

La Constitución del estado de Puebla de 1917

María Amelia Olguín Vargas*

Introducción

A

lo largo de la vida nacional, el constitucionalismo en México, ha representado una de las conquistas de carácter político-jurídico de mayor trascendencia, por lo que la profundización en el conocimiento del constitucionalismo de las entidades federativas, de cara a la carencia de trabajos de investigación al respecto —ya resaltada por algunos autores en otros momentos—, se nos presenta hoy como una actividad vanguardista, y de mucha envergadura en el continuo conocimiento de las necesidades actuales, de un sistema federal, que necesita con urgencia, la observación de sus fallas y el planteamiento de su posible solución.

* Maestra en Gestión Pública y Directora de Estudios de Constitucionalidad del CEDIP.

La evolución de las constituciones de Puebla, al igual que las de algunos otros estados, representa un panorama de desatino político, causado principalmente por la lucha de las ideologías liberales y conservadoras. Nos podemos dar cuenta con facilidad, que la pugna no evidencia puntos de conflictos verdaderamente federalistas, sino más bien, los despertados por la consumación de la independencia, que al propiciar el abandono de un gobierno central, dejó desamparada a la nación.

La situación, que en un principio acaecía en la Puebla de los Ángeles, era que esta se encontraba en la necesidad, causada por el desconcierto, de apegarse a un gobierno “central” (Federación); tan sólo con la rápida lectura de la Constitución de 1825 —primera Constitución de Puebla—, nos muestra que mientras otros estados de la federación, en sus constituciones, a diferencia de la Constitución Federal de 1824, enumeraban y definían derechos individuales, el Constituyente poblano se limitó a declarar que “todo habitante del estado es inviolable en sus derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad”.¹

Esto de conformidad con la técnica seguida en el texto federal de 1824, que tampoco previó un catálogo de derechos individuales como tal, aunque el individuo si quedaba “...protegido gracias a las garantías que podemos encontrar esparcidas en la Constitución...”.²

A través de los ochenta y cinco años de constitucionalismo poblano, nos podemos dar cuenta de los más importantes sucesos de la evolución política, social, económica y cultural del estado. Dentro de estos eventos, se encuentran, tanto tragedias, como el alcance de metas, pero al final lo único que pretendemos, es hacer consciencia de lo que se ha perdido y se ha ganado, para así evitar “decesos” incensarios de las instituciones jurídicas del estado.

El presente estudio representa un intento de aproximación al paralelismo que existe entre los trabajos del Constituyente que impulsó la promulgación de la Constitución Política de 1917 y la promulgación de la Constitución del Estado de Puebla.

A lo largo de esta investigación de corte documental se podrán apreciar distintos enfoques de estas dos constituciones en un mismo contexto histórico post revolucionario.

1 Carillo Prieto, Ignacio, “Las declaraciones de derechos en las primeras Constituciones de las entidades federativas mexicanas”, en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, p. 570.

2 *Ibidem*, p. 562.

Todo de acuerdo con la intención de contribuir a la difusión histórica de nuestra Carta Magna, en el marco de su Centenario (1917- 2017) y en coincidencia con los grandes estudiosos, como el Maestro Fix -Fierro o de los trabajos invaluableles como los de Gabriel Ferrer Mendiolea.

Contexto histórico del estado de Puebla y su Constitución, en el periodo revolucionario (1910-1916)

El constitucionalismo de los estados tiene como fundamento teórico, el impulso de un tipo de Estado federal, sustentado en una Constitución que moldeara un régimen de tipo federalista —el federalismo es la teoría que lo sustenta—, de tal suerte que, el constitucionalismo poblano del siglo XIX, como el constitucionalismo de las demás entidades federativas, tienen como referente teórico y político originario, dos instrumentos: a) las ideas y conceptos del federalismo estadounidense, y b) la posibilidad de mantener poderes regionales provinciales, puesto de manifiesto en la lucha provincial convertida en una amenaza separatista en 1823, sustentada en la conformación del desarrollo urbano regional de la Nueva España. Ambos conceptos alimentaron el sentimiento federalista mexicano.

Dentro de los antecedentes reales del federalismo mexicano impulsado por las regiones del territorio mexicano, entre otras están, aquellas acciones relacionadas con presiones y prácticas anteriores a la Independencia de México, prácticas que se vivían en algunas provincias alejadas del gobierno central de la Nueva España, como sucedió en el reino de Nueva Galicia, o con las capitanías generales de Yucatán y Guatemala; asimismo, las provincias internas de oriente y occidente, y con posterioridad este movimiento produjo que las intendencias tuvieran en buena parte, gobiernos independizados del virreinato; decisiones que permitieron facilitar la lucha política por la creación de un sistema de gobierno diferente al de tipo centralista, tomando en consideración la misma realidad social, política y regional de los asentamientos humanos del México independiente.

El 12 de mayo de 1823, Guadalajara por medio de su Junta Provisional, proclamó su independencia, sólo revocable por la adopción del sistema federal, Querétaro, Yucatán y Sonora se pronunciaron por el federalismo, Oaxaca instaló un congreso provincial y proclamó su independencia.³

3 Hernández, Octavio A., "La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales", en Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones, t. I, México, 1967, p. 95. Manuel González Oropeza, señala que fue el 21 de junio de 1823 cuando la provincia de Guadalajara se convirtió oficialmente en el estado libre

El estado de Puebla se localiza en el centro oriente del país. Colinda con los estados de Guerrero, Hidalgo, México, Morelos, Oaxaca, Tlaxcala y Veracruz. Su población es de 5,070,346, con superficie de 33,919 km², 217 municipios, 22 distritos judiciales y 26 distritos electorales. La heroica ciudad de Puebla de Zaragoza, capital del estado y sede de sus poderes (fundada en 1531, Puebla de los Ángeles, con la autoría intelectual de Vasco de Quiroga, quien proclamaba la “creación de nuevas repúblicas” en un mundo libre de impurezas, alejadas de todas las malas experiencias de la vieja Europa), fue declarada patrimonio cultural de la humanidad (Centro Histórico), por la UNESCO, el 18 de diciembre de 1987.

En el año de 1824, la Constitución Federal de la República, le concede a Puebla el carácter de Estado, en el mismo año la Constitución Local señalaba en su primer artículo que el Estado de Puebla comprendía los partidos de:

Acatlán, Amozoc, Atlixco, Chautla, Chicotepec, Chietla, Cholula, Huauchinango, Huejotzingo, San Juan de los Llanos, Matamoros, Ometepec, Puebla, Tecali, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi, Tetela, Teziutlán, Tlapa, Tochimilco, Tuxpan, Zacapoaxtla y Zacatlán.

Posteriormente en el año de 1849, se crean 2 nuevos partidos que son: Tlatlauquitepec, y Texmelucan, en el mismo año Puebla pierde en favor de Guerrero los partidos de Tlapa y Ometepec que constituía la salida poblana al pacífico.

En 1895 la división territorial basada en partidos deja de tener vigencia, aplicándose el sistema de Distritos y Municipalidades, el Estado de Puebla en el mismo año contaba con 21 distritos y 178 Municipalidades, para 1900 el número de Municipalidades se incrementó a 180, en 1910 las Municipalidades vuelven a incrementarse en 3, es decir 183.

Pese a todo lo anterior el Municipio no logra tener el carácter de ente de gobierno, hasta que la Constitución de 1917 le reconoce como la base de la organización política y administrativa y además le concede la característica de ser libre.

La declaración de la Autonomía Política de los Municipios, fomentó la formación de nuevos Ayuntamientos, ejemplo de ello es que en 1930 el número de Municipios en la entidad era de 210 incrementándose en 1940 a 215 y en 1956 existían 220 Municipios, llegando a la cifra máxima de 222 Municipios. Mediante decreto del 26 de Octubre de 1962 se suprimen a cinco Municipios que fueron: San Jerónimo Caleras, San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, La Resurrección y Totimehuacan, todos ellos se incorporaron al Municipio de Puebla.

de Jalisco, aunque en el Acta Declarativa de 16 de junio del mismo año, ya se lee el término Soberano. Cfr. González Oropeza, Manuel, El federalismo, México, UNAM, 1995, pp. 45 y 46.

■ La Constitución del estado de Puebla de 1917 ■

En la actualidad el Estado de Puebla cuenta con 217 municipios, tal como lo consigna el artículo 2o. de la Ley Orgánica Municipal.

El Congreso Constituyente de 1856 ha sido considerado como la asamblea más brillante de nuestra historia constitucional, tanto porque entre sus miembros se encuentran muchos de los hombres públicos más destacados del siglo xix, como también por la calidad y profundidad de algunos de los debates que se escenificaron en su seno. En esta oportunidad podemos destacar solamente algunos de los elementos y cambios que introdujo la Constitución de 1857.

El texto constitucional inició en esta ocasión con una declaración “De los derechos del hombre”. En el artículo 1º se proclamó lo siguiente: “El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

Fácilmente podemos advertir que en este artículo resuenan los ecos de las revoluciones estadounidense y francesa del siglo XVIII de las que ya hemos hablado.

En la declaración de derechos de la Constitución de 1857 destacan también la libertad de la enseñanza (artículo 3o.); la proclamación de que “la ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, o de voto religioso” (artículo 50.); las libertades de pensamiento e imprenta (artículos 60. y 7o.); la subsistencia del “fuero de guerra” solamente para los delitos y faltas que tuvieran “exacta conexión con la disciplina militar” (artículo 13); la abolición, en principio, de la pena de muerte artículo 23) Por primera vez, la Constitución no estableció la intolerancia religiosa. Aunque así lo propuso la Comisión de Constitución, el Congreso no aceptó la proclamación de la libertad de cultos la que solamente quedó consagrada de manera implícita.

La Constitución de 1857 restableció, desde luego, el sistema federal. Desde el punto de vista de la organización de los poderes, instauró un sistema presidencial, pero con un Congreso poderoso (por ello, algunos estudiosos lo denominan mejor como “sistema congresional”), pues quedó constituido por una sola cámara, la Cámara de Diputados. El presidente de la República no podía interponer veto contra las leyes del Congreso —es decir, no podía devolverlas con observaciones—, sino solamente dar una opinión durante el proceso legislativo Sin duda, en el ánimo del Congreso Constituyente pesaron el temor y el rechazo al gobierno dictatorial de Santa Anna que el país había padecido

recientemente, así como la convicción de que era el Congreso de la Unión el órgano que tenía que expedir las leyes que hacían falta para continuar con la reforma de las instituciones y de la vida social.

El Poder Judicial quedó encabezado por una Suprema Corte de Justicia, cuyos integrantes eran electos por voto popular indirecto cada seis años. Esto fue así, porque los constituyentes pensaban que la Corte debía ejercer también una autoridad de carácter político que la pusiera al nivel de los otros dos poderes. Por ello, la Constitución consagró definitivamente el juicio de amparo en sus artículos 101 y 102, pero eliminó el sistema de anulación de las leyes, federales o locales, que había introducido el acta de 1847. También se confirió a la corte la facultad de resolver las controversias que se suscitaran entre los estados y aquellas en que la unión fuera parte, lo que es el origen de las actuales “controversias constitucionales”.

En diciembre de 1857, el general conservador Félix María Zuloaga (1813-1898) se pronunció contra la Constitución a través del Plan de Tacubaya, y a él se unió el presidente Comonfort, pues éste estaba convencido de que no era posible gobernar con la Constitución recién promulgada, Zuloaga desconoció al poco tiempo a Comonfort. De acuerdo con la Constitución de 1857, tocaba entonces asumir la Presidencia de la República al presidente de la Suprema Corte de Justicia, que en esos momentos era Benito Juárez (1806-1872), quien abandonó la capital para iniciar la resistencia contra el gobierno usurpador. Se inició así la sangrienta guerra civil que se conoce como Guerra de los Tres Años o Guerra de Reforma (1858-1861) entre el partido conservador y el liberal, la que concluiría con el triunfo de este último bando.

Durante la guerra, don Benito Juárez dictó el conjunto de leyes que se conocen como Leyes de Reforma. Estas leyes tuvieron el propósito de separar el poder civil —el poder del Estado— del poder de la Iglesia, que era uno de los postula. Así, el 12 de julio de 1859 dos centrales del programa liberal se expidió la Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos; el día 23 del mismo mes y año, la Ley de matrimonio civil, el 28, la Ley orgánica del registro civil; el 31 de julio, el gobierno dictó un decreto por el que cesaba toda intervención del clero en los cementerios y camposantos; el 11 de agosto, otro decreto declaró qué días debían tenerse como festivos y prohibió la asistencia oficial (es decir, de los funcionarios públicos en calidad de tales) a las funciones de la Iglesia. El 4 de diciembre de 1860 se dictó la Ley sobre libertad de cultos. El 21 de febrero de 1861 se decretó la secularización —el traspaso a la autoridad civil— de los hospitales y establecimientos de beneficencia. Por último, el 26 de febrero de

■ La Constitución del estado de Puebla de 1917 ■

1863, ya concluida la guerra, se extinguieron en toda la República las órdenes religiosas. En 1873, los principios de estas leyes se incorporaron formalmente en la Constitución de 1857.

Un último episodio habría de interrumpir la vida de la República federal instaurada por la Constitución de 1857: la intervención francesa y el Segundo Imperio (1864-1867). En 1862, llegó al puerto de Veracruz una expedición armada que habían enviado, en alianza, España, Gran Bretaña y Francia, con el propósito de exigir el pago de la deuda externa del gobierno mexicano, pues el presidente Juárez había declarado la suspensión de pagos el año anterior, ante la penuria hacendaria que había dejado como saldo la Guerra de Reforma. Mientras los británicos y los españoles decidieron volver a sus países cuando aceptaron las explicaciones y las condiciones que les ofreció el gobierno mexicano, las tropas francesas permanecieron en nuestro país e iniciaron una invasión que culminó con la ocupación de la Ciudad de México en junio de 1863. El emperador de los franceses, Napoleón III, tenía ambiciosos planes de expansión imperialista en nuestro continente, para lo cual le resultaron convenientes las gestiones que varios prominentes miembros del partido conservador hacían en Europa para lograr la instauración de una monarquía en México.

En octubre de 1863, el archiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo (1832-1867), y su esposa Carlota, hija del rey de Bélgica, aceptaron ocupar el trono que les ofrecía la delegación conservadora. El archiduque y su esposa llegaron a la Ciudad de México a mediados de 1864. Su imperio sería de muy corta duración. Las tensiones políticas en Europa y la inminente guerra entre Francia y Prusia obligaron a Napoleón III a iniciar el retiro de las tropas francesas invasoras a partir de 1866.

Igualmente contribuyó a la caída del Segundo Imperio el fin de la Guerra Civil en Estados Unidos en 1865, pues este país ratificó su hostilidad a la intervención de cualquier potencia europea en el Continente Americano (gracias a la llamada Doctrina Monroe, que puede resumirse en la frase "América para los americanos") y su apoyo al gobierno republicano del presidente Juárez. Por último, Maximiliano fue perdiendo también el apoyo del partido conservador y de la Iglesia, pues era de convicciones liberales y en consonancia con ellas confirmó la mayoría de los principios establecidos por las Leyes de Reforma.

El 10 de abril de 1865, el emperador Maximiliano expidió el Estatuto provisional del imperio, que no era propiamente una Constitución y que prácticamente no tuvo vigencia real. La aventura del Segundo Imperio concluyó con el fusi-

lamiento de Maximiliano y de los generales conservadores Miguel Miramón (1832-1867) y Tomás Mejía (1820-1867) en el Cerro de las Campanas, en Querétaro, el 19 de junio de 1867. El 15 de julio de ese año hizo su entrada triunfal en la Ciudad de México, el presidente Juárez.

Durante los años de su vigencia, la Constitución de 1857 tuvo algunas reformas importantes. Ya hemos mencionado la incorporación de las Leyes de Reforma en 1873. En 1874 se restaura el Senado como segunda cámara del Congreso de la Unión, así como el veto del Poder Ejecutivo. Estas reformas tenían el propósito de lograr un mayor equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Otras reformas importantes tenían propósitos de carácter económico, así, por ejemplo, se transfirió al Congreso de la Unión la facultad que anteriormente poseían los estados para legislar en materia de comercio y de minería (1883).

En 1876, una rebelión armada, bajo el amparo del Plan de Tuxtepec, llevó a la Presidencia de la República al general Porfirio Díaz (1830-1915), quien ocuparía el cargo entre ese año y 1880, y luego, de manera ininterrumpida, entre 1884 y 1911.

El general Díaz logró la pacificación del país y el inicio de un periodo de rápido desarrollo económico, apuntalado principalmente por la inversión extranjera. Aunque se mantuvo su vigencia formal, el presidente Díaz no gobernó realmente con apoyo en la Constitución de 1857, sino que instauró un régimen autoritario que con el correr del tiempo, fue provocando un creciente descontento. En los últimos años de su gobierno se empezaron a escuchar cada vez más voces que exigían un cambio democrático, voces que él mismo alentó a través de la famosa entrevista que, en 1908, concedió al periodista estadounidense James Creelman (1859-1915) y en la que el viejo dictador se declaró dispuesto a dejar el poder, porque —al decir suyo— México estaba ya preparado para la democracia.

La nueva reelección de Porfirio Díaz en 1910 provocó una rebelión armada, encabezada por el político anti reeleccionista Francisco I. Madero (1873-1913). Díaz renunció a la Presidencia en mayo de 1911 y se exilió del país. Madero ganó las elecciones presidenciales a fines de ese año. En febrero de 1913, se rebeló el jefe del ejército, el general Victoriano Huerta (1850-1916), a resultas de lo cual ordenó arrestar y más tarde asesinar al presidente Madero y al vice presidente José María Pino Suárez (1869-1913), no sin antes obligarlos a renunciar a su cargo y organizar su nombramiento como presidente de la República bajo una apariencia de legalidad.

La Constitución del estado de Puebla de 1917

La usurpación de Huerta desencadenó nuevamente la lucha armada. Venustiano Carranza (1859-1920) gobernador del Estado de Coahuila, desconoció a Huerta y se puso al frente del Ejército Constitucionalista, apoyado en el Plan de Guadalupe, firmado en la hacienda del mismo nombre el 26 de marzo de 1913. El general Francisco Villa (1878-1923) inició también su lucha desde el norte del país. En el sur ya se había levantado en armas Emiliano Zapata (1879-1919), quien reivindicaba esencialmente la restitución de las tierras y aguas de que se había despojado a las comunidades indígenas de la región.

Una vez derrocado Huerta por las fuerzas revolucionarias (agosto de 1914), las diversas facciones iniciaron entre sí una lucha por el poder, lucha en la cual triunfó definitivamente el Ejército Constitucionalista, cuyo objetivo principal era la restauración del orden constitucional preconizado por la Constitución de 1857. Venustiano Carranza convocó, en septiembre de 1916, a un Congreso que tendría el único fin de hacer a la Constitución las reformas que la lucha revolucionaria y las circunstancias del país exigían.

La Constitución que elaboró el Congreso Constituyente de 1916-1917 ha sido la más longeva de nuestra historia constitucional y la que ha acompañado las transformaciones más profundas —económicas, sociales y políticas— por las que ha atravesado nuestro país durante su vida independiente. Parte del secreto de su longevidad se debe quizá a lo siguiente:

Las Constituciones mexicanas del siglo XIX fueron casi siempre redactadas por una sola facción política para imponer su proyecto a otra u otras que no coincidían con él, y por ello se entiende que se multiplicaran las rebeliones y asonadas de los opositores, quienes buscaban entonces la oportunidad de hacer prevalecer sus ideas sobre las de los demás. En esto la Constitución de 1917 no fue diferente, pues, como hemos dicho, se redactó por la facción triunfadora —la carrancista— de la lucha armada iniciada en 1910. Sin embargo, tuvo la virtud de incorporar algunas de las demandas de los grupos derrotados militarmente, como la restitución de tierras a las comunidades indígenas que exigía la causa zapatista y el reparto de tierras para acabar con los grandes latifundios, pero también, y en general, las de los estratos sociales —obreros y campesinos— que habían sido excluidos del desarrollo económico propiciado por el Porfiriato.

En el decreto constitucional para la libertad de la América mexicana (1814), Puebla figuraba entre las provincias que la comprendían, las cuales “no podrán separarse unas de otras en su gobierno”. En la Constitución de 1824 la nación

adoptó para su gobierno la forma de república representativa popular federal. Las partes de la Federación fueron 19 estados y 4 territorios. En décimo lugar quedó listado Puebla de los Ángeles. Se crearon, organizaron y facultaron los poderes federales. Quedó como deber para los estados de la Federación, organizarse gubernamentalmente con división de poderes, sin oposición a la federal, y de proteger a sus habitantes en el uso de la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas. La Constitución de 1857 empezaba con la relación de las garantías de los derechos del hombre, base y objeto de las instituciones sociales. Nacieron las garantías básicas de seguridad jurídica:

Artículo 14. No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado; sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas á él; por el tribunal que previamente haya establecido la ley. Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles ni posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito infraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y á sus cómplices, poniéndolos sin demora á disposición de la autoridad inmediata.

En la misma Constitución quedó establecida la forma de gobierno republicana, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación. El ejercicio de la soberanía popular se otorgó a los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los estados tocante a su régimen interior. Puebla dejó de ser de los Ángeles, para ser sólo Puebla. Se instituyó el juicio de amparo en manos de los tribunales de la Federación. La distribución de competencias entre Federación y estados quedó del modo siguiente:

Artículo 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

El Constituyente de 1917 reitera las garantías individuales, adicionando las sociales, la forma de gobierno y de estado, la procedencia del amparo y sus bases procesales, y la distribución de competencias entre Federación y estados (la redacción del artículo 14 constitucional, párrafo segundo, clarificó las garantías de audiencia, defensa y legalidad, y se eliminó el 16 lo concerniente al aspecto penal). El Congreso Constituyente del estado libre y soberano de la Puebla de los Ángeles quedó instalado el 18 de marzo de 1824.

El 5 de diciembre de 1825 fijó el modo para la jura de la Constitución, ocurrida dos días después, documento que terminaba con estas palabras: "dado en

La Constitución del estado de Puebla de 1917

Puebla a 7 del mes de diciembre del año del Señor de 1825, 5o. de la independencia, 4o. de la libertad y 3o. de la Federación". La Constitución local de 1861 decía: "el estado de Puebla forma parte de la Confederación Mexicana", y "es libre e independiente de otro cualquier estado, y soberano en lo que toca a su administración y régimen interior". Esta Constitución fue reformada en 1880, 1883 y 1892, confirmando ser parte de la Federación mexicana y libre, soberano e independiente en todo lo concerniente a su régimen interior.

El 2 de octubre de 1917 se publicó la Constitución del 8 de septiembre de 1917, cuyo artículo 1o. establecía:

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 el 31 de enero de 1917 y las leyes de que de ella emanen.

Nuevas reformas hubo en 1982, 1990, 1994, 1995, 1997 y en el presente 2000, principalmente en materia electoral. El actual artículo 1o. expresa: "el estado de Puebla es una entidad jurídica y política, organizada conforme a los principios establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor".

En el contexto de la primera Constitución poblana, es preciso recordar la influencia que vivía la joven nación mexicana, con respecto al primer texto constitucional, la Constitución de Cádiz de 1812, ya que las diputaciones provinciales, auspiciaron la participación política con mayor plenitud; a la par de que estas diputaciones provinciales, se transformaron sencillamente en estados.

En febrero de 1822, una vez consumada la independencia, se instaló el Primer Congreso Constituyente, el cuál reconoció a Agustín de Iturbide como emperador; sin embargo la suerte de este primer congreso llegó a su fin, debido a que el 31 de octubre de ese mismo año el flamante emperador lo disolvió, estableciendo en su lugar la Junta Nacional Instituyente, la que aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio, de febrero de 1823, formulado para regir mientras se expedía la Constitución. Posteriormente ante la proclama del Plan de Casa Mata, Iturbide reinstala el Congreso y después de abdicar al trono, el Congreso declara la nulidad de la coronación

En los albores del Segundo Congreso Constituyente en 1824 y, ante la problemática presentada entre el centralismo y federalismo, el Congreso opta por el segundo de éstos, quedando instituida esta forma de estado en el Acta Constitutiva de la Federación; acto seguido el 1o. de abril de 1824, comienza a discutirse el proyecto

de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que fue aprobada el 3 de octubre del mismo año. Mientras estos hechos acontecían en el panorama nacional, en Puebla, ante la exhortación de respeto irrestricto al Plan de Casa Mata y la presurosa insistencia de la Diputación, de que “la reinstalación debería hacerse bajo nuevas elecciones...”, surgen ciertas desavenencias entre algunos elementos de la misma diputación, y los cabildos municipales y eclesiásticos.

Esto dio como consecuencia, la formación de una junta “tentativamente” legislativa, formada por autoridades y vecindados, que se hicieron llamar Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla de los Ángeles, que pretendían declarar la formación de un gobierno autónomo, formado por los generales José Antonio Echévarri, José María Calderón y el intendente José M. Morón, quienes fueron considerados por el gobierno federal, como miembros de un movimiento separatista.⁴

Es curioso ver, como en el contexto en el que permeaban las ideas de los constituyentes de 1823-1824, estos no percibían, sin que exista la menor duda de su sinceridad, oposición alguna entre la moral religiosa y lo que llamaban la “libertad”. Todo lo contrario, afirmaron que el catolicismo iba ser el más firme apoyo de las nuevas instituciones, como lo demuestra el preámbulo de la Constitución de 1824, proclamada “En el nombre de Dios Todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad”: sin “un religioso respeto a la moral”, “sin la obediencia debida a las leyes y a las autoridades, sin un profundo respeto a nuestra adorable religión, en vano tendremos un Código lleno de máximas liberales... , en vano proclamaremos la santa libertad”.⁵

Al observar este cuadro, podemos darnos cuenta, que la confusión reinante, que se vivía entre el liberalismo y conservadurismo, en Puebla, en la navidad de 1823 y, propiciada por la manifiesta necesidad de salvar el *status quo*, tanto en el entendimiento de los primeros como en el de los segundos. Se contraponía con la homogeneidad ideológica, pretendida por el Constituyente de 1823-1824, que como hacemos observar en el párrafo anterior, no mediaba entre la moral religiosa y la libertad, en este caso, entendida como fruto de la “dislocación de la cultura pública corporativa después de la independencia”.⁶

4 Sánchez Flores, Ramón, Relación histórica del Congreso del Estado de Puebla 1810- 2003, Corporación, legislaturas, Constituciones, agenda, México, Congreso del Estado de Puebla, 2003, p. 65

5 Lempérière, Annick, “Reflexiones sobre la terminología política del liberalismo”, Connaughton, Brian, Illades, Carlos y Pérez Toledo, Sonia (coords.), Construcción de la legitimidad política en México, México, Colmich-UAM-UNAM-Colmex, 2008, p. 49.

6 *Idem*.

■ La Constitución del estado de Puebla de 1917 ■

Esa junta, ante la preocupación del gobierno federal, tuvo que ser aplacada, enviándose a Puebla a los generales Manuel Gómez Pedraza, quien fungía como jefe político y militar, gobernador del estado y excelencia, y Vicente Guerrero, quienes al mitigar a los separatistas, emiten el bando solemne para la conformación de la nueva legislatura, la cual redacta la primera Constitución de 1825.

Por lo tanto, podemos darnos cuenta que el federalismo en Puebla fue producto de una imposición con base en las armas a cargo de Gómez Pedraza, que sofocó las ideas independentistas y/o soberanas del propio Estado, obligándolos a abandonar sus ideales y a apoyar y reconocer al Congreso federal. En aquella época llena de incertidumbre de la vida nacional, en la que se estaba discutiendo el rumbo que se tomaría como nación emancipada de España, el obispo José Antonio Joaquín Pérez Martínez y Robles fue un personaje que brindó estabilidad política a la Puebla de los Ángeles, su influencia se aprecia en diversos actos que tuvieron verificativo durante ese periodo, tales como la promulgación de la primera Constitución del Estado de Puebla de 1825.

Si bien su participación no fue explícita, leyendo los libros que reseñan la historia de ese Estado y haciendo conclusiones, se aprecia que Pérez fue el ideólogo de muchas de las decisiones importantes que se tomaron. Tal fue la relevancia del obispo Pérez que a su muerte acaecida el 27 de abril de 1829, a pesar de que estaba vigente un decreto que prohibía que los miembros del servicio público participaran con ese carácter en actos religiosos, por tratarse de un personaje de la talla del obispo, el gobernador Patricio Furlong expidió un decreto mediante el cual quedaron dispensados los servidores públicos del cumplimiento de esas disposiciones, y así pudieron ir al sepelio.

Además que se declaró luto oficial en el estado. La muerte del obispo Pérez dejó un vacío no sólo en el ámbito religioso sino que en el político también.⁷ El primer Congreso Constitucional de Puebla fue operado por el general Gómez Pedraza, en su carácter de gobernador de Puebla (primer gobernador del estado), quien previa convocatoria de los legisladores que lo integrarían, quedó instalado solemnemente el diecinueve de marzo de 1824, pero después de que muchos de sus miembros fueron elegidos para las representaciones en las cámaras del Congreso de la Unión y, otros habían sido nombrados diplomáticos o jefes de estado.

7 Lomelí Vanegas, Leonardo, *Breve historia de Puebla*, México, Fondo de Cultura Económica. El Colegio de México, 2001, p. 172.

Finalmente el 8 de diciembre del mismo año, tales ausencias fueron cubiertas con la elección de los siguientes diputados:⁸ Antonio María de la Rosa, Antonio Díaz, Antonio Manuel Montoya, Rafael Francisco Santander, Apolinario Zacarías, Carlos García, Félix Necochea, Antonio José Montoya, Mariano Garnelo, Rafael Adorno, Patricio Furlong, Joaquín José Rosales, Joaquín de Haro y Tamariz, José María Oller y Manuel de los Ríos y Castropol. La Constitución sancionada por el Congreso Constituyente del Estado de Puebla el 7 de diciembre de 1825, determinaba en su primera parte, que el estado se conformaría por los siguientes partidos: Acatlán, Amozoc, Atlixco, Chalchicomula, Chautla, Chicotepec, Cítela, Cholula, Huachinango, Huejotzingo, San Juan de los Llanos, Matamoros, Ometepec, Puebla, Tecali, Tehuacán, Tepeaca, Tepeji, Tetela, Teziutlan, Tlapa, Tochimilco, Tuxpan, Zacapoastla y Zacatlán. Asimismo, el texto se encontraba dividido de la siguiente forma:

“Del estado y sus habitantes”, “Forma de gobierno”, “Del Poder Legislativo”, “De la elección de Diputados”, “De los diputados”, “Del Congreso”, “De las facultades del Congreso”, “De las leyes”, “Del nombramiento de diputados”, “Del gobernador”, “Del Consejo de Gobierno”, “De los ayuntamientos”, “Poder Judicial”, “De los tribunales inferiores”, “De los tribunales superiores”, “Del Tribunal de Inspección”, “Del juicio civil y criminal” y “De la reforma de la Constitución”.

Este cuerpo, además, constaba en su totalidad de 184 artículos. Un dato curioso, que es de precisarse, es la consideración que tomaron los legisladores poblanos, al plasmar en el artículo 180 de la Constitución, la imposibilidad de reformarla hasta el año de 1831,¹³ en convención con lo establecido en la Constitución Federal de 1824 y, la prohibición de reformarla, sino hasta el año de 1830.

Estos artículos señalaban textualmente: En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1825: artículo 180. “Hasta el año de 1831, no podrá variarse ningún artículo de esta Constitución; aunque antes de aquella época serán admisibles a discusión las proposiciones que se hicieran al efecto”. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824: artículo 169. “Las reformas o adiciones que se propongan a los años siguientes al 30, se tomaran en consideración por el Congreso en el segundo de cada bienio, y si se calificaren necesarias, según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el Congreso siguiente se ocupe de ellas”.

8 Constitución Política del Estado Libre de Puebla, sancionada por su Congreso Constituyente el 7 de diciembre de 1825.

La Constitución del estado de Puebla de 1917

Las razones políticas, por las cuales se reformó la Constitución de 1825 en 1831, fueron principalmente; por un lado la existencia de un panorama de intranquilidad en el país como consecuencia de la lucha constante entre centralistas y federalistas, y por el otro, la expulsión de los españoles que origino una fuga de capitales que desestabilizaron la situación económica.

Al comienzo de la administración del presidente Vicente Guerrero, el 4 de diciembre de 1829, el ejército que se encontraba a las órdenes de Anastasio Bustamante, se pronunció con el propósito aparente de restablecer la Constitución, cuando en realidad su fin era derrocar a Vicente Guerrero —quien decreto la expulsión de los españoles—, y llevar a la presidencia a Bustamante.

Este pronunciamiento fue apoyado por los españolistas poblanos sumamente disgustados por los actos de gobierno de Guerrero; los primeros en adherirse fueron el Congreso y la comandancia militar. El 13 de diciembre de 1829 entraron a Puebla las tropas del General Bustamante. Como consecuencia de lo anterior, el Congreso disolvió la milicia cívica, destituyo al gobernador Patricio Furlong y nombró como gobernador al coronel Juan José Andrade.

Al instalarse en enero de 1830 el alzado Bustamante (enemigo del sistema federal), la Constitución Federal de 1824 se vio en entredicho. El segundo Congreso Constitucional de Puebla se instaló el 2 de mayo de 1830, sin embargo constitucionalistas, como el gobernador depuesto Cosme Furlong, no autorizaron la actitud política de dicho órgano legislativo por lo que se declinó el Congreso, a pesar de ello la legislatura poblana instaló el tercer Congreso Constitucional en enero de 1831.

Este tercer Congreso se encargó de las reformas a la Constitución de 1825. El diputado presidente don José Cayetano Gallo y José María Marín el diputado vicepresidente, convocaron a la comisión reformadora y diputación que la constituyeron.

La Constitución de 1825 fue reformada en 26 artículos (5, 23; 44, condición 3a; 51, 52, 53, 58, 61, 62, 63, 77, 90, 91, 113, 124, 148, 150, 156, 162 y 163), así como el intercalamiento entre el artículo 160 y 161 de tres artículos más; las facultades primera y quinta del 162, y se intercaló una entre la cuarta y quinta, y se derogaron los artículos 45, 151, 154, 155, y la facultad tercera del 159; que en su mayor parte hacen referencia a cuestiones administrativas.

Resulta relevante, por cuestiones políticas vigentes en ese momento, la reforma al artículo 23, quedando en su redacción final de la siguiente manera: “Artícu-

lo 23. No serán ciudadanos del Estado, ni podrán residir en los naturales o vecinos de la república, exceptuándose los hijos de familia que desde el año 1821 emigraron a puntos dominados por el gobierno español, mientras la España no reconozca la independencia". Reformas que se dieron como consecuencia del movimiento de independencia que provocó la expulsión de los españoles decretada por el presidente Vicente Guerrero.

Elecciones de los diputados al Constituyente

La Diputación provincial en Puebla se instaló solemnemente el 18 de agosto de 1821, conformada por seis Diputados Propietarios y tres Suplentes, teniendo como primera sede para sus deliberaciones una sala anexa a la de Cabildos en las Casas Consistoriales, lo que es actualmente el Palacio del Ayuntamiento de Puebla.

Posterior a la abdicación de Agustín de Iturbide, el 8 de febrero de 1824, se jura el Acta Constitutiva de la Federación determinando el Sistema Federal, la cual daba soberanía a los estados para tener una Constitución propia. El 19 de marzo de 1824 se instala solemnemente el Primer Congreso Constituyente, con trece Diputados Propietarios y cinco Suplentes, el cual después de cerca de un año y ocho meses de actividad constituyente, fijó como fecha el 7 de diciembre de 1825 la jura de la Constitución del entonces Gobernador del Estado, General José María Calderón.

La convocatoria para elegir a los Diputados para integrar el Primer Congreso Constitucional del Estado de Puebla fue el 11 de diciembre de 1825, quedando integrada por trece Diputados Propietarios y siete Suplentes.

En el transcurrir histórico del México precortesiano y colonial, la provincia de Puebla se significó como el corazón de las culturas de Mesoamérica, así como un centro donde el encuentro de nuevas culturas, fructificó en expresiones de singular grandeza moral y material. El vasto territorio de la Puebla, que se extendía en la parte centro-oriental de México, de la costa del Golfo al Océano Pacífico, fue el escenario de algunas de las más brillantes páginas de la historia de la insurgencia. En Izúcar y Tehuacán, el generalísimo José María Morelos se cubría de gloria (1815).

Los adalides de ésta y otras luchas por la Independencia, surgían de los más disímbolos estratos de la sociedad poblana. Un Juan Nepomuceno Rosains,

La Constitución del estado de Puebla de 1917

abogado y hacendado; los hermanos José y Luis Rodríguez Alconedo, pintores y plateros; Mariano Huesca y José María Sánchez de la Vega, curas; José Francisco Osorno, arriero; Manuel Mier y Terán, comerciante; María Petra Teruel de Velasco, linajuda ama de casa; Manuel Veytia, terrateniente de la antigua nobleza. Solamente como paradigma, de una pléyade de poblanos, que en comunión con los indios, mestizos y criollos ansiosos de libertad en la provincia de la Puebla, aspiraban a ser amos de su propio destino, dictándose sus propias leyes para pertenecer a la comunidad de las naciones libres que ya surgían en América, desde finales del siglo XVIII.

Una vez que Agustín de Iturbide hiciese su entrada a la ciudad de Puebla el 2 de agosto de 1821; si bien los verdaderos libertadores aparecían en las filas secundarias, surgía así una nueva época en que la sociedad convaleciente por tantos años de postración, debía darse nuevos cauces de vida democrática. No siempre se acertó en el camino, en los métodos y la ideología por adquirir aquella autosuficiencia moral, política y económica. No siempre, los hombres que llevarían en aquellos años los destinos de la nueva nación, serían los más aptos, pero se estaba ya en el camino arduo de la adolescencia nacional.

El prolongado proceso histórico que ha transcurrido desde que se obtuvo la independencia hasta nuestros días, va a quedar configurado en cada Constitución que se ha promulgado en el Estado de Puebla.

Convocatoria al Congreso Constituyente

Surge del movimiento constitucionalista dirigido por Carranza, el 24 de septiembre de 1913 sugiere reformar la Constitución de 1857, se considera la escasez de leyes que favorezcan al campesino y al obrero.

La victoria del gobierno constitucionalista lo obligó a emprender pronto y radicales cambios políticos, puesto que para 1916 no había ya pretexto para que se prolongara el llamado periodo preconstitucional. Sin embargo, la simple restauración de la Constitución de 1857 no dejaba satisfechos a los ideólogos constitucionalistas, sabedores de que, o las elevaban por decreto o quedarían al margen todas las leyes y normas elaboradas por ellos mismos durante los años revolucionarios de 1914 y 1915. Así, con una estrategia bien diseñada, a principios de 1916 comenzó a difundirse la idea de que lo conducente era elaborar

una nueva constitución que incorporara los compromisos sociales adquiridos y los cambios políticos que exigía el Estado posrevolucionario.³

Una vez vencido a las facciones revolucionarias rivales y controlar la mayor parte del país, el 14 de septiembre de 1916, promulgó el decreto de reformas al Plan de Guadalupe con la finalidad de la Reunión de un Congreso Constituyente. El mismo año, pero el 22 de octubre expide el decreto por el que llama a los constituyentes a reunirse en Querétaro el 20 de noviembre.

Instalación y participación del Constituyente de Puebla

El primer Congreso Constitucional de Puebla fue operado por el general Gómez Pedraza, en su carácter de gobernador de Puebla (primer gobernador del estado), quien previa convocatoria de los legisladores que lo integrarían, quedó instalado solemnemente el diecinueve de marzo de 1824, pero después de que muchos de sus miembros fueron elegidos para las representaciones en las cámaras del Congreso de la Unión y, otros habían sido nombrados diplomáticos o jefes de estado, finalmente el 8 de diciembre del mismo año, tales ausencias fueron cubiertas con la elección de los siguientes diputados:

Antonio María de la Rosa, Antonio Díaz, Antonio Manuel Montoya, Rafael Francisco Santander, Apolinario Zacarías, Carlos García, Félix Necochea, Antonio José Montoya, Mariano Garnelo, Rafael Adorno, Patricio Furlong, Joaquín José Rosales, Joaquín de Haro y Tamariz, José María Oller y Manuel de los Ríos y Castropol.

La Constitución sancionada por el Congreso Constituyente del Estado de Puebla el 7 de diciembre de 1825, determinaba en su primera parte, que el estado se conformaría por los siguientes partidos: Acatlán, Amozoc, Atlixco, Chalchicomula, Chautla, Chicotepec, Cítela, Cholula, Huachinango, Huejotzingo, San Juan de los Llanos, Matamoros, Ometepec, Puebla, Tecali, Tehuacán, Tepeaca, Tepeji, Tetela, Teziutlan, Tlapa, Tochimilco, Tuxpan, Zacapoastla y Zacatlán.

Asimismo, el texto se encontraba dividido de la siguiente forma: "Del estado y sus habitantes", "Forma de gobierno", "Del Poder Legislativo", "De la elección de Diputados", "De los diputados", "Del Congreso", "De las facultades del Congreso", "De las leyes", "Del nombramiento de diputados", "Del gobernador", "Del Consejo de Gobierno", "De los ayuntamientos", "Poder Judicial", "De los tribunales inferiores", "De los tribunales superiores", "Del Tribunal de Inspección", "Del juicio civil y criminal" y "De la reforma de la Constitución".

■ La Constitución del estado de Puebla de 1917 ■

Este cuerpo, además, constaba en su totalidad de 184 artículos. Un dato curioso, que es de precisarse, es la consideración que tomaron los legisladores poblanos, al plasmar en el artículo 180 de la Constitución, la imposibilidad de reformarla hasta el año de 1831, en convención con lo establecido en la Constitución Federal de 1824 y, la prohibición de reformarla, sino hasta el año de 1830.

Estos artículos señalaban textualmente: En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1825: artículo 180. “Hasta el año de 1831, no podrá variarse ningún artículo de esta Constitución; aunque antes de aquella época serán admisibles a discusión las proposiciones que se hicieran al efecto”.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

Artículo 169. Las reformas o adiciones que se propongan a los años siguientes al 30, se tomaran en consideración por el Congreso en el segundo de cada bienio, y si se calificaren necesarias, según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el Congreso siguiente se ocupe de ellas.

Las razones políticas, por las cuales se reformó la Constitución de 1825 en 1831, fueron principalmente; por un lado la existencia de un panorama de intranquilidad en el país como consecuencia de la lucha constante entre centralistas y federalistas, y por el otro, la expulsión de los españoles que origino una fuga de capitales que desestabilizaron la situación económica.

Al comienzo de la administración del presidente Vicente Guerrero, el 4 de diciembre de 1829, el ejército que se encontraba a las órdenes de Anastasio Bustamante, se pronunció con el propósito aparente de restablecer la Constitución, cuando en realidad su fin era derrocar a Vicente Guerrero —quien decreto la expulsión de los españoles—, y llevar a la presidencia a Bustamante.

Este pronunciamiento fue apoyado por los españolistas poblanos sumamente disgustados por los actos de gobierno de Guerrero; los primeros en adherirse fueron el Congreso y la comandancia militar. El 13 de diciembre de 1829 entraron a Puebla las tropas del General Bustamante. Como consecuencia de lo anterior, el Congreso disolvió la milicia cívica, destituyó al gobernador Patricio Furlong y nombró como gobernador al coronel Juan José Andrade.

Al instalarse en enero de 1830 el alzado Bustamante (enemigo del sistema federal), la Constitución Federal de 1824 se vio en entredicho.¹⁵ El segundo Congreso Constitucional de Puebla se instaló el 2 de mayo de 1830, sin embargo constitucionalistas, como el gobernador depuesto Cosme Furlong, no autori-

zaron la actitud política de dicho órgano legislativo por lo que se declinó el Congreso, a pesar de ello la legislatura poblana instaló el tercer Congreso Constitucional en enero de 1831. Este tercer Congreso se encargó de las reformas a la Constitución de 1825. El diputado presidente don José Cayetano Gallo y José María Marín el diputado vicepresidente, convocaron a la comisión reformadora y diputación que la constituyeron los legisladores.

La Constitución de 1825 fue reformada en 26 artículos (5, 23; 44, condición 3a; 51, 52, 53, 58, 61, 62, 63, 77, 90, 91, 113, 124, 148, 150, 156, 162 y 163), así como el intercalamiento entre el artículo 160 y 161 de tres artículos más; las facultades primera y quinta del 162, y se intercala una entre la cuarta y quinta, y se derogan los artículos 45, 151, 154, 155, y la facultad tercera del 159; que en su mayor parte hacen referencia a cuestiones administrativas.

Resulta relevante, por cuestiones políticas vigentes en ese momento, la reforma al artículo 23, quedando en su redacción final de la siguiente manera: "Artículo 23. No serán ciudadanos del Estado, ni podrán residir en los naturales o vecinos de la república, exceptuándose los hijos de familia que desde el año 1821 emigraron a puntos dominados por el gobierno español, mientras la España no reconozca la independencia". Reformas que se dieron como consecuencia del movimiento de independencia que provocó la expulsión de los españoles decretada por el presidente Vicente Guerrero.

Aportaciones del constitucionalismo estatal

La evolución de las constituciones de Puebla, al igual que las de algunos otros estados, representa un panorama de desatino político, causado principalmente por la lucha de las ideologías liberales y conservadoras. Nos podemos dar cuenta con facilidad, que la pugna no evidencia puntos de conflictos verdaderamente federalistas, sino más bien, los despertados por la consumación de la independencia, que al propiciar el abandono de un gobierno central, dejó desamparada a la nación. La situación, que en un principio acaecía en la Puebla de los Ángeles, era que esta se encontraba en la necesidad, causada por el desconcierto, de apearse a un gobierno "central" (Federación); tan sólo con la rápida lectura de la Constitución de 1825 —primera Constitución de Puebla—, nos muestra que mientras otros estados de la federación, en sus constituciones, a diferencia de la Constitución Federal

La Constitución del estado de Puebla de 1917

de 1824, enumeraban y definían derechos individuales, el Constituyente poblano se limitó a declarar que “todo habitante del estado es inviolable en sus derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad”.

Esto de conformidad con la técnica seguida en el texto federal de 1824, que tampoco previó un catálogo de derechos individuales como tal, aunque el individuo si quedaba “...protegido gracias a las garantías que podemos encontrar esparcidas en la Constitución...”. A través de los ochenta y cinco años de constitucionalismo poblano, nos podemos dar cuenta de los más importantes sucesos de la evolución política, social, económica y cultural del estado. Dentro de estos eventos, se encuentran, tanto tragedias, como el alcance de metas, pero al final lo único que pretendemos, es hacer consciencia de lo que se ha perdido y se ha ganado, para así evitar “decesos” incensarios de las instituciones jurídicas del estado.

Porque no obstante que en Puebla se publica formalmente una Constitución estatal en 1825 y otra en 1861, será hasta las reformas de 1880 a la Constitución de 1861, cuando el sistema constitucional e institucional poblano se vuelve activo y se convierte en un camino o proyecto de conducción de la vida política y social, obligando a adecuar primero la Constitución de 1861 en 1870, 1880, 1883, continuando en 1892 y la Constitución ortodoxamente porfirista de 1894.

Se hace el mayor número de reformas constitucionales poblanas durante el denominado periodo porfirista. El general Porfirio Díaz urgía de la armazón de un andamiaje legal que soportara la construcción de la gobernabilidad y de la paz social, fenómeno que exigió que las reformas constitucionales poblanas requirieran mayores adecuaciones en el final del siglo XIX.

La Constitución de 1825 fue publicada por el Congreso Constituyente, se conformó con 18 títulos no numerados, que agruparon a 184 artículos, mostrando una temática general y pobre en su sistematización, alejada del formato seguido en la Constitución federalista de 1824, que fue su referente. El texto poblano, al igual que la carta magna federal, no considera un apartado para las garantías individuales, mostrando en general una técnica legislativa pobre.

Pero, en su artículo 4o. recupera el pensamiento de la Constitución de Apatzingán, que dice: “Todo habitante del Estado es inviolable en sus derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad”. La Constitución de 1861 fue promulgada por el gobernador interino Francisco Ibarra, mejora su técnica legislativa y también su estructura organizacional con 132 artículos, 52 menos que la anterior. Presenta una mejora estructural que se muestra en 20 títulos numerados en romanos.

Destaca el título XII referente a la división del territorio del estado y del gobierno interior de los pueblos, que se va a convertir en el principal soporte social y político de los gobernadores del último tercio del siglo XIX y de la primera década del XX. Este título se convertirá en la construcción del mejor camino hacia un modelo de gobierno de tipo presidencialista o si se prefiere personalista, que será apuntalado a través de un conjunto de disposiciones que buscarán el control de los territorios regionales denominados distritos, que a su vez se dividen en partes territoriales menores llamadas municipalidades, las cuales a su vez se dividen en pueblos, cuya población estaba dispersa.

La mejora estructural de la Constitución de 1861, se ratifica en la separación que se organiza para las tareas ejecutivas y diferenciadas del gobierno, buscando impulsar una moderna administración pública por lo menos en tres de sus ramos: a) el de la Hacienda pública; b) el de la educación pública, y c) el referente a la seguridad pública, con la amenaza latente de castigar a los malos servidores públicos a través de la constitucionalización de la responsabilidad de los servidores públicos, como garantía para la eficacia en el servicio público.

La reforma constitucional primera llevada a cabo en 1870, adjudicada al gobernador Ignacio Romero Vargas, se considera como una propuesta frívola, que introduce ideas que el político y amigo de Sebastián Lerdo de Tejada, miró en su estancia en Europa, como el sistema bicameral, que no se tienen datos de aplicación real, ante la penuria que atravesaba el Estado, sin embargo el documento constitucional es parte importante del desarrollo del constitucionalismo poblano y de la transformación institucional.

Las reformas constitucionales de los años 1880 fueron publicadas por el gobernador Juan Crisóstomo Bonilla, las cuales responden y justifican el proceso de institucionalización de los orígenes del presidencialismo mexicano, impulsado en los estados libres y soberanos, que desde el origen del federalismo, reclamaron un amplio margen de libertad y maniobra de los grupos gobernantes regionales, para administrar de mejor manera el poder público en sus territorios, regiones, villas y pueblos. Pero también se expresan los efectos del triunfo de la República liberal sobre los centralistas en 1867, que es el momento considerado como del inicio de la consolidación del Estado mexicano, periodo en el cual se incorpora el pensamiento positivista de Augusto Comte —padre de la sociología—, las ideas de la sociología organicista de Herbert Spencer, que retomaron los científicos.

La Constitución del estado de Puebla de 1917

La reforma constitucional de 1880, además destaca una adecuación pragmática, con una reorganización estructural más eficiente de su texto, el cual queda dividido en 18 títulos, subiendo el número de artículos de 132 a 175. Se reorganiza la estructura relativa a los poderes Legislativo y Ejecutivo, subdivididos a través de secciones, los títulos relativos a estos temas del poder público, como una mejora importante en la técnica legislativa. Igualmente, en esta reforma se reconoce por vez primera un título relativo a las garantías individuales, tanto las garantías plasmadas en la Constitución federal de 1857, como otras garantías reconocidas como propias del estado poblano. Desaparece el adjetivo de secretarios de gobierno, para adoptar funcionalmente el de secretarios de despacho, con la finalidad de responsabilizarse en la atención de los ramos de la administración pública estatal. Este perfeccionamiento de la administración pública estatal centralizada, se consolidó con la institucionalización del Ministerio Público, más el título relativo a la inviolabilidad de la Constitución.

Prácticamente esta reforma constitucional de 1880 a la Constitución de 1861, se convierte en el proceso legislativo que crea y da forma a la primera carta fundamental de los poblanos que es positiva y eficaz, cuya estructura estuvo vigente hasta 1892. Las reformas llevadas a cabo en 1880 destacan por la incorporación de una sección al título VIII relativo al Poder Ejecutivo, cuya finalidad se dirigió a perfeccionar el andamiaje constitucional del sistema personalista —presidencialista— poblano en manos del gobernador.

Apuntalado su poder por jefes políticos, creciente número de alcaldes y ayuntamientos en mayor número de municipalidades reconocidas, para terminar en una amplísima red de juntas auxiliares que administran a los pueblos dispersos en el territorio estatal, como el principio de la estructura política y administrativa. Si el nuevo pensamiento filosófico y sociológico se hizo presente, en los temas de educación se nota su referencia; mientras que en la Constitución de 1861, la educación primaria era tema prioritario para el estado, en la reforma de 1880 lo fue la educación secundaria y profesional, y en las reformas de 1883, el ideal fue mayor, se dio interés a la educación preparatoria y normal, como enseñanza con gratuidad por el estado.

La estructura constitucional producto de las reformas a la Constitución de 1880, se mantuvo en las reformas de 1883 siendo gobernador Juan N. Méndez; asimismo, con las reformas de 1892, bajo la gubernatura de Crispín Aguilar Bobadilla. Por último, se reformó la Constitución en 1894 y la misma estuvo vigente hasta 1917, representa la ratificación del “orden y progreso” del porfiriismo en pleno ejercicio.

Durante el siglo XIX, la división administrativa tradicional quedó sujeta a los vaivenes de los movimientos republicanos y regionales, resalta la función de control de distritos, municipalidades, y pueblos en manos del gobernador, ya que tiene la posibilidad de crear, modificar e inclusive suprimir centros de poder local o regional, para ello, contaba con el derecho de modificación a la Constitución.

Dicho control territorial del gobernador se incrementa a partir del surgimiento de la figura del jefe político, convertido en un agente personal del titular del Poder Ejecutivo del estado. Cuando estuvo en vigor el sistema de República centralista, en lugar de estados libres y soberanos hubo territorios denominados departamentos, lo mismo sucedió durante el imperio de Maximiliano.

De tal suerte que en 1865 para dicho gobierno, Puebla era un departamento de un total de 50, en los que se había dividido el territorio nacional. En ese momento Puebla perdió los distritos de Acatlán y Chiautla por el lado sur; Huauchinango, Pahuatlán, San Juan de los Llanos, Tetela, Teziutlán, Zacapoaxtla y Zacatlán por el lado norte, territorio en el cual se formaron los departamentos de Teposcolula, Tlaxcala y Tulancingo.

Conclusiones

La historia institucional constitucional de Puebla está ligada a la historia política mexicana, que impacta el proceso difícil de construcción nacional y que están marcadas por la vida institucional inestable desde 1824, pasando por el centralismo constitucionalizado en 1836, hasta llegar a la Constitución liberal de 1857, pero que destaca la restauración de la República o consolidación del Estado mexicano a partir de 1867.

El constitucionalismo poblano se alimenta por experiencias políticas propias, sustentadas en la lucha para obtener la aplicación de la constitución de Cádiz reconociendo a la provincia una representación provincial propia ante las Cortes españolas. De tal suerte que la lucha por la representación popular y regional se transformó en lucha por el federalismo y el reconocimiento de la soberanía estatal.

El federalismo poblano originalmente forjó un estado administrativamente unitario, sustentando en el reconocimiento formal de que el Poder Legislativo era el exclusivo representante popular, a través del cual se podría crear a los otros dos poderes: el Gubernativo y el Judicial. Así, el fervor federalista sólo fue un

La Constitución del estado de Puebla de 1917

reclamo a la federación, pero en el interior del estado se impulsó inclusive un modelo de gobierno diferente a la Constitución federal de 1824, se adoptó un régimen parlamentario, sobre un Estado unitario no federalizado internamente, muy a pesar de la existencia de municipalidades y ayuntamientos.

La Constitución poblana liberalista de 1861, que sigue las directrices de la federal de 1857, sin el menor cuidado impulsa un sistema de gobierno de tipo presidencialista a través del reconocimiento del Poder Ejecutivo en la autoridad del gobernador, de su burocracia en manos de los secretarios de gobierno, los jefes políticos y los ayuntamientos.

La creciente división territorial y el reconocimiento de nuevas municipalidades, como reconocimiento a los poderes reales de las regiones, se convirtió en un instrumento de conformación de un sistema político de gobierno cada vez más fuerte y centralizado, siendo un importante experimento para la construcción del sistema presidencial mexicano.

Como exigencia de las nuevas condiciones políticas del país experimentadas por la consolidación del Estado mexicano y de la República a partir de 1867, y los gobiernos sucesivos hasta el primero de la administración porfirista, hizo necesaria las reformas a la Constitución de Puebla en 1880, mediante las cuales se crea un sistema político presidencialista que va desde la persona del gobernador, pasando por los secretarios de gobierno, los jefes políticos, los ayuntamientos, llegando hasta las juntas auxiliares en los pueblos más alejados del estado, y que no obstante la Constitución de 1917 que impulsó un federalismo dual⁹ —que consideró como un federalismo nacional, forjado en la relación federación y Estados, como se dio desde la Constitución de 1824 a 1917, y el federalismo de las entidades federativas, que mantienen relaciones institucionales entre los gobiernos estatales y los gobiernos municipales ejerciendo su autonomía—, el modelo de control político poblano creado en 1880, pervive en la realidad estatal hasta nuestros días, con algunas variantes, que han impuesto las nuevas disposiciones constitucionales del siglo XX y principio del XXI.

La historia del constitucionalismo poblano nos muestra un mosaico de la historia nacional en la que se acudió a la dictadura y se renovó y decantó la sociedad en profundas reformas. Todo esto se pragmatizaba no sólo en las asonadas políticas, las guerras; los ensayos cívicos y militares; también se inventaba a México como

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

nación en sus códigos y constituciones, que venían a convertirse en verdaderos crisoles de los más decantados principios que la sociedad quería consagrar como fundamento esencial de vida. La historia de cada uno de éstos acontecimientos es, pues, el inseparable entorno en el proceso legislativo de cada provincia.

Fuentes de consulta

- Aguilar Rivera, José Antonio, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Arroyo, Israel, "El nuevo diseño de poderes en el constituyente mexicano, 1916-1917: coaliciones parlamentarias y poder judicial", *XIII Reunión de Historiadores de México, Estados Unidos y Canadá: México y sus revoluciones*, Santiago Querétaro, 2010.
- "El bicameralismo mexicano" en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, volumen 2, número 3, México, 2009, pp. 66-68.
- Barceló Rojas, Daniel A., "Principios de la organización política de los estados en la Constitución federal de 1917", en Valadés, Diego, y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, p. 78.
- Carillo Prieto, Ignacio, "Las declaraciones de derechos en las primeras Constituciones de las entidades federativas mexicanas", en Cienfuegos Salgado, David (comp.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, p. 570.
- Castro, Pedro, *Álvaro Obregón. Fuego y cenizas de la revolución mexicana*, México, Consejo Constitución Política del Estado Libre de Puebla, sancionada por su Congreso Constituyente el 7 de diciembre de 1825. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Era, 2010.
- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Era, 2003.
- Diario de los debates del congreso constituyente de Querétaro, 1916-1917*, tomo I y II, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2009.
- Ferrer, Mendiola Gabriel. *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*. Biblioteca Constitucional INEHRM. SEP. México. 2014.
- Fix Fierro Héctor. *Introducción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Biblioteca Constitucional INEHRM. SEP. México. 2014.
- García Rosas, Fernando (1999). *Historia del Congreso del Estado*. Puebla: Honorable Congreso del Estado de Puebla, p. 25.
- García Diego Javier, De los Reyes Aurelio, Semo Enrique, Gamas Torruco José, Galeana Patricia. *México en 1917. Entorno económico, político, jurídico y cultural*. Biblioteca Constitucional INEHRM. SEP. México. 2014.

■ La Constitución del estado de Puebla de 1917 ■

- González Oropeza, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM, 1995, pp. 45 y 46.
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla LIX Legislatura 2014 - 2018». www.congresopuebla.gob.mx.
- Huerta Cuevas, Enrique, *Ingeniería institucional y estabilidad política. El México revolucionario, 1908-1920*, tesis de maestría, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2013, pp. 75-98.
- Hernández, Octavio A., "La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales", en Cámara de Diputados, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, t. I, México, 1967, p. 95.
- Lempérière, Annick, "Reflexiones sobre la terminología política del liberalismo", Connaughton, Brian, Illades, Carlos y Pérez Toledo, Sonia (coords.), *Construcción de la legitimidad política en México*, México, Colmich-UAM-UNAM-Colmex, 2008, p. 49.
- Lomelí Vanegas, Leonardo, *Breve historia de Puebla*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 2001, p. 172.
- Marván Laborde, Ignacio, "¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?", en *Política y gobierno*, volumen XIV, número 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2007.
- Niemeyer, Víctor E., *Revolución en Querétaro. El congreso constituyente mexicano de 1916-1917*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1993.
- Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, SEP, IJ-UNAM e INEHRM, 2014.
- Sánchez Flores, Ramón, *Relación histórica del Congreso del Estado de Puebla 1810-2003*, Corporación, legislaturas, Constituciones, agenda, México, Congreso del Estado de Puebla, 2003, p. 65.
- Smith, Peter H., "La política dentro de la revolución: el congreso constituyente de 1916-1917", en *Historia mexicana*, volumen XXII, número 3, México, El Colegio de México, 1973.
- Tobler, Hans Werner, *La revolución mexicana: transformación social y cambio político, 1876-1940*, México, Alianza Editorial, 1997.
- Ulloa, Berta, *La constitución de 1917, Historia de la revolución mexicana, 1914-1917*, número 6, México, El Colegio de México, 1988.

Puebla

