹⁸¹ Artículo 26, LODJE, *Periódico Oficial*, 12 de julio de 1926.

conforme a las leyes en materia civil y mercantil; 2) conocer de las apelaciones a que se refiere el código federal de procedimientos civiles y código federal de procedimientos penales; 3) dirimir que se susciten entre las autoridades judiciales del Estado que conozcan jueces de primera instancia; 4) imponer correcciones disciplinarias que no pasen de cincuenta pesos de multa o treinta días de arresto.

Juzgados de lo civil. Fueron nombrados por el gobernador antes de la emisión de la ley orgánica respectiva, y por lo mismo no se señala en la misma ley el procedimiento de su elección o la forma de su nombramiento. Sin embargo, la fracción XVIII de la Constitución local de 1917, claramente expresa como una atribución del Congreso estatal “Elegir a los jueces de Primera Instancia, a propuesta en terna del ejecutivo”. Los jueces de lo civil tenían la facultad de nombrar a propuesta en terna de los ayuntamientos a los jueces menores y de paz.

Habiendo en la capital del estado tres jueces de lo civil y uno en cada cabecera de los municipios judiciales que eran 22 en total,¹⁸² por lo tanto existían 24 juzgados civiles tres en Puebla y 21 en el interior del estado. Se eliminó o cambió de nombre de los municipios judiciales, y fue sustituido por el de distritos judiciales, que se mantiene a la fecha hasta el presente siglo XXI, eliminando al mismo tiempo esa categoría a Pahuatlán, y en calidad de municipio, quedó integrado al distrito judicial de Huachinango,¹⁸³ con lo cual se reducían los juzgados de lo civil a 23 en total.

¹⁸² De acuerdo al artículo 1o. de la Ley Orgánica del Departamento Judicial eran Municipios Judiciales: I.-Acatlán; II.- Alatrisme; III.- Atlixco; IV.- Chalchicomula; V.- Chiautla; VI.- Cholula; VII.- Huauchinango; VIII.- Huejotzingo; IX.-Matamoros; X.- Pahuatlán; XI.-Puebla; XII.-San Juan de los Llanos; XIII.- Tecali; XIV.- Tecamachalco; XV.- Tehuacán; XVI.- Tepeaca; XVII.- Tepexi; XVIII.- Tetela; XX.- Teziutlán; XXI.- Zapopoxtla; y XXII.- Zacatlán.

¹⁸³ Ley Orgánica del Departamento Judicial, del 15 de septiembre de 1934 y publicada el *Periódico Oficial* del Estado, el 31 de mayo de 1936, artículos 42 y 43.

Por cada juez propietario, se debería de nombrar un juez suplente, y para garantizar la continuidad del servicio de administración de justicia, el artículo 90, señala que:

Si al terminar el periodo señalado a los funcionarios judiciales, no se hubiere nombrado quienes deban substituirlos, continuarán aquellos en el ejercicio de sus funciones, hasta que se haga el nombramiento.

Juzgados de lo criminal. En la ciudad de Puebla habría tres juzgados y en el resto de municipios judiciales uno, ejerciendo esta función el Juez de lo civil en el interior, así surgieron los juzgados mixtos de lo civil y de lo criminal que funcionaron durante varias décadas del siglo XX.

Juzgados menores. Uno por cada municipio que para el caso de la ley de departamento judicial denomina aún dos divisiones territoriales —municipio judicial y departamento judicial—, habría un juez menor entonces en la cabecera del municipio judicial que se transformaría en distrito judicial y en el departamento judicial que se convertiría en municipio.¹⁸⁴ Tenían competencia para conocer de asuntos de jurisdicción contenciosa, voluntaria y mixta, de cuantía mayor a los 25 pesos y menor de 100 pesos. Los de la capital de Puebla, conocerían de asuntos cuya cuantía fuera el triple de lo arriba citado, además de ser abogados.

Juzgados correccionales. Fueron juzgados menores de lo criminal, cuya actividad se encargó a los jueces menores, y que en Puebla eran tres. Conocían de penas mayores de 30 días y hasta un año de prisión e imponían multa de quince hasta cien pesos, a excepción de los de la capital cuya monto podría ser de hasta 300 pesos de multa.

Juzgados de paz. Con excepción de la ciudad capital en todas las poblaciones del estado, habrá uno o más jueces de paz a juicio del respectivo ayuntamiento. Conocería de todos los asuntos

¹⁸⁴ Por reforma del 23 de diciembre de 1921 a la Ley Orgánica Municipal, se reconocen 194 municipios. Cfr. Arroyo, Israel, *op. cit.*, pp. 34-46.

cuyo monto no superara los 25 pesos, rentas anuales de 30 pesos, relaciones laborales que no excedieran de tres pesos mensuales o que las prestaciones anuales no superaran los 25 pesos.

El artículo 84 señala la posibilidad de renunciar al cargo, ya que “todos los cargos de orden judicial, son renunciables, siempre que los funcionarios designados para aquellos, tengan algunas de las causas o motivos que a ese efecto determine la Ley Orgánica”. Esto es, que se podía negar a ocupar el cargo quienes ya lo habían desempeñado, o los que hayan sido gobernadores o secretarios de gobierno; se cuidaba que no fuera denigrante el puesto, cuando ya se había ejercido uno de mayor jerarquía.¹⁸⁵ Así, el artículo 85 de la constitución de Puebla, aclara que “el Congreso y en su caso la Comisión Permanente, calificará las renuncias de los Magistrados del Tribunal Superior y las de los Jueces de Primera Instancia. Las de los otros funcionarios judiciales, la autoridad que los nombre”.

Y aunque el artículo 86, ratifica ortodoxamente la teoría clásica de la división de poderes, como se ha anotado arriba, al expresar que:

El desempeño de las funciones del Departamento Judicial en el Tribunal Superior y el de los Juzgados de Primera Instancia del ramo, civil o penal, es incompatible, respecto de los propietarios con cualquiera otro cargo, empleo o comisión y con el ejercicio de la abogacía, excepto el de Profesores de Derecho en el Colegio del Estado. Esta incompatibilidad comprende a los suplentes que desempeñen funciones por más de dos meses.

Eso en la realidad no era cierto, porque se ha ejemplificado como en primer lugar los jueces civiles se convirtieron en mixtos por mandato de la ley orgánica, y que además, los jueces de primera instancia convertidos en jueces mixtos, llevaban a cabo tareas de notario y de registrador público, que contrario a la Constitución, correspondían a funciones de otro poder público —al

¹⁸⁵ Artículos 150 y 151 de la LODJE, *Periódico Oficial*, 12 de julio de 1926.

del ejecutivo— poder totalmente diferente al poder o departamento judicial.

Se reconoce el papel del estado y de los ayuntamientos como personas jurídicas, que pueden actuar como sujetos de derecho público y como sujetos de derecho privado, por ello el artículo 87 dice: “Las sentencias que pronuncien los Tribunales del Estado contra este mismo y contra los Ayuntamientos o establecimientos públicos, se sujetarán a los términos que disponga una ley secundaria”.

Y dentro de la construcción incipiente de tipo sistematizado, queda por vez primera anotado y reconocido que solamente habría dos instancias en los juicios, dejando en claro que en esa generalidad se hace referencia a los juicios en materia civil y en materia penal, cancelando la complicada jerarquización que se experimentó en el siglo XIX. De tal suerte que el artículo 88, prescribió. “En los juicios no podrá haber más de dos instancias y los recursos que establezcan las Leyes”.

III. EL MUNICIPIO

El estado de Puebla al igual que otros del país, estaba al día de las actividades preparativas de la lucha armada en 1910, se apoyaba por los grupos progresistas, las aspiraciones anunciadas en el plan de San Luis Potosí. Junto a los hermanos Serdán miembros del Club Antirreeleccionista, destacan la participación de Salvador R. Guzmán; en 1910 socio del Club y presidente de la sociedad de alumnos del Colegio del Estado de Puebla, organizador de la campaña presidencial de Madero en Puebla, Miguel Rosales amigo de lucha de Aquiles Serdán, y todo aquellos que fueron integrantes del Club Antirreeleccionista “Luz y Progreso” conformado por estudiantes, obreros, ferrocarrileros y campesinos, así como la Junta Revolucionaria de Puebla, que dirigían Daniel Guzmán y Andrés Campos. Con el asalto perpetrado a la casa de los hermanos Serdán, por el jefe policiaco Miguel Cabrera; se produjo un retroceso, no a las ideas, sino a la acción

revolucionaria armada en la incorporación del estado de Puebla en contra de la dictadura porfirista; sin embargo, la preparación desarrollada daría los frutos esperados. Y con el surgimiento del movimiento campesino de Morelos por Emiliano Zapata en febrero de 1911, la efervescencia de lucha renació.

Destaca la participación de los poblanos apoyando la lucha maderista a través del Plan Político Social proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal del 18 de marzo de 1911, por medio del cual “se reconoce a Madero como presidente de la república y se punga en materia municipal por la reorganización de las municipalidades suprimidas”.¹⁸⁶ La libertad municipal viene a cobrar fuerza en el momento crucial de la lucha política por el poder, desencadenada entre el constitucionalismo de Carranza y el gobierno convencionista sostenido por Villa y Zapata a fines de 1914. Por ello se dictaron importantes disposiciones que impactan en Puebla. La primera disposición encaminada a dar libertad al municipio fue el decreto del 5 de septiembre de 1914, mediante el cual se suprimieron las jefaturas políticas, que tenían el control político en beneficio del Ejecutivo estatal.

Luego vino la reforma al artículo 109 de la Constitución federal llevada a cabo en Veracruz, que elevó a rango constitucional el municipio libre, publicada el 28 de enero de 1915 por orden del general de brigada Francisco Coss, gobernador y comandante militar del estado y encargado de las operaciones militares en el sur.¹⁸⁷ El 31 de octubre de 1916, se dictó la Ley Orgánica Municipal que absorbió el criterio de las reformas constitucionalistas, ley de nula vigencia, formalmente rigió en 1917, mismo en el cual se promulgó el 2 de octubre la Constitución estatal de 1917. El 12 de marzo de 1918 se publicó otra Ley Orgánica Municipal, adecuada a los principios del artículo 115 de la carta magna.

¹⁸⁶ Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución mexicana*, México, FCE, 1973, p. 172.

¹⁸⁷ *Periódico Oficial del Estado*, 28 de enero de 1915.

La Constitución local en su título séptimo, capítulo único, expresa las generalidades sobre el municipio libre, así: el territorio del estado para su administración política se divide en municipios (artículo 99). Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad interesada entre éste y el gobierno del estado (artículo 100); los ayuntamientos tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales (artículo 101); los ayuntamientos sin infringir las leyes de la federación o del estado, tienen derecho de atender libremente de la manera que juzguen más eficaz, a todos los ramos de la administración pública del municipio, sin excederse en los presupuestos (artículo 102); los ayuntamientos se renovarán cada año en los términos que disponga la ley (artículo 103).

La ley reglamentaria municipal se sujetará a las bases siguientes: I.- los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señale la Legislatura del estado, y en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades; II.- los ayuntamientos someterán a la aprobación de la legislatura por conducto del Ejecutivo, quien informará, sus presupuestos de ingresos y de egresos y sus cuentas anuales y no podrán contratar empréstitos, ni celebrar contratos que tengan una duración que exceda de un año, sin autorización del Ejecutivo... VIII.- en caso de falta absoluta del ayuntamiento, el Ejecutivo nombrará una junta provisional de entre los vecinos del municipio;... X.- en las poblaciones de la jurisdicción municipal distintas de la cabecera, la autoridad local se ejercerá por medio de consejos municipales o juntas auxiliares elegidas como lo determine la Ley Orgánica; XI.- el presidente del ayuntamiento será electo por los regidores, de entre ellos mismos, y será el ejecutor de las resoluciones que no sean encomendadas a una comisión especial;... XIV.- cuando a juicio del Congreso resulte, según los presupuestos o un informe del Ejecutivo, o que aparezca por otros medios de información que un municipio no tiene los elementos necesarios para atender debidamente a su administración, lo suprimirá el mismo Congreso anexándolo a otros

u otro; XV.- 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 (artículo 104).

Apoyo económico al Municipio. Por decreto del 3 de diciembre de 1917,¹⁸⁸ se autoriza a todos los ayuntamientos y a la juntas auxiliares, para cobrar un impuesto predial de dos al millar sobre fincas urbanas y de cuatro al millar sobre fincas rústicas; el impuesto quedará a beneficio exclusivo de los ayuntamientos, consejos departamentales y juntas auxiliares para atender a los ramos de la administración que son: instrucción pública, seguridad, higiene, vías de comunicación, destinando el 50% a educación, esta media llevó a la reducción del 88% de los municipios dejándolos en la condición de departamento y reconociendo sólo 21 municipios.

División territorial. La política de fortalecimiento económico a los municipios impulsada por el gobernador Cabrera, trajo aspectos negativos como se dijo, por la supresión del 88% de municipios reconocidos previamente, convertidos en departamentos municipales. El estado contaba a partir de 1918 con 21 municipios en lugar de 188 que existían, convirtiendo cada distrito de la división que reconocían las Constituciones del siglo XIX, en centro de operaciones de las desaparecidas jefaturas políticas. El municipio se dividió en departamentos, y estos en pueblos, rancherías, colonias, barrios, secciones; utilizando la cuestión económica en fundamento para la nueva división territorial.

El gobernador dijo:

Es una verdad innegable que para que los municipios puedan ser verdaderamente libres, deben contar con los elementos indispen-

¹⁸⁸ Decreto publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, el 25 de diciembre de 1917.

sables para subvenir a sus necesidades por sí mismos, lo cual desgraciadamente sólo se observa, (en) un corto número de los 188 municipios que nominalmente forman el Estado [...] que por su escases de recursos, no pueden resolver sus problemas políticos, administrativos y económicos, lo cual está dando por resultado que de hecho no exista gobierno en muchos municipios y que otros también numerosos, se estén dejando guiar por caciques [...]¹⁸⁹

Con ello el estado se integró con 21 municipios: Acatlán, Alariste, Atlixco, Chalchicomula, Chaiutla, Cholula, Huauchinango, Huejotzingo, Matamoros, Puebla, San Juan de los Llanos, Tecali, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi, Tetela, Teziutlán, Tlatlauquitepec, Zacapoaxtla, y Zacatlán.¹⁹⁰ Estos 21 municipios fueron divididos en departamentos según el artículo 30. de la ley de división territorial y en el artículo 11 se divide a los departamentos en pueblos. De tal suerte que en dicha ley citada de división territorial y base de la Ley Orgánica Municipal, consideró como autoridades para cada estructura territorial las siguientes:

- *Municipio.* El gobierno de los municipios estará a cargo de corporaciones que se denominarán ayuntamientos y serán designados por elección popular directa sin que haya entre ellos y el gobierno del estado autoridad intermedia alguna. Cada departamento municipal elegirá un regidor por cada 5000 habitantes o fracción; pero el departamento de la Cabecera elegirá a varios regidores de tal modo que su número sea igual al total más uno de los nombrados por el resto de los departamentos.¹⁹¹
- *Departamento.* En los departamentos excepción hecho de la cabecera del municipio, habrá consejos municipales

¹⁸⁹ Exposición de motivos de la Ley de División Territorial de 1918.

¹⁹⁰ Artículo 1o. de la Ley de División Territorial, Orgánica del artículo 99 de la Constitución del Estado, aprobada el 23 de octubre de 1917.

¹⁹¹ Artículo 6o. de la Ley de División Territorial.

que serán designados por el pueblo en elección directa. Cada consejo estará formado de siete miembros propietarios cuando la población sea menor a 10 000 habitantes y de 11 cuando sea mayor de ese número. Por cada concejal propietario habrá un suplente.¹⁹²

- *Pueblo.* En cada pueblo que no sea cabecera de departamento, habrá una junta auxiliar, nombrada por el consejo municipal correspondiente formada de cuatro miembros propietarios y cuatro suplentes.¹⁹³

Ley Orgánica Municipal. Esta institución normativa se aprobó el 24 de noviembre de 1917 y se publicó el 12 de marzo de 1918. Y sobresalen de ella las siguientes disposiciones: el estado de Puebla se integra por 21 municipios (artículo 16); los municipios obligatoriamente impartirán la educación primaria (artículo 80.); el número de regidores de que se compondrá cada ayuntamiento será impar...¹⁹⁴ Los departamentos municipales elegirán un regidor por cada cinco mil habitantes o fracción que pase de la mitad de ese número, excepción hecha del departamento de la cabecera, que elegirá un número igual de regidores al que corresponda elegir a todos los departamentos foráneos, más uno (artículo 22). En el municipio de Puebla cada uno de los departamentos foráneos elegiría dos regidores y el de la cabecera, el número que corresponda con arreglo a la determinación que antecede (artículo 23); se elegirá doble número de regidores cuando de no hacerlo resulte el ayuntamiento formado de menos de cinco miembros (artículo 24); el cargo de regidor será gratuito o remunerado, según lo acuerde el ayuntamiento respectivo... el presidente municipal tendrá la remuneración que fije el ayuntamiento (artículo 28).

¹⁹² Artículo 8o. de la Ley de División Territorial.

¹⁹³ Artículo 11 de la Ley de División Territorial.

¹⁹⁴ En la convocatoria a elecciones municipales de finales de 1917, en su artículo 3o. se estableció el número de regidores de los ayuntamientos y los regidores que deberían de elegirse por departamento municipal, *Cfr.* Arroyo, Israel, *op. cit.*, p. 32.

Los consejos municipales se formarán de siete miembros propietarios cuando la población del departamento de que se trate sea menor de 10 000 habitantes, y cuando pasare de ese número, serán 11 los miembros de dichos consejos... Los miembros de los consejos no tendrán remuneración ninguna, a excepción del presidente cuando lo acordare la corporación (artículo 32); en los pueblos que forman los diversos departamentos se establecerán juntas auxiliares, compuestas de cuatro miembros que serán designados por mayoría de votos, por los consejos municipales o por el ayuntamiento si se trata de pueblos pertenecientes a la cabecera del municipio (artículo 33); Judicialmente los ayuntamientos y los consejos municipales estarán representados por uno de sus miembros distinto del presidente, que llevará el nombre de “procurador municipal” o “procurador del departamento municipal” (artículo 46); las elecciones del ayuntamiento y consejos municipales de departamentos serán calificadas en definitiva, cuando haya peticiones, de nulidad por el Congreso...¹⁹⁵ (artículo 42); el presidente municipal y procurador durarán cuatro meses (artículos 54 y 57).

La existencia legal de veintiún municipios dejó latente la de los otros “municipios cancelados por razones políticas y económicas” convertidos en departamentos que operaban en la realidad como auténticos municipios de segunda o de segundo nivel y que por reforma de la Ley Orgánica Municipal, del 22 de diciembre y publicada el 23 de diciembre de 1921, en la cual desaparecieron los departamentos y fueron reconocidos todos como municipios, siendo en total 194 según el artículo tercero, tomando como referencia el acuerdo de la división territorial de 1902. Esta reforma inicia una tipología de municipios de acuerdo a la reforma en el artículo 22, en función del número de regidores: municipios de Puebla conformado con 21 regidores; municipios de las cabezas distritales, conformados con 11 regidores, y 712 municipios

¹⁹⁵ Se otorga al Congreso del Estado la facultad de autoridad político-electoral en elecciones municipales.

restantes con ayuntamientos integrados por siete regidores.¹⁹⁶ Algunos cambios importantes fueron entre otros, la renovación del ayuntamiento por mitad cada año (artículo 38); judicialmente el ayuntamiento será representado por el síndico del ayuntamiento (artículo 46); el presidente municipal durará un año (artículo 56); el síndico municipal durará un año pudiendo ser reelecto (artículo 57). Son disposiciones que con pequeños cambios se mantienen hasta nuestros días adecuándose a los cambios que en la materia de municipio se imprimieron en la Constitución local.

IV. PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

Dentro de la teoría mexicana de la reforma constitucional, se mantiene una concepción dinámica del derecho producto de una realidad social cambiante, donde pensando en sentido inverso a Eduardo Monreal, que el derecho no se convierta en un obstáculo al cambio social, sino que por el contrario, se incorpore el dinamismo del impulso que genera la transformación social y política. Por ello una Constitución escrita se reforma principalmente por la adecuación de su texto. Carpizo¹⁹⁷ presenta una propuesta doctrinaria en relación con las reformas a la Constitución federal, tomando en consideración determinados objetivos como: carácter gramatical; regreso al precepto original, adecuación de artículos mal colocados; para aumento de facultades del Ejecutivo; para federalizar diversas materias; reformas significativas y reformas con alcances positivos.

En la Constitución poblana de 1917, dentro del título décimo y en capítulo único se prescribe el procedimiento para la reforma

¹⁹⁶ Esta distribución con mínimos cambios se mantiene hasta nuestros días con un total de 217 municipios poblanos.

¹⁹⁷ Carpizo, Jorge, "Las reformas constitucionales en México", *Estudios constitucionales*, México, Porrúa, 1996, pp. 310 y 311.

a la misma Constitución. Asentando en el artículo 138, que la Constitución podrá ser adicionada o reformada.

El procedimiento de reforma constitucional queda plasmado en el artículo 139. Cuyo texto anota que para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, son indispensables los requisitos siguientes:

Que la iniciativa de reforma o adiciones a la Constitución, sea suscrita por tres diputados que equivalen al 13.6% de la asamblea; también puede ser presentada por el gobernador en el ejercicio de iniciativa que le otorga la propia Constitución. El Tribunal Superior reunido en Acuerdo pleno, puede aprobar la presentación de la respectiva iniciativa de reformas y adiciones constitucionales y finalmente se reconoce este derecho a la presentación por cinco ayuntamientos.

La presentación de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución debe de llevarse a cabo solamente en el tiempo en el cual se llevan a cabo los periodos de sesiones ordinarias.

Para que sea admitida una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución por parte del Congreso estatal, se hace necesario que así lo decidiera el voto de los dos tercios de los diputados presentes; esto es, se requiere una votación calificada. Una vez aceptada la iniciativa de reformas o adiciones a la Constitución por votación calificada, se llevará a cabo la publicación de la referida iniciativa, a través de la prensa.

El pleno nombraría una comisión especial de la reforma o adición a la Constitución, la cual emitirá un dictamen en el cual se anote que se acepta, modifica o se deseche la iniciativa. Este dictamen no se podrá presentar sino después de 15 días de nombrada la Comisión, como requisito que demuestre que la Comisión ha hecho el estudio respectivo.

El dictamen que presente la Comisión especial en el cual se acepte, modifique o deseche la iniciativa de reforma constitucional, sería publicado en la prensa, después de que se presentara al pleno para una primera lectura.

Una segunda lectura y discusión del expresado dictamen, se llevaría a cabo en el siguiente periodo de sesiones ordinario. Como originalmente había dos periodos ordinarios de sesiones, si se presentaba la iniciativa en el primero, la segunda lectura se llevaría a cabo el segundo periodo de sesiones ordinarias, y si se presentaba en el segundo periodo, la segunda lectura se llevaría a cabo en el primer periodo ordinario de sesiones. El Congreso podrá aceptar, modificar o desechar el proyecto que presente la Comisión, pero para aceptarlo en todo o en parte, es indispensable el voto de los dos tercios de los diputados presentes.

Se considera la opinión del Ejecutivo acerca del proyecto, quien dentro de sus atribuciones, puede hacer consideraciones y regresar el proyecto de iniciativa para su modificación, aunque esta atribución podía ser aligerada a través del envío del secretario general de gobierno o de una persona especialmente comisionada para vigilar el proceso de reforma constitucional y evitar el rechazo.

Finalmente la aprobación del proyecto que adopte definitivamente el Congreso, se llevaría a cabo por el constituyente permanente que lo representa el voto de más de la mitad de todos los ayuntamientos del estado.

Se nombrará una comisión especial del Congreso del estado, para que haga el cómputo de los votos emitidos por los ayuntamientos. Para que una vez hecho el cómputo del voto de los ayuntamientos, se lleve a cabo el decreto de declaración del Congreso, acerca de que forman parte de la Constitución las adiciones o reformas, según el voto de los ayuntamientos. En el artículo 140 constitucional local se menciona que una ley determinará de qué manera deben emitir su voto los ayuntamientos.

VI. DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

En el título noveno, capítulo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla del 2 de octubre de 1917, se regula la responsabilidad de los funcionarios públicos

en correlación con lo señalado en los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución federal.

Para el artículo 121 de la Constitución de Puebla, todos los funcionarios del estado son responsables de los delitos comunes y de los delitos o faltas oficiales que cometieren durante su encargo. Con lo cual se reconoce el doble papel del estado como entidad jurídica política representada por quienes detentan el poder público y cuyas acciones producen consecuencias jurídicas en donde el estado actúa como poder público y actúa como persona moral que establece relaciones entre particulares. Esta disposición considera a todos los servidores públicos sin importar jerarquía administrativa.

Para el caso de los titulares responsables de administrar cada uno de los departamentos que conforman al poder público: gobernador, diputados locales y magistrados del Tribunal Superior de Justicia, se diferencian las conductas y los procedimientos para el caso de la comisión de delitos graves del orden común y delitos oficiales.

a) Delitos graves del orden común.

Para el caso de que el gobernador, diputados y magistrados, sean acusados de la comisión de delitos graves de orden común, la Legislatura estatal se debe erigir en gran jurado, y hacer la declaración por mayoría calificada del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Si se declara que ha lugar a formar causa, gobernador, diputado o magistrado será separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales.¹⁹⁸

b) Delitos oficiales se diferencian y sistematizan entre: 1) los cometidos por el gobernador, y 2) los cometidos por diputados locales y magistrados. Ya que el artículo 122 de la Constitución poblana anota que el gobernador sólo podrá ser acusado por delitos oficiales de la competencia del estado, en atención incompleta porque el artículo 108 de la Constitución federal considera

¹⁹⁸ Artículo 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917.

también dentro de la competencia de procedimiento de responsabilidad a funcionarios públicos a los gobernadores, y a los diputados o a las Legislaturas —completas— locales.¹⁹⁹ Y la redacción parece que sirve para privilegiar al Ejecutivo.

1. Procedimiento en contra del gobernador. El artículo 125 de la Constitución local manda que:

Para procesar por delitos oficiales al Gobernador, será preciso que la Legislatura declare la culpabilidad por dos tercios de sus miembros presentes. Si la declaración fuere absolutoria, no habrá lugar a procedimiento posterior. Si fuere condenatoria se reservará para que sea revisada por la siguiente Legislatura, remitiéndose al Tribunal esta segunda declaración para la aplicación de la pena, en las mismas condiciones del artículo anterior”.

Al gobernador no obstante de haber sido condenado por una legislatura, se le concedió la gracia para que la siguiente legislatura en segunda instancia volviera a conocer del caso y decidir en definitiva sobre la culpabilidad o la inocencia, representando este requisito y apuntalamiento del sistema gobernadorista que se venía construyendo en Puebla de tiempo atrás.

2. Procedimiento en contra de diputados y magistrados. El artículo 124 de la Constitución poblana, para estos funcionarios ordena:

Para procesar por delitos oficiales a los Magistrados y a los Diputados será preciso que la Legislatura declare la culpabilidad del acusado por los dos tercios de sus miembros presentes. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el desempeño de su cargo; si fuere condenatoria, quedará separado inmediatamente de dicho cargo y será puesto a disposición del

¹⁹⁹ Párrafo segundo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos original de 1917. Por reforma a este artículo en 1982 fueron incorporados los magistrados de los Tribunales Superiores, para ser considerado a los tres poderes.

Tribunal Superior de Justicia en el Estado, el cual en Acuerdo Pleno y con audiencia del acusado, de su defensor y de dos acusadores que de entre sus miembros designe la Legislatura, procederá a aplicar por mayoría absoluta de votos la pena correspondiente.

En los artículos 126 y 127 constitucionales locales, siguieron el criterio de la Constitución federal de quedar prohibida la aplicación del indulto o conmutación de pena a los condenados por responsabilidad oficial y de que la responsabilidad oficial podría exigirse durante todo el ejercicio del cargo y hasta un año más.