

## **Legislaciones electorales y comicios del siglo XIX en Puebla**

Fabiola Coutiño Osorio<sup>1</sup>

Angélica Mendieta Ramírez<sup>2</sup>

Jorge Luis Castillo Durán<sup>3</sup>

### **Introducción**

Las legislaciones electorales en México, plataforma de la organización comicial, tienen como antecedente la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, que estableció los criterios para renovar la representación política, convirtiéndose en un instrumento jurídico de gran fuerza inspiradora para las siguientes Constituciones que rigieron en México y en otros países latinoamericanos.

En el periodo postindependentista, y ya adoptado el sistema federal como forma de organización política de la nación emergente, Puebla, presentó importantes cambios políticos que definieron un marco jurídico-electoral distinto al de otras entidades federativas<sup>4</sup>, también creadas en el siglo XIX, debido, en parte, a las posiciones contrastantes entre liberales y conservadores, de ahí que la producción jurídico-electoral del decimonónico en Puebla se caracterice por un progreso discontinuo, pues estuvieron supeditadas a las decisiones del poder central, cuando no, a un cacique local (Coutiño, 2009). En ese sentido, es objetivo de esta ponencia presentar, por una parte, elementos que hacen posible una mejor comprensión del contexto político, y por otra, desde la perspectiva institucionalista, los cambios al marco legal que establecía los procedimientos para renovar los poderes públicos en el Estado de Puebla durante el siglo XIX, a fin de contar con datos que permitan una mejor comprensión de la configuración del poder político de esta democracia subnacional.

---

<sup>1</sup> Doctora en Derecho y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología [fabiola.coutino@hotmail.com](mailto:fabiola.coutino@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doctora en Sociología. Profesora Investigadora de la Facultad de Ciencias de la Comunicación BUAP [angelicamendietaramirez@yahoo.com](mailto:angelicamendietaramirez@yahoo.com)

<sup>3</sup> Doctor en Desarrollo Regional. Profesor Investigador del Instituto de ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico BUAP [cast\\_duran@yahoo.com](mailto:cast_duran@yahoo.com)

<sup>4</sup> Me refiero aquí a Estado como parte de la federación y no como un territorio de antiguo régimen, pues recordemos que Puebla se convierte en provincia desde que se institucionalizan las intendencias, es decir, en 1787 con arreglo a la Real Orden del 4 de diciembre de 1786.

## **1. Independencia y representación política en Puebla**

La historia electoral del Estado de Puebla es prácticamente desconocida, pues a la fecha sólo encontramos algunos estudios relativos al siglo XX, lo cual no es extraordinario, debido a que este tipo de investigaciones son recientes en el ámbito regional; no obstante, el tema de las instituciones electorales adquiere relevancia porque nos acerca a la comprensión de un gran número de variables que nos dan la pauta para identificar la forma en que se fue consolidando el sistema político poblano en el decimonónico.

Las instituciones electorales y la organización de los comicios tuvieron un carácter legitimador en la renovación del poder público local, contrastado con los efectos de un periodo permeado por los conflictos políticos y la imposición de gobiernos. De esta manera, en esta primera parte presentamos el contexto que explica la realidad política que revela las dificultades por las cuales atravesó la renovación del poder político en la entidad.

### **1.1 Antecedentes**

A diferencia de la forma en la que se configuraron otros territorios en la época colonial, la ciudad de Puebla de los Ángeles fue construida especialmente para la nobleza española. El *Mandamiento Real de Medina*, al respecto señala:

(...) así os encargo y mando que proveyéis de llevarlo adelante, haciendo a los pobladores de la Puebla de los Angeles todo buen tratamiento y animándolos y ayudándolos en lo que buenamente hubiere lugar para que pueblen y permanezcan, y avisarnos heis (habeis) de las mercedes y libertades que de acá, se les puede buenamente dar y con esta se os envía una cedula (por la que) se da a dicha Puebla título de ciudad y que los vecinos de ella no paguen alcabala ni pecho por treinta años. (Fernández y Veytia, 1971: 16).

Este documento revela los incentivos que en su origen hubo para los fundadores de la ciudad, además de la tierra bien irrigada, de manera que representaba una buena oportunidad para los primeros pobladores. La ciudad fue creada originalmente como jurisdicción eclesiástica, de ahí su amplitud territorial que abarcaba desde el Golfo hasta el Pacífico, cuya diócesis se respaldaba en *alcaldías*, *corregimientos*, *tenientazgos* y *pueblos sujetos*, por esa razón Puebla fue adquiriendo importancia hasta convertirse en una de las regiones más productivas de la Nueva España.

Desde su génesis, la ciudad representaba la ambición de muchos españoles, interés que contrastaba con el poder del clero.

La nueva administración emprendida por la Corona española, recurrió a dos tipos de circunscripción, (O’Gorman, 1985) la *Eclesiástica* y la *Administrativa-Judicial*, esta última con distritos jurisdiccionales de las Audiencias divididas en Gobiernos, Corregimientos y Alcaldías Mayores. Designada como Provincia, Puebla perteneció a la Audiencia de México, y se integró como parte del territorio del Virreinato de la Nueva España. En el siglo XVII, las jurisdicciones del Obispado de Puebla se dividían en Alcaldías Mayores y Corregimientos, cuyas autoridades eran nombradas por las autoridades españolas.

Para entonces la provincia de Puebla tenía una amplia producción agrícola y ganadera, obtención de lana, elaboración de bebidas espirituosas como el pulque, o *vino de los indios*, recolección de grana, y fabricación de muchos otros productos en las fértiles tierras de los alrededores del volcán Popocatepetl (Vázquez, 1948). Tales circunstancias influyeron para que Puebla se convirtiera en la segunda ciudad más importante del territorio novohispano.

En el siglo XVIII el reformismo borbónico (Álvarez y García-Baquero, 1989) modificó los criterios para administrar los territorios colonizados. La Casa de Borbón creó las intendencias, para contrarrestar el efecto de la deficiente administración de los recursos. El intendente tenía a su cargo la dirección de todos los impuestos del reino. Con esta estrategia administrativa, los borbones propiciaron la modernización, promovieron la cultura, el comercio y lograron un importante desarrollo económico en la Nueva España.

La reforma introdujo una nueva estructura político-administrativa configurada en doce circunscripciones territoriales llamadas provincias-intendencias, que llevaban el nombre de su capital, México, sede de la intendencia general o superintendencia, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe (Miranda, 1951: 194-195)<sup>5</sup>. Al lado del virrey, quien por efecto de la

---

<sup>5</sup> Las intendencias ya existían en la Península Ibérica y fue propuesta del Visitador Gálvez y del Virrey Croix su implantación en América. A pesar del informe de Bucareli que señalaba la buena administración del territorio colonial, el Monarca se inclinó a favor de las intendencias, después de casi 20 años de valoración, de esta forma, ambos funcionarios españoles remitieron al rey la petición el 15 de enero de 1768 con la idea de restablecer el orden y la justicia en la burocracia política, pues más de 150 alcaldes

reforma administrativa perdió algunas competencias, estaba el superintendente (Miranda, 1951: 198-199).

La provincia-intendencia de Puebla abarcaba completamente la totalidad del territorio actual de la entidad, parte del norte de Veracruz, una porción territorial de Hidalgo y gran parte del Estado de Tlaxcala. Los pueblos se agrupaban en partidos. En la ciudad, cabecera del partido, residía el Alguacil Mayor, autoridad titulada por el rey. En cuanto a las autoridades, resalta la de los Ayuntamientos, de manera que, para los pueblos se nombraban hasta dos Alcaldes Ordinarios y un Escribano Público del Cabildo, propuestos por el Virrey. La reforma tuvo sus consecuencias en Puebla, pues mediante Cédula ordenada por Carlos IV, el 2 de mayo de 1793 se separó el territorio de Tlaxcala, aquí comenzó a reducirse su jurisdicción. De cualquier forma, la intendencia no perdió importancia en la Nueva España.

En cuanto al ámbito político, la intendencia poblana implicaba una marcada jerarquía integrada por funcionarios nombrados directamente por la Corona española, misma que estaba vigente cuando inició el movimiento de emancipación, en gran parte impulsado por la oposición al expansionismo francés<sup>6</sup> (Guedea, 2002: 61).

En este contexto ocurrieron las abdicaciones de Bayona, por lo cual, Napoleón dictó una Constitución que establecía, entre otros aspectos, nuevas bases para la representación política. La reciente ley, desde luego, no fue aceptada, por el contrario, ante la disyuntiva de una monarquía acéfala se integró la Suprema Junta Central de Sevilla emitiendo, como uno de sus primeros actos, convocatoria para elegir representantes ante la Junta, para ello se elegiría un diputado en cada uno de los virreinos: Perú, Nueva España, Nueva Granada y Buenos Aires, así como uno en las Capitanías Generales Independientes de Cuba, Puerto Rico, Guatemala y las provincias de Venezuela y Filipinas (Lee, 1994).

---

mayores (y corregidores) que con la negociación y la industria aniquilaban la mayor heredad de la corona, a los que se unían sus tenientes, “hombres de baja obligación, de ningunas obligaciones y de codicia sin límites”, que tiranizaban a los pueblos (Miranda, 1951: 194-195).

<sup>6</sup> El movimiento de emancipación fue impulsado por las logias masónicas, con profunda inspiración liberal, estas organizaciones clandestinas habían tenido empuje desde finales del siglo XIX. Destacaban entre ellas, el *rito escocés*, entre cuyos miembros estaban varios militares españoles. Don Juan O’Donojú, quien impulsó la formación de estos grupos clandestinos: *su propio médico de cabecera, Manuel Codorniu, fundó el primer medio de propaganda: el periódico El sol. Los masones “escoceses” profesan un liberalismo moderado no son ni anticlericales ni antiespañoles, este último por razones obvias: la nacionalidad de muchos de sus miembros. Al momento del gran debate entre federalistas y centralistas, los escoceses fueron partidarios de los segundos* (Periódico Tiempo de México 20 de octubre de 1824).

La complejidad derivada de la distancia entre los territorios que configuraban la nacionalidad española, dificultó, tanto la sincronización en los procesos de elección, como la posibilidad de que se reunieran inmediatamente para hacer el trabajo legislativo. La Junta Central decidió reunirse en territorio más seguro para los representantes, de ahí su decisión de seleccionar a la isla de León, Cádiz, lugar en donde se creó una regencia integrada con cinco representantes, entre quienes estaba Miguel Larrazábal, por la Nueva España.

La independencia se logró en dos frentes, el primero de ellos, a través de la representación política que logró importantes pasos para la autonomía de los territorios novohispanos y segundo, mediante la lucha armada. Así, en cuanto al primer aspecto, el procedimiento para elegir representantes, inicialmente, tenía como base la insaculación, de ahí derivó el nombramiento de los diputados a las Cortes de Cádiz, quienes tuvieron el encargo de preparar la nueva Constitución que establecía, por primera vez, una Monarquía Moderada y suprimía una de las instituciones más objetadas: el virreinato, de esta forma, el poder quedaba dividido porque cada jurisdicción al fortalecerse políticamente, incidía en la configuración de la autonomía territorial (Lee, 1994).

## **2. Representación política en Puebla**

En Puebla, los actores públicos optaron por posiciones contrapuestas, por un lado, las autoridades públicas eran evidentemente realistas, y ante las consecuencias del movimiento insurgente que también tuvo sus efectos en el territorio poblano, trataban de desincentivar a los simpatizantes de la causa; por otra, estaban en plena lucha por la libertad y la independencia, pues la nueva forma de gobierno implicaría la adopción de derechos y libertades que no se habían conseguido en el régimen monárquico.

Cuando comenzó el movimiento de insurrección, Puebla era gobernada por Manuel Flon y Tejada, nombrado como Primer Intendente de la Provincia, hombre leal a los intereses de la Corona. El proceso de emancipación influyó que intendentes, gobernadores y jefes políticos asumieran funciones tanto de índole política, como militar, pues la invasión napoleónica planteaba la necesidad de organizar la defensa del reino, de ahí su nombramiento de Coronel de los Ejércitos Reales y Comandante de la Segunda Brigada de Milicias del Reino de 1786 a 1811 (Palacios, 1994).

En Puebla, como en otras intendencias, también se apoyó el proceso de emancipación, así, brotes que incidieron en el triunfo del movimiento, son los de Zacatlán, Izúcar de Matamoros y Tehuacán, después se sumaron Nopalucan, Quecholac, el Palmar y Tepeaca (Palacios, 1994).

Un buen número de clérigos se adhirieron a la causa insurgente motivados por el proyecto de Morelos. Con mayor razón en Puebla, con una fuerte tradición religiosa, hubo respaldo al movimiento, aunque también oposición impulsada por el obispo del Campillo, quien ordenó, en varias ocasiones, difundir cartas y documentos que planteaban, entre otras formas de presión, la excomunión a todo aquél que participara en contra de Fernando VII. Así que la participación de los sacerdotes fue diversa, porque también destacan los que se dedicaban a difundir las ideas liberales, como el Presbítero Juan N. Troncoso, quien redactaba, *La Abeja Poblana*, periódico en el que se publicó por vez primera el Plan de Iguala (Palacios: 71).

## **2.1 La posición conservadora del representante poblano en las Cortes de Cádiz**

La provincia poblana nombró un representante, mediante el siguiente procedimiento: el Ayuntamiento de Puebla propuso una lista de 42 individuos, todos ellos personajes distinguidos de la sociedad poblana, en la selección fue favorecido Antonio Joaquín Pérez Martínez en junio de 1810 (Gómez, 2010).

Su posición conservadora en diversos momentos contrastó con la contribución de representantes como Ramos Arizpe, quien tenía profundos ideales liberales que influyeron incluso, en la formación del Estado Mexicano. Antonio Joaquín Pérez respondía a los intereses de Campillo, pues justamente de ahí derivó su nombramiento como Diputado, de hecho se presentó casi tres meses después de lo previsto, pues mientras los representantes se reunieron en septiembre, él llegó hasta el 23 de diciembre de 1810 a la isla de León, para acreditarse como Diputado de Puebla de los Ángeles a las Cortes. Pérez fue elegido Presidente del Congreso del 24 de enero al 24 de febrero de 1811, y fue el primer americano en concedérsele ese honorable cargo.

De cualquier manera, el papel de la representación poblana en las Cortes de Cádiz fue fundamental porque de ahí derivaron una serie de fundamentos del Estado moderno,

como la autonomía, principio rector de las partes que configuran el territorio nacional; la división de poderes; la soberanía, entre otros.

El Congreso inició sus sesiones al día siguiente con 99 diputados, 27 pertenecientes a territorios americanos y de éstos la Nueva España tenía 15 representantes, doce de los cuales eran clérigos. Pero la mayoría de ellos eran conservadores, de manera que, al igual que Pérez, se oponían a la reforma liberal, así que asumieron una posición servil a favor de la Corona y apoyaron los cambios apegándose a la tradición española. La corriente reformadora apostaba a terminar con las instituciones y prácticas de antiguo régimen, de ahí su apoyo a la monarquía constitucional de carácter moderado. En la corriente liberal estaban los representantes americanos, que se orientaban a impulsar la autonomía y desarrollo de sus regiones, sólo que en el caso de los clérigos, aunque fueran minoría, la ideología era tradicionalista (Gómez, 2010: 113.123).

En 1814, Pérez fue nuevamente nombrado presidente del Congreso, entonces aprovechó su nombramiento para denunciar la posición abiertamente liberal de los diputados americanos: Vicente Morales Duárez por Perú; Antonio de Lardizábal por Guatemala; José María Lequerica por Ecuador y Miguel Ramos Arizpe por la Nueva España, los acusaba de promover el cambio de una monarquía constitucional a una República, señalaba que él había sido presionado para jurar la soberanía de la nación.

Esta actitud claramente conservadora de Pérez volvió a manifestarse en 1820,<sup>7</sup> cuando nuevamente se puso en vigor la Constitución de Cádiz, lo cual le alegró profundamente, pues el diputado poblano declaraba que había firmado el Manifiesto de los Persas después de que Fernando VII declarara la disolución de las Cortes. De manera que estaba a favor de la desaparición de la monarquía constitucional y del restablecimiento de la monarquía absoluta.

De cualquier forma, hay que observar que Pérez fue recompensado por la Corona al haber sido nombrado Obispo de Puebla en agosto de 1814, ante la muerte de Campillo, su promotor (Gómez, 2010: 145-147).

---

<sup>7</sup> Esto traía como consecuencia el restablecimiento de la monarquía absoluta y lo que ésta implicaba: los Consejos de Indias, la inquisición, las canonjías, títulos nobiliarios, disolución de las diputaciones provinciales, etc.

Una vez que entró en vigor la Constitución Gaditana, se realizaron las elecciones para integrar Concejos Municipales de las capitales de las siguientes provincias o intendencias: México, Puebla, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Tabasco, Querétaro, Tlaxcala, Nuevo León y Nuevo Santander.

El Artículo 34 de la Constitución Gaditana establecía, en un principio, el procedimiento de elección indirecta en cuatro grados, pues en las juntas electorales de parroquia, los ciudadanos elegirían compromisarios, éstos, a los electores de parroquia, los de parroquia, constituirían las juntas electorales de partido; y los electores de éstas constituirían las juntas electorales de provincia<sup>8</sup>, en donde finalmente éstos designarían los diputados a las Cortes, el Artículo 28 indicaba que por cada 70,000 almas habría un Diputado a las Cortes. Esta diputación se renovaría en su totalidad cada dos años.

Tras los constantes enfrentamientos que desembocaron en la emancipación, Puebla juró la independencia, Iturbide tomó protesta al primer Alcalde de Puebla, Carlos García Arriaga. Después de estar en Puebla, el 27 de septiembre de 1821 el ejército de Iturbide entró triunfante a la ciudad de México, sin embargo, a pesar de la aportación del *Príncipe de Iguala* el imperio tuvo corta duración, pues sólo estuvo vigente desde la firma del Tratado de Córdoba en 1821, hasta la proclamación de la República Federal en 1823.

El nuevo pacto se plasmó en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 4 de octubre de 1824, documento que transformó las provincias, vinculadas al antiguo régimen, en Estados parte de la federación. El Artículo 6 señala como forma de gobierno la republicana, representativa y popular, además, en el Artículo 8 estableció el Congreso Bicameral, integrado por un Diputado por cada 80,000 almas, mismos que eran elegidos cada 2 años y 2 Senadores por Estado electos por mayoría de votos en las legislaturas, siendo renovados por mitad cada 2 años. Esto implicaba el fortalecimiento del Poder Legislativo. Sin embargo, el tema de la representación política se configura a partir del número de almas y no ciudadanos.

Las confrontaciones ideológicas habían estado en su apogeo, y debido al posicionamiento de los liberales, personajes, como *Ramos Arizpe* y *otros federalistas*,

---

<sup>8</sup> Como se observa, había órganos electorales de carácter temporal, como existen actualmente.



*eran duramente criticados por los conservadores, argumentando que habían hecho una simple imitación del modelo político norteamericano* (Tiempo de México, 6 de octubre de 1824).

Esta idea tenía fundamento, porque la posición de Ramos Arizpe en las Cortes de Cádiz fue a favor de la autonomía de las provincias, recordemos que de ahí surgió una de las instituciones que abonaría el terreno para que posteriormente se adoptara el sistema federal, pues la experiencia imperial había tenido serias consecuencias políticas, de cualquier manera, la adopción del nuevo modelo de organización política causaba estupor y era un motivo más para la división ideológica.

## **2.2 Representación política en Puebla durante el primer federalismo mexicano**

El nombramiento de los primeros Diputados al Congreso Constituyente de Puebla fue complejo, y su reunión aún más. Constantemente pedían licencia por ejemplo, en abril de 1824, el diputado Rafael Santander pidió permiso para ausentarse durante dos meses, pues deseaba obtener su título de abogado; Manuel Estopier solicitó licencia para no acudir a las sesiones. Se excusó de servir de cargo el diputado José Cadena y poco antes fue admitida la renuncia del Lic. Juan Nepomuceno Quintero, por lo que fue necesario llamar al suplente Lic. José María de la Rosa; al mes siguiente se concedió licencia al diputado Lic. José María Montoya, pues fue nombrado secretario de la Legión Mexicana en los Estados Unidos. Al poco tiempo, Gómez Pedraza, dejó de ser Gobernador interino<sup>9</sup> y entregó el poder al Coronel Eulogio Villaurrutia.

A pesar de ello, Puebla de los Ángeles se constituyó como Estado Libre y Soberano en 1825<sup>10</sup>, un año después de haber jurado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo al texto original se lee que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla fue dada en Puebla a 7 del mes de diciembre del *año del*

---

<sup>9</sup> La razón era que se le estaba exigiendo que se presentara en la ciudad de México para responder de las acusaciones que se le hacían con motivo de la expulsión del Brigadier Arana y del asalto sufrido por unos viajeros ingleses y norteamericanos cerca de Perote.

<sup>10</sup> La jura de la Constitución del Estado de Puebla fue el 5 de diciembre de 1825, durante el gobierno de Francisco Ibarra, Gobernador interino, la cual comienza así: *“En el nombre de Dios Todopoderoso, autor sapientísimo y supremo legislador de la sociedad”*. Debido a la fuerte influencia religiosa heredada de la Constitución Gaditana.

*Señor*, lo cual da cuenta de la marcada orientación religiosa que prevalecía en el periodo.

## **2.3 Instituciones electorales y comicios en Puebla**

El marco regulatorio de los procesos electorales del siglo XIX en Puebla, da cuenta de una distribución heterogénea de los preceptos relativos a la organización electoral, pues será hasta 1882 cuando se configura una ley electoral propiamente dicha, caracterizada por la estructura organizada del contenido de las normas que regulan los procedimientos relativos a los comicios, de ahí que las actividades relacionadas con el proceso electoral estén esparcidas en diversas partes de las constituciones poblanas decimonónicas.

En la primera constitución poblana, sobre la renovación del poder legislativo, el Artículo 38 señala que para proceder a la elección de diputados habría juntas electorales primarias, secundarias y una general del Estado.<sup>11</sup> Las juntas electorales primarias se integrarían con ciudadanos vecinos y residentes del distrito, en ejercicio de sus derechos (Artículo 39). El Artículo 17 determina el objetivo de la ciudadanía: *poder elegir, ó ser elegido para destino popular*.

La división territorial en partidos correspondía a lo que hoy conocemos como distritos, es decir en 1825 había 24 y en 2014 son 26; El Artículo 39 plasma la integración de juntas electorales primarias en todos los pueblos del Estado, que pasen de quinientas almas, ó que tengan ayuntamiento, y se compondrán de los ciudadanos vecinos y residente del distrito, que estén en el ejercicio de sus derechos.

De esta forma, nuevamente los electores, de manera muy semejante a lo establecido en la Constitución Gaditana, adquieren un carácter relevante, y, desde luego, su nombramiento derivaba del cumplimiento de requisitos establecidos el Artículo 40 de la Constitución de 1825. Para elector primario debían ser ciudadanos; tener veinticinco años cumplidos, ó veintiuno siendo casado; y ser vecino y residente de la población ó su distrito.

---

<sup>11</sup> Nótese que en Puebla desaparece el modelo creado por la Constitución Gaditana para las elecciones indirectas: juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, surgiendo, en su lugar este otro, pues desaparece la provincia, sistema de organización anclada al antiguo régimen.

Las *juntas secundarias* se integraban con los electores primarios de cada partido, su función era nombrar a los electores secundarios, para ello debían ser ciudadanos; reunir en la elección la pluralidad absoluta de votos; tener veinticinco años con dos de vecindad y residencia en el partido.

En cuanto a la *Junta General del Estado* (Artículo 48), se integraba con los electores secundarios de los partidos congregados en la capital del estado, para nombrar diputados al Congreso, instalándose el martes siguiente al primer domingo del mes de octubre próximo anterior á su renovación<sup>12</sup>.

Para la renovación de la Cámara de Diputados, en la capital del Estado se integraba una Junta con los mismos electores secundarios que elegirían representantes al Congreso (Artículo 85).

Los Artículos 88 al 114 señalan todos los aspectos relativos a la elección del Gobernador de Puebla,<sup>13</sup> quien debía cumplir con los requisitos de nacionalidad, ciudadanía en el goce de sus derechos, pertenecer a la clase secular y tener más de treinta años. Duraban cuatro años en el cargo y su elección era por medio de votación nominal realizada en una sesión del Congreso ordinario y por el Consejo de Gobierno en sesión pública y permanente el día primero de marzo del año que estuviera previsto para su elección. Podían reelegirse sólo por una segunda ocasión, a condición de obtener, por lo menos, los dos tercios de votos del número total de vocales.

El primer Gobernador Constitucional tomó protesta el 19 de diciembre de 1825 y pronunció el juramento previsto en el artículo 6º. Los Artículos 116 al 122 establecían la elección de los integrantes del Consejo de Gobierno, compuesto por cinco individuos, de los que cuatro, al menos, tendrían que ser del estado secular. Eran elegidos por el Congreso por mayoría absoluta de votos en sesión pública y permanente, el día 15 de octubre anterior á su renovación, mediante una propuesta configurada por el triple. Los

---

<sup>12</sup> Hay semejanza con los órganos electorales actuales, sólo que las elecciones ya no son indirectas; para empezar existen las juntas electorales, es decir, si tomamos en cuenta la distribución de órganos en el INE, existe una Junta General Ejecutiva, y una Junta Local en el Estado, y por último las Juntas Distritales. en el caso de los órganos electorales del Estado, tenemos el Consejo General a la cabeza, junto con la Junta General Ejecutiva, después los Consejos Distritales, los Consejos Municipales, y por último, las Mesas Directivas de Casilla. Nótese que no existen las juntas en el ámbito descentralizado, lo cual implica la ausencia de profesionalización en sus respectivas demarcaciones, pero con la reforma electoral de mayo de 2014, habrá un solo Servicio Profesional Electoral que funcionará tanto en el ámbito nacional como estatal.

<sup>13</sup> El Artículo 88 señala que el supremo poder ejecutivo del estado recae en el Gobernador, nótese la influencia de la Constitución Federal de 1824.

Consejos tomaban posesión el día 2 de enero inmediato a su nombramiento, y juraban ante el Congreso.

De conformidad con el Artículo 38 se establecía que para proceder a la elección de diputados se instalarían Juntas Electorales Primarias, Secundarias y una General del Estado, jurisdiccionalmente esto correspondería a los consejos distritales, municipales y al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla. De acuerdo con ello, el Artículo 39 señala que las Juntas Electorales Primarias se integraban con ciudadanos vecinos y residentes del distrito, en ejercicio de sus derechos.

De esta manera, semejante a la Constitución de 1824, Puebla estableció el sistema indirecto para la elección de los representantes del pueblo y debido a las circunstancias en las cuales se estaba configurando la nueva nación, lo común era que el Poder Ejecutivo nombrara a los Gobernadores de las entidades Federativas, facultad consignada en la Carta Magna<sup>14</sup>.

El Artículo 64 establecía la posibilidad de reelección indefinida de los diputados, dada la relevancia de su cargo en un recién nacido Estado. El Congreso era considerado como Supremo Poder del Estado<sup>15</sup>.

## **2.4 Primera reforma constitucional y sus efectos en la representación política**

El 1º de julio de 1831 se publicó la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. En esta normatividad cambian algunos criterios relativos a la representación política, por ejemplo, el Artículo 50 que establecía los requisitos para ser diputado propietario o suplente, *estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano, reunir más de la mitad de los votos, tener al tiempo de la elección 28 años cumplidos con 5 de vecindad en el estado; poseer un capital de cuatro mil pesos o contar con un ramo permanente o industria que le produzca quinientos pesos anuales*. Como puede observarse, la edad aumentó tres años respecto a la disposición anterior, de igual forma

---

<sup>14</sup> El Artículo 9 de la Constitución de 1824 establecía lo siguiente: *Las legislaturas de los Estados reglamentarán las elecciones conforme a la Constitución*, es decir que habían de adecuarse a los lineamientos que prescribían el sistema indirecto plasmado en la Constitución de Cádiz, sin contravenir la normatividad constitucional

<sup>15</sup> En donde está determinada claramente la influencia de los intelectuales liberales de esa época y aunque en ese momento prevalecía el principio de la división de poderes, el Poder Legislativo al estar integrado por representantes del pueblo, era considerado un *Poder Supremo*. Consúltase la Constitución Política del Estado de Puebla 1825, dada en Puebla a siete del mes de diciembre del año del Señor de 1825.

se establecieron criterios económicos, lo cual hacía más difícil la posibilidad de llegar a este cargo público

No obstante la organización electoral local, un aspecto muy interesante es la influencia de las logias en la integración de la representación política local, situación que era difundida en los medios de esos años:

La última actividad de los yorkinos ha sido su vigorosa participación en las elecciones de diputados y gobernadores; es más, nadie ignora que en la elección del brillante político yucateco Lorenzo Zavala como gobernador del estado de México, la acción de los yorkinos fue determinante. Todo lo anterior significa que las logias han abandonado sus actividades originales como asociaciones filantrópicas y de estudio, para convertirse en verdaderos partidos políticos (Tiempo de México).

Para entonces las ideologías liberal y conservadora, estaban en plena lucha por ascender al poder, de manera que pronto entraría al escenario Santa Anna, uno de los personajes más controvertidos del siglo XIX y quien influiría en la configuración de un nuevo modelo de organización política: el centralismo.

## **2.5 El Centralismo y sus efectos en Puebla**

El ascenso de una élite política profundamente conservadora que postulaba un proyecto de nación diferente, implicaría importantes cambios, tanto en la organización político-administrativa, como en la representación local. Ahora era la Constitución de 1836 centralista, o de las Siete Leyes, la que determinaba los criterios generales para la representación política local; así, el Artículo 6 señaló que se debía contar con una renta anual mínima de \$100 para ser ciudadano; el 10 y 11 establecían la suspensión de derechos ciudadanos, en caso de que los individuos no supieran leer ni escribir (a partir de 1846), y otro motivo de carácter económico para limitar la ciudadanía era la quiebra fraudulenta.

Es importante considerar el papel de la institución que fue la novedad en 1836, es decir el Supremo Poder Conservador cuyos integrantes debían ser mexicanos por nacimiento, tener 40 años, capital de al menos \$3000 de renta anual y haber desempeñado alguno de los siguientes cargos: Presidente o Vicepresidente de la República, Senador, Diputado,

Secretario de Despacho o Magistrado de la Corte Suprema de Justicia<sup>16</sup> sus funciones eran: calificar la elección de senadores, declarar nulidad de actos del Presidente o de la Corte<sup>17</sup>, o suspender sus actividades, dar o negar sanción a las reformas a la Constitución, suspender las sesiones del Congreso, sobre todo, resalta el hecho de que estos funcionarios eran reelegibles.

Los Estados fueron transformados en Departamentos, que tenían al frente a Gobernadores, como máxima autoridad. Su nombramiento derivaba del gobierno general, podían ser reelectos y duraban 8 años en el cargo. A la cabeza de los distritos había prefectos nombrados por el Gobernador, quienes duraban 4 años en su cargo, en esto había semejanza con lo establecido en la Constitución de 1825, pero el sistema centralista y censitario era sumamente rígido, sobre todo por la restricción económica que limitaba el número de ciudadanos. La representación política, entonces estaba integrada por las clases más pudientes, quienes se confrontaban frecuentemente con los liberales.

## **2.6 Representación política en la Junta Departamental de Puebla**

Los Gobernadores eran directamente nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de las Asambleas Departamentales, lo cual implicaba una trasgresión, respecto a los pasos dados en la normatividad anterior. En cuanto a la integración de las Juntas Departamentales: se exigían los mismos requisitos que para ser Diputado. Sus funciones eran claramente de carácter electoral:

- a) Organizar las elecciones para Presidente;
- b) Organizar las elecciones para integrar el Supremo Poder Conservador;
- c) Organizar las elecciones de Senadores e integrantes de la Corte;
- d) Proponer al Gobernador del Estado, para que posteriormente fuera nombrado por el Presidente

---

<sup>16</sup> Véase el Artículo 10 de la 2ª ley.

<sup>17</sup> Véase el Artículo 12 de la 2ª Ley

Estas juntas departamentales se renovaban cada cuatro años. El Departamento de Puebla, se dividió en 7 distritos, éstos en 21 partidos y a su vez, los partidos se dividieron en 163 Municipalidades. Siete años después la aprobación de la Constitución Centralista de 1843 continuó restringiendo la ciudadanía, a condición de tener una renta anual de \$200.00, es decir, \$100.00 más que la anterior normatividad. No serían considerados ciudadanos los servidores domésticos, vagos, alcohólicos, delincuentes o por causa de suspensión de los derechos políticos.

En este periodo, el Departamento de Puebla, fue perdiendo parte de su territorio, pues por decreto de 14 de diciembre de 1853 se le segregó el partido de Tuxpan que formaría, a partir de entonces, parte del territorio del Departamento de Veracruz. Con esto, Puebla perdió su salida al océano pacífico.

De manera semejante, la nación mexicana perdía parte de su territorio, pero a favor de otro país, pues en otro escenario, la designación de Santa Anna, lejos de cumplir los objetivos de sus partidarios, trajo serias consecuencias para el país. El 20 de julio de 1854, por decreto oficial, se hizo público que México perdía otra importante parte de su territorio, *La Mesilla*, al respecto, cabe señalar que los tratados se habían firmado desde diciembre de 1853 y para ello México recibiría una indemnización de diez millones de pesos. El control de este territorio era importante para Estados Unidos, pues tenía planes de establecer una línea de ferrocarril<sup>18</sup>.

El fracaso del centralismo se hizo evidente en este periodo, pero apenas adoptado el sistema federal, Puebla tuvo que enfrentarse en la batalla del 5 de mayo contra el invasor extranjero, cuyo episodio permanece en el imaginario de los poblanos configurando el carácter heroico.

### **3. Representación política y organización electoral a partir de 1857**

---

<sup>18</sup> Después de que el Gobernador de Nuevo México, William Carr Lane, se apoderó de la Mesilla y su acción fue desautorizada por el propio gobierno norteamericano, iniciaron negociaciones sobre ese territorio entre autoridades mexicanas y James Gadsden, representante norteamericano, quien señaló el peligro para México de que toda la franja norte del país y la península de Baja California acabaran uniéndose a los Estados Unidos, ya fuera porque los habitantes de esas regiones provocaran revoluciones separatistas, o porque ese país comprara las tierras (Tiempo de México, 18 de marzo de 1853).

La Constitución de 1857 tuvo profunda influencia en el marco jurídico-electoral poblano. Para empezar, la división territorial se había modificado, así Puebla dejó de ser Departamento. Para la renovación de los poderes la Constitución de 1857 remite a la Ley Electoral, publicada una semana después, la *Ley Orgánica Electoral* establecía que se elegiría un elector por cada 500 habitantes. A su vez reconocía los siguientes *órganos electorales*:

*Juntas primarias*: en las cuales el ciudadano votaba por medio de boletas en donde aparecían dos nombres: el de su candidato a elector y el suyo, el secretario de la junta le preguntaba al ciudadano en voz alta el nombre del elector para confirmar si efectivamente votaba por él, de manera que la falta de secrecía representaba una desventaja en cuanto a la libertad de elegir.

*Juntas de Distrito*: en éstas los electores primarios se reunirían y en escrutinio secreto elegirían a los diputados, al Presidente de la República y a los integrantes de la suprema Corte de Justicia. El Congreso Federal finalmente computaría los votos de las juntas de distrito y declarararía triunfador a aquél o aquéllos que hubieran obtenido el mayor número de votos, de esta forma, ya no correspondía a las legislaturas de los Estados hacer la elección presidencial, como en el caso de las juntas departamentales durante la organización política centralizada. Puebla adoptó este modelo de organización electoral.

A consecuencia de ello, estos cambios fueron plasmados en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla del 18 de septiembre de 1861, que establece un cambio de nominación de Departamento por Estado de Puebla, el cual quedó dividido en 21 distritos y 145 municipalidades (Artículo 61).

En el documento constitucional por primera vez se habla de una Ley que establece el procedimiento para organizar las elecciones en la entidad, la cual, además otorga importantes funciones electorales al Poder Legislativo, por ejemplo, la calificación de las elecciones; en contraste con la Constitución de 1825, plantea la existencia del Supremo Poder Ejecutivo, el cual *será electo directamente en primer grado o por el pueblo, según lo prevenga la ley electoral*.

La eliminación de límites a los criterios que comprendían la ciudadanía en el periodo centralista, se reflejó en las instituciones electorales poblanas, pues el Artículo 17 señala



como obligaciones del ciudadano poblano *sufragar en las elecciones populares en los términos que prevenga la ley* y el Artículo 19 refiere que *los derechos del ciudadano se suspenden: por no saber leer ni escribir desde el año de 1870 en adelante*.

Aquí se refleja la preocupación por extender la educación a la mayoría de los poblanos, pero las mismas circunstancias por las que atravesó Puebla en estos años complicaban el cumplimiento de este precepto. La realidad era más compleja dadas las características de la población, pues un buen porcentaje formaban parte de alguna etnia.

El Artículo 25 configura las bases de la representación política: *Por cada cuarenta mil habitantes o por una fracción que ascienda de veinte mil se elegirá un diputado. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente*. El Artículo 24 señala que el Congreso del Estado se compondrá de representantes nombrados en su totalidad por el pueblo cada dos años. Se limita a los clérigos la oportunidad de ser electos para cualquier cargo de representación popular.

Por lo que respecta al Gobernador del Estado, el Artículo 53 expresa que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un ciudadano que se denominará Gobernador del Estado Libre y Soberano de Puebla; el 55, señala que para ser Gobernador del Estado se requiere: ser mexicano por nacimiento, en el ejercicio de los derechos de ciudadano; tener treinta años cumplidos el día de la elección con residencia de dos años por lo menos en el Estado; pertenecer al estado seglar y no tener cargo, empleo o comisión del gobierno general.

Se creó la Jefatura Política, al respecto, el Artículo 68 refería que el gobierno económico de cada distrito estaría a cargo de un ciudadano nombrado como jefe político. En cuanto al gobierno de los municipios, se concentra, desde entonces, en los Ayuntamientos. Es importante señalar que la constitución también plantea la elección de los Alcaldes y procuradores, (Artículo 74).

En la integración de los Ayuntamientos y de los jefes políticos, intervenían directamente los ciudadanos, no así en el caso de los otros poderes. La elección de los representantes del Legislativo era indirecta en primer grado.

De esta forma, en realidad las legislaciones electorales derivaban de los decretos emitidos por el Congreso del Estado, de hecho, sólo daban disposiciones muy generales

para la organización de los comicios, por ejemplo, la convocatoria definía la fecha de la jornada electoral, pues ésta no era fija. Ciertamente, los lineamientos más importantes se encontraban dispersos en el texto constitucional.

El Gobernador resultaba de una elección indirecta en primer grado. Pues los ciudadanos votaban por electores de distrito. Después de las elecciones realizadas en cada uno de los distritos, las juntas electorales enviaban los expedientes al Congreso del Estado, órganos que se encargaría de hacer el escrutinio y cómputo de la elección del Ejecutivo, declarando finalmente al triunfador (Artículo 54).

Los Ministros y los Fiscales, así como sus suplentes, también eran electos popularmente en segundo grado, calificándose la elección por el Congreso. Duraban en su encargo 4 años (Artículo 83).

En este contexto, en 1868 Juan N. Méndez triunfó en las elecciones para ocupar el cargo de Gobernador, pero la Legislatura le concedió el triunfo a Rafael J. García, en consecuencia surgió una rebelión en el norte del Estado. Este suceso da cuenta de los grupos de poder político que se habían gestado al interior del Estado, Juan N. Méndez, de hecho, encabezaba uno de ellos, después de este conflicto, Rafael J. García renunció al Gobierno del Estado, por lo cual nuevamente se convocó a elecciones, en las que resultó triunfador Ignacio Romero Vargas, pero la rebelión en la sierra norte de Puebla continuaba.

Así en el último tercio del siglo XIX, tanto en el ámbito nacional, como en el estatal había una profunda inestabilidad derivada de la confrontación entre grupos que se disputaban el poder. A nivel federal el general conservador Leonardo Márquez se enfrentaba con el general Porfirio Díaz, liberal que sitió la ciudad de México. Por momentos, casi todo el territorio nacional estaba ocupado por los franceses y conservadores.

Posterior a ello, la prensa oficial reconoció que la victoria de la República había sido posible por la participación de personajes como Jerónimo Figueroa en Oaxaca; Juan Álvarez, Eutimio Pinzón, Venancio Leyva e Ignacio Altamirano en el sur; Nicolás de Régules, José María Arteaga, Carlos Salazar, Vicente Riva Palacio, José Vicente Villada y Manuel García Pueblita en Michoacán ; Ramón Corona y Antonio Rosales en Sinaloa y Jalisco; Ignacio Pesqueira y Jesús García Morales en Sonora; José María

Patoni en Durango; Pedro José Méndez en Tamaulipas (Tiempo de México Ciudad de México, 21 de junio de 1866). Luis Terrazas y Andrés Viesca en Chihuahua y Coahuila; Mariano Escobedo, Jerónimo Treviño, Francisco Naranjo y Ruperto Martínez en Nuevo León; Trinidad García de la Cadena, Miguel Auza y Jesús González Ortega en Zacatecas; Juan N. Méndez, Juan Crisóstomo Bonilla y Juan Francisco Lucas en Puebla; Ignacio Alatorre y Pedro Baranda en Veracruz; Gregorio Méndez en Tabasco, etcétera (Tiempo de México Ciudad de México, 21 de junio de 1866).

Como se observa, la participación de los *tres Juanes de la Sierra* fue determinante para el triunfo definitivo de la República, recordemos que la posición de los liberales rechazó a quienes respaldaron al segundo imperio mexicano.

El 18 de Agosto de 1867, ya abatida la intervención francesa, el Presidente Juárez convocó a elecciones generales para renovar los cargos de los miembros del Congreso, Presidente de la República y Ministros de la Corte Suprema de Justicia. Se ordenó que también los gobernadores interinos de los Estados convocaran a elecciones para renovación de los Diputados locales y Ayuntamientos (Tiempo de México, 19 de agosto de 1867).

A fines de 1867 Benito Juárez fue reelecto Presidente, con una profunda inconformidad de algunos Gobernadores, entre ellos Miguel Auza de Zacatecas, Domingo Rubí de Sinaloa y Juan N. Méndez de Puebla, porque la elección no se había ajustado al marco regulatorio aprobado.

El resultado derivó de la calificación de las elecciones por parte del Congreso constituido en Colegio Electoral, que reconoció 10,380 votos en total, de los cuales para la Presidencia de la República, 7,422 correspondieron a Benito Juárez, 2,709 a Porfirio Díaz y 249 fueron dispersos (Tiempo de México, 2 de diciembre de 1871). Esto refleja ya las razones del distanciamiento entre Juárez y Díaz, sobre todo porque el 1 de diciembre de 1871, por tercera vez Juárez tomó protesta como Presidente de la República, en cuyo proceso electoral contendieron contra él, Porfirio Díaz, y Sebastián Lerdo de Tejada. El primero logró 5837 votos, 3555 el segundo y Lerdo 2874 (Tiempo de México, 2 de diciembre de 1871).

Después de dos décadas de lucha contra los conservadores, la intervención, el imperio y los gobiernos de Juárez y Lerdo, los aguerridos liberales de la montaña fueron decisivos

para la victoria de la Revolución de Tuxtepec, esa había sido su estrategia para establecer una red de alianzas con Porfirio Díaz, de esta manera, a partir de esta etapa se fueron consolidando cacicazgos que establecían alianzas políticas entramadas con fuertes intereses económicos. El Partido de la Montaña fue protagonista junto con el apoyo de algunos hacendados. La influencia que ejerció este grupo fue tal que en 1876 Juan N. Méndez fue nombrado Presidente interino de la República.

Otro de los *Juanes*, en 1877, Juan Crisóstomo Bonilla fue designado como Gobernador del Estado de Puebla, actor político que puso la tónica en la educación.

Respecto al marco jurídico-electoral, el 5 de Julio de 1880 y el 30 de septiembre de 1883 se publicaron los decretos que contenían las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. En cuanto a la representación política, cada distrito político nombraría un diputado, y dos si su censo llegara a setenta mil habitantes.

Por lo que respecta a los *Ayuntamientos*, en cada cabecera de municipalidad habrá una asamblea que se denominará Ayuntamiento y en los demás pueblos en que dicha municipalidad se forme habrá juntas auxiliares. Nótese que por primera vez, y desde entonces, están vigentes las juntas auxiliares como órganos que apoyan a los ayuntamientos (Artículo 73).

Otro cargo de elección popular recaía sobre los individuos que deban formar los Tribunales Supremo y Superior serán electos popularmente. La elección será indirecta en primer grado y el escrutinio y declaración se harán por el Congreso (Artículo 93).

El Congreso tenía la facultad de calificar las elecciones de diputados, Gobernador, suplentes del Gobernador y magistrados de los Tribunales Supremo y Superior y Procuradores General y de Segunda Instancia (Artículo 36).

En 1880 Juan N. Méndez ascendió nuevamente al cargo de Gobernador del Estado. La Ley Orgánica Electoral de los Poderes del Estado fue publicada el 16 de octubre de 1882, correspondió al 6º Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla emitir el decreto, durante el gobierno del General Juan N. Méndez.

En cuanto a la geografía electoral, los Ayuntamientos, con la debida oportunidad, dividirán sus municipios en secciones numeradas de 500 habitantes, a fin de que por cada una de ellas se nombre un elector y se establezca una mesa electoral (Artículo 8).

Los Ayuntamientos nombraban a los instaladores y empadronadores; dividían su demarcación en secciones; se encargaban de integrar las Mesas de Casilla, en consecuencia, se entiende que las funciones más importantes en cuanto a la organización del proceso electoral recaen precisamente en los Ayuntamientos; en cambio el Poder Ejecutivo tenía escasa participación en la organización electoral.

Es importante señalar que entonces, la mayoría de los ciudadanos eran analfabetas, si bien es cierto que la Constitución de 1857 había reducido la elección indirecta a dos grados, los ciudadanos únicamente podían votar por electores, por otra parte, una vez que los ciudadanos acudían a votar en las Juntas Primarias el Secretario de la Mesa Electoral les preguntaba por a favor de quién otorgaban su sufragio y una vez manifestado el o los nombres, el funcionario nuevamente preguntaba el nombre para confirmar lo dicho, después escribía en la boleta a favor de quién se votaba, por lo cual el ciudadano emitía verbalmente su voto.

### **3.1 Representación política en la Ley Orgánica Electoral de los Poderes del Estado de 1882**

En este periodo hay un incremento en la configuración de la representación política local, y esta ley muestra aspectos muy interesantes en relación a la organización electoral, por ejemplo, el hecho de que la ley reglamentara elecciones indirectas para elegir popularmente los siguientes funcionarios:

- \* Diputados al Congreso;
- \* Gobernador del Estado;
- \* Insaculados;
- \* Miembros de los Ayuntamientos y de las Juntas Auxiliares;
- \* Miembros de los Tribunales Supremo y Superior;
- \* Procuradores General y de Segunda Instancia, y sus respectivos suplentes,

Es decir, la legislación electoral señala 7 tipos de cargos a renovar, lo cual implica una distinción importante en cuanto a las leyes electorales, además de ello, establece 2 tipos

de voto: activo y pasivo; el primero se refiere propiamente al ejercicio del derecho de voto y el segundo, al derecho ciudadano de ser votado en razón del cumplimiento de los requisitos impuestos por el Estado.

La Ley establece en el Artículo 2 que todas las elecciones son indirectas en primer grado y que se realizarán en los siguientes periodos: Diputados, cada 2 años; Gobernador e Insaculados, cada 4 años; Miembros de Ayuntamientos y de las Juntas Auxiliares, cada año; Miembros de los Tribunales Supremo y Superior, cada 6 años; y las de Procuradores General y de Segunda Instancia, y sus respectivos suplentes, cada 4 años.

No estaba preestablecida la duración del Proceso Electoral, sin embargo, dadas las circunstancias se realizaban rápidamente cada una de las etapas. Entre la expedición del decreto y las elecciones mediaba un lapso de 15 días a tres meses, por lo cual se entiende que la preparación de las elecciones se realizaba rápidamente.

No existe propiamente un organismo encargado de organizar las elecciones, sino que se trata de una tarea que comparten tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso, los Ayuntamientos y las Juntas Auxiliares, estableciendo órganos electorales perfectamente definidos, de esta forma:

El Congreso convocaba a elecciones populares (Artículo 36 de la Constitución de 1882). El Gobernador remitía el libro sellado foliado y certificado a los Jefes Políticos de cada demarcación, para hacer constar los actos del Colegio Electoral; todas las actas de elecciones se remitían a la Secretaría de Gobernación.

Los Colegios Electorales, para el caso de las elecciones de Diputados, Gobernador, Insaculados, miembros de Tribunales Supremo y Superior, Procurador General y de Segunda Instancia y sus suplentes, se instalarían en las cabeceras de los distritos políticos (Artículo 30). El Colegio Electoral Distrital era instalado por el Jefe Político y para lo cual debía reunir el quórum legal, es decir, más de la mitad de los electores (Artículo 35).

Cada uno de los Colegios Electorales de Distrito elegirá un Diputado propietario y un suplente, excepto en el Distrito de Puebla que elegirá 2 Diputados propietarios y 2 suplentes. Estos Colegios votaban también para la elección de Gobernador, Insaculados,

miembros de los Tribunales Supremo y Superior, Procurador General y de Segunda Instancia y sus suplentes (Artículo 31).

Aunado al desarrollo jurídico en la materia, Puebla da cuenta de un importante crecimiento económico, por un lado, por fin el Estado Mexicano lograba consolidarse, por otro, la adopción definitiva de la República como modelo de organización política robustecía el principio de la representación y la adopción del sistema federal se orientaba al fortalecimiento de la autonomía, sin embargo, el Porfiriato, la *dictadura perfecta*, estaba en su apogeo y justamente su estrategia era el control de los caciques regionales y la imposición de los Gobernadores, de cualquier forma, la estabilidad política lograda mediante mecanismos autoritarios y el proyecto de desarrollo, vía impulso de las vías de comunicación, propiciaron el desarrollo económico del país, y por supuesto, de la región.

Los Generales que gobernaron Puebla en el último tercio del siglo XIX fueron gente muy cercana al General Díaz por ejemplo, Manuel González era compadre del General oaxaqueño y había sido nombrado por él, en 1880 y con la ayuda del General Juan N. Méndez triunfó en las elecciones del 1º de octubre de ese año; después, el General Rosendo Márquez recibió su apoyo, Díaz estratégicamente establecía alianzas con los grupos políticos de la entidad: en ese entonces el Partido de la Montaña era la fuerza hegemónica del Estado e influía notablemente en la integración de la élite política.

Porfirio Díaz favoreció a Rosendo Márquez para que llegara al poder, pues el gobierno de los generales estaba en pleno apogeo. Las estrategias del General Márquez incluían la negociación, la inclusión y la represión de los grupos políticos de la entidad; en 1888 fue su reelección y durante su gestión Puebla fue modernizándose, aunque no lo suficiente para lograr la conformidad de la élite económica poblana, de manera que renunció al cargo de Gobernador en 1892, poco antes de terminar su periodo.

En su periodo se publicó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla reformada conforme al decreto expedido por el Congreso Constitucional del mismo Estado en 7 de enero de 1892 y sancionada el 27 de febrero del mismo año. En este documento jurídico todo se mantiene de manera similar a la anterior a excepción de composición del Poder Judicial, específicamente del Tribunal Supremo en el que se modifica el número de magistrados que lo componen y en lugar de 3 se convierten en 5.

(Artículo 93). Los individuos que deban formar los Tribunales Supremo y Superior serán electos popularmente. La elección será indirecta en primer grado y el escrutinio y declaración se harán por parte del Congreso. Los Procuradores general y de segunda instancia, propietarios y suplentes se elegían popularmente. La elección era indirecta en primer grado, y el escrutinio y declaración la haría el Congreso (Artículo 118).

Se reconocen actividades electorales al Congreso: Hacer el escrutinio de las elecciones de Gobernador, de los Magistrados de los Tribunales Supremo y Superior y de Procuradores general y de Segunda Instancia. Calificar las elecciones de tales funcionarios. Declaratoria de triunfos en los cargos de Gobernador, suplente del Gobernador, Magistrados de los Tribunales Supremo y Superior y Procuradores generales y de Segunda Instancia (Artículo 36).

El último Gobernador del siglo XIX fue General Mucio Martínez, vinculado a Porfirio Díaz. El 23 de agosto de 1894, se emitió la Ley Orgánica de los Títulos III y VI del Libro II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Esta ley redujo el número de cargos de elección popular, respecto a la normatividad anterior: (Artículo 3) la Administración general del Estado estará a cargo del Gobernador; la de los distritos a los Jefes Políticos y la de los municipios y pueblos a los Ayuntamientos y Juntas Auxiliares<sup>19</sup>

Se señala, a diferencia de otros periodos que la administración de cada distrito estaría a cargo de un Jefe Político que dependía directamente del Gobernador<sup>20</sup>, así que esta figura pierde el carácter de elegibilidad (Artículo 66). La última reforma en materia electoral es del 10 de septiembre de 1894, y fue producto del XII Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla. Este marco normativo establece atribuciones en materia electoral para el Gobernador, por ejemplo la de formar la estadística del Estado, es decir el padrón electoral (Artículo 6 fracción XIX). Al

---

<sup>19</sup> En el caso de estos órganos auxiliares, crea la figura de las Juntas Consultivas de la localidad, como corporaciones instituidas por la ley para ilustrar en materias facultativas o de interés común y para que resolvieran los asuntos de su competencia (Artículo 5 segundo párrafo).

<sup>20</sup> Estos funcionarios se consideran por la normatividad como los órganos de comunicación entre el Ejecutivo y las autoridades políticas de los distritos.



Secretario de Gobierno del Estado le corresponde la organización de las elecciones en la entidad (Artículo 21 Fracción III).

El Gobernador, en ejercicio de sus facultades era quien designaba el número de distritos electorales, así como el lugar en que hubieran de instalarse los colegios electorales (Artículo 2). Es decir, ocurre lo que cinco décadas después sería estrategia del PRI, es decir, colocar al Poder Ejecutivo en la cúspide de la organización electoral.

### **3.2 La representación política en el ocaso del siglo XX en Puebla**

El 29 de septiembre de 1894 se publicó la convocatoria a elecciones. Magistrados, Diputados y Gobernador harían la protesta ante el Congreso del Estado; los Jefes Políticos ante el Ayuntamiento de la cabecera de distrito; los Jueces de primera instancia ante los Jefes Políticos.<sup>21</sup>

La convocatoria emitida durante el gobierno de Mucio Martínez<sup>22</sup>, contenía los criterios para elegir *Diputados propietarios y suplentes al Congreso del Estado; Un Magistrado de número para el Tribunal Superior y Regidores propietarios y suplentes de los Ayuntamientos*.

La jornada electoral sería el tercer domingo de octubre, para las juntas primarias, mientras que para las secundarias, el primer domingo de noviembre (Artículo 3). En el caso de la elección de Magistrado, serían los mismos colegios electorales que realizaran el cómputo de la elección de diputados (Artículo 3). Para la elección de Ayuntamientos se fijó el primer domingo de diciembre, para las primarias, y el segundo domingo, para las secundarias. (Artículo 4).

Pero nuevamente el 12 de octubre de 1894<sup>23</sup> se expidió otro decreto relativo al material y documentación electoral, para hacer más claro el nombramiento de los electores.

#### **3.2.1 El aumento en los espacios de representación popular**

---

<sup>21</sup> Artículos 4 al 6 del decreto del 7 de septiembre de 1894.

<sup>22</sup> En esa administración tenía un cargo Juan Crisóstomo Bonilla, quien había sido Gobernador del Estado de Puebla.

<sup>23</sup> Siendo, todavía Gobernador Mucio Martínez.

La última década del siglo XIX representó para Puebla la reconfiguración territorial, que tendría efecto en el aumento de funcionarios públicos de elección popular, sobre todo porque incrementó el número de municipios de manera gradual, como se refiere a continuación.

Sólo 6 meses después de la reforma constitucional, el Congreso emitió un decreto<sup>24</sup> que establecía en el Artículo 1 nuevas modificaciones a la división territorial, a saber: *el pueblo de Saltillo y las rancherías de Cuercuello, Maravillas, Quechulac, Huecapan, Apizaco, Canoitas, Tlanalapa, Pozitos y Agua de la Mina, que han formado parte de la municipalidad de Chilchotla en el distrito de San Andrés Chalchicomula, consituirán una nueva municipalidad, que se denominará “Lafragua” y cuya cabecera radicará en el pueblo de Saltillo.* Como se observa, el número de municipios iba en aumento. Otros cambios a la división se dieron cuando los pueblos de Santa Isabel Atenayuca y Magdalena Aquixapan, y las rancherías de San Gerónimo y Zamarrilla, que habían formado parte de la municipalidad de Atexcal, en el distrito de Tepexi, constituirían una nueva municipalidad denominada *Juan N. Méndez*<sup>25</sup> y cuya cabecera radicaría en el pueblo de Santa Isabel Atenayuca.

El 7 de septiembre de 1895 se expidió el decreto que estableció que el pueblo de San Felipe Maderas, de la municipalidad de Chapulco, en el distrito de Tehuacán se erigiría en municipalidad, con el nombre de “Nicolás Bravo”.

El decreto del 28 de septiembre de 1900 en el artículo 1º establece que bajo la denominación de “Albino Zertuche”, se erige municipalidad el pueblo de Acaxtlahuacán del distrito de Chiautla<sup>26</sup>. Para entonces los distritos eran 22: Acatlán, Alatraste, Atlixco, Chalchicomula, Chiautla, Cholula, Huauchinango, Huejotzingo, Matamoros, Puebla, San Juan de los Llanos, Tecali, Tecamachalco, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi, Tetela, Tlatlauquitepec, Teziutlán, Xicotepec de Juárez, Zacapoaxtla y Zacatlán. De hecho, este número distritos se conservó más de un siglo, pues fue hasta la reforma electoral de 1994, que el número incrementó a 26.

---

<sup>24</sup> De fecha 28 de febrero de 1895.

<sup>25</sup> En honor al Gobernador

<sup>26</sup> Actualmente la división territorial de la entidad poblana son 26 distritos, 217 municipios y sus Juntas Auxiliares. Los distritos judiciales se dividen en secciones judiciales, cuya jurisdicción corresponde a los municipios administrativos.

El General Mucio Martínez representó el *apogeo del porfiriato*. Las últimas reformas reflejan el control de la organización electoral y de los resultados electorales, estrategia que el PRI implementaría a mediados de los 40 en el siguiente siglo. El hecho de facultar a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo para realizar actividades tan importantes como calificar las elecciones y resolver los recursos de inconformidad contra los resultados de la elección, representó siempre una gran ventaja para quienes competían y decidían sobre los procesos electorales.

Mucio Martínez, fue miembro de la élite política y económica de mayor influencia en el Estado, por lo cual, sin mayor problema, tomó posesión del cargo de Gobernador el 6 de enero de 1893 convirtiéndose en el prototipo de Gobernador porfirista: servil con el poder central y con los principales intereses económicos, represivo y autoritario ante todo tipo de movimiento social.

Concentró el poder político en una camarilla cerrada e incondicional, su administración pública fue motivo de escándalo por las continuas acusaciones de corrupción; sin embargo, creó y consolidó una gran red de intereses económicos, aspecto de gran importancia para Díaz (Lomelí, 2001: 262-279).

### **A manera de conclusión**

El periodo se caracteriza por avances y retrocesos en el marco que regía la organización electoral. Se observa que la mayor parte de los procedimientos relativos a la organización de los comicios estaban establecidos en los decretos que convocaban a elecciones. La asignación de atribuciones de carácter electoral, de manera gradual, a los poderes públicos define el control que se tenía de los resultados de cada elección.

La mayor parte de las elecciones fueron indirectas, cuestión contraria a las jefaturas políticas y a los Ayuntamientos, en los que el ciudadano tenía una participación directa. En el caso de los gobernadores, aunque había reglas para su elección, en realidad, sus nombramientos, en su mayoría, derivaron de la voluntad presidencial.

Los últimos gobernadores del siglo XIX en Puebla estuvieron ligados al porfiriato, por lo cual, el ocaso de fin de siglo se caracterizó por el autoritarismo expresado tanto en los

controles de la organización comicial, como en la represión ejercida contra cualquier intento de insurrección. El Partido de la Montaña, de la sierra norte de Puebla fue el grupo político más importante del periodo, cuyo sello distintivo fue la participación de sus líderes en el Ejecutivo de la entidad, quienes intervinieron en la Revolución de Tuxtepec.

### **Fuentes consultadas**

Álvarez Santaló, León Carlos y García-Baquero González, Antonio. 1989. “El Reformismo Borbónico 1700-1789” en Historia de España. Tomo VII. España: Editorial Planeta.

Contreras Cruz, Carlos, Cruz Barrera, Nydia E. y Téllez Guerrero, Francisco. Compiladores. Puebla Textos de su Historia: México: Gobierno del Estado de Puebla, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Coutiño, Fabiola. 2009. La Legitimación de los grupos de poder político a través de la legislación electoral Puebla 1916-2004. México: Montiel y Soriano Editores y BUAP.

Fernández Echeverría y Veytia, Mariano. 1971. Historia de la fundación de la ciudad de Puebla de los Ángeles, México: Imprenta Labor.

Gómez Álvarez, Cristina. 2010. El Alto Clero Poblano y la revolución de independencia, 1808-1821, México: BUAP y Congreso del Estado de Puebla.

Guedea Virginia. 2002. “La crisis imperial española” en *Gran Historia de México Ilustrada*. Tomo V. México: Planeta de Agostini, CONACULTA e INAH..

Lee Benson, Nettie. 1994. La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano. México: El Colegio de México.

Lomelí Vanegas, Leonardo. 2001. Breve Historia de Puebla. México: Fondo de Cultura Económica.

Miranda, José. 1951. Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas, Primera parte 1521-1820. México: Instituto de Derecho Comparado.

O’Gorman, Edmundo. 1985. Historia de las divisiones territoriales en México. México: Porrúa.

Palacios, Juan Enrique. 1994. “La Independencia” en Lecturas de Puebla. Tomo I. México: Gobierno del Estado de Puebla/Fondo de Cultura Económica.

Vázquez Espinoza, Antonio. 1948. Compendio y Descripción de las Indias Occidentales. Volumen 108: Washington, USA: Smithsonian Institution. Disponible en [http://www.archive.org/stream/smithsonianmisce1081948smit/smithsonianmisce1081948smit\\_djvu.txt](http://www.archive.org/stream/smithsonianmisce1081948smit/smithsonianmisce1081948smit_djvu.txt)

### *Legisgrafía*

Constitución Política de la Monarquía Española (1812)

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824)

Bases Constitucionales (1835)

Constitución de las Siete Leyes (1836)

Constitución Política de la República Mexicana (1857)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (1825)

Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (1831)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (1861)

Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (1880 y 1883).

Ley Orgánica Electoral de los Poderes del Estado (1882)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (1892)

Reforma en materia electoral del 10 de septiembre de 1894

### *Hemerografía*

Periódico Tiempo de México, 6 de octubre de 1824; 20 de octubre de 1824; Tiempo de México, Ciudad de México, 18 de Marzo de 1853. Tiempo de México, Ciudad de México, 21 de junio de 1866; 19 de agosto de 1867; 2 de diciembre de 1871.