



www.senado2010.gob.mx

www.juridicas.unam.mx

SEGUNDA PARTE

HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS DURANTE EL SIGLO XX Y LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

I. INTRODUCCIÓN

Tal y como se mencionó durante la introducción de la primera parte de este libro, el estudio del contexto histórico en que germinaron todas y cada una de las Constituciones vigentes a lo largo del siglo XX y XXI es de capital importancia, pues nos permite atisbar cómo se ha dimensionado a lo largo de casi noventa años el esfuerzo del pueblo tamaulipeco por alcanzar la paz social a través de sus instituciones. De tal suerte que este breve estudio del texto constitucional de Tamaulipas de 1921, junto con sus respectivas reformas, constituye un buen cúmulo de elementos cognoscitivos suficientes para comprender una realidad política, social y económica concreta del momento histórico en que cobró vida.

No es de extrañar, por lo tanto, que la metodología utilizada durante esta segunda parte de *Tamaulipas. Historia de las instituciones jurídicas* sea similar a la de su antecesora. La mirada retrospectiva de las redacciones originales del texto constitucional tamaulipeco de 1921, analizada junto con sus ulteriores reformas, permite crear la atmósfera necesaria para comprender el azaroso periplo del desarrollo democrático de la entidad, a lo largo de casi dos siglos; entidad, en ocasiones, receptora de la impronta de otras regiones, pero, en otras tantas, epicentro de ideas y movimientos de gran envergadura.

II. CARRERA TORRES Y LA PROMESA REVOLUCIONARIA DEL REPARTO AGRARIO EN TAMAULIPAS

Luego del destierro de Porfirio Díaz, derivado del pacto de Ciudad Juárez, Francisco I. Madero ganó las elecciones y gobernó el país con serios problemas, críticas acerbas, levantamientos y dificultades. En febrero de 1913, se sublevó Manuel Mondragón, quien se adueñó de la ciudadela y aprehendió a Madero y a Pino Suárez, quienes fueron posteriormente asesinados. De las sombras de esos días, llamados de la decena trágica, surgió el gobierno del usurpador Victoriano Huerta.

El maderismo político hizo muchos adeptos en el estado desde los comienzos de la campaña; pero el maderismo rebelde, el que opuso las armas a la dictadura, no hizo prosélitos. Estaban los ánimos expectantes a lo que aconteciera en el resto del país, cuando sobrevinieron los tratados de Ciudad Juárez que reconocían el triunfo de la Revolución y concedían a ésta el cambio de todos los gobernadores a la salida de Díaz; es entonces cuando aparecen los primeros brotes de maderistas armados, siendo el principal de ellos el encabezado por Alberto Carrera Torres, a finales de mayo de 1911.⁴² En efecto, anteriormente, el profesor Carrera Torres había sido un ferviente partidario vazquista, sin embargo, posteriormente se consolidó un vínculo de lealtad y compromiso político entre él y Madero, a tal grado que en junio de 1912 publicó en la ciudad de México un manifiesto en donde

⁴² Saldívar, G., *op. cit.*, p. 278.

anunciaba su participación como candidato a diputado federal por el tercer distrito electoral con cabecera en Tula, postulado por el Partido Constitucional Progresista. Dicha participación era de capital importancia, pues con ella Carrera Torres dejaba claro que había roto con Vázquez Gómez, y que finalmente se había afiliando al maderismo. De cualquier forma, lo anterior no significó que la cuestión agraria, el motor que impulsaba su acción revolucionaria, hubiera quedado de lado.⁴³

El profesor rural Alberto Carrera Torres se levantó en armas y entró a Tula el 21 de mayo de 1912, formando un Ayuntamiento revolucionario maderista. Después, Carrera Torres expediría el 4 de marzo de 1913, en la población de Cerritos, San Luis Potosí, la Ley Ejecutiva del Reparto de Tierras; siendo ésta la primera ley agraria de la nación. En dicha Ley, de contenido político y social, se desconoció al gobierno usurpador de Victoriano Huerta, se dispuso la formación de la primera Junta Agraria del país, ordenó el reparto de las haciendas de “Porfirio y Félix Díaz, Huerta, Mondragón”, así como las de sus partidarios, y canceló las cuentas de sirvientes y comerciantes con los enemigos de la Revolución, y desconoció las deudas internas y externas contraídas por el gobierno de Huerta. Dicha Ley fue ratificada por la División Constitucionalista “Gustavo A. Madero” en San Luis Potosí, el 3 de noviembre de 1914.⁴⁴

Por ello, no le falta razón a José Carlos Mora cuando sostiene que la Ley Ejecutiva promulgada por Carrera Torres presenta una imbricación de lo político y social como razón y objetivo de la lucha revolucionaria. En lo político contiene un rechazo claro en contra del régimen huertista y una adhesión al llamado que realiza el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, para combatir la ilegitimidad del Gobierno. Pero, sobre todo, exhibe

⁴³ Mora García, J. C., *La Revolución mexicana en Tamaulipas. Raíces, origen y desarrollo del movimiento constitucionalista en el estado 1913-1914*, Ciudad Victoria, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2006, p. 37.

⁴⁴ Zorrilla, J. F., *Historia...*, cit., p. 65.

que este movimiento no constituyó una reacción espontánea ante los acontecimientos de la ciudad de México, sino que más bien responde a una acción política meditada y organizada.⁴⁵ Las declaraciones y numerales del Plan carrerista muestra tal intención: “5o. Que un Gobierno militar usurpador, como lo fue el de Porfirio Díaz y lo es el de Victoriano Huerta, no es más que un dictador y un tirano del que debemos avergonzarnos todos los buenos y honrados mexicanos, y por ningún motivo apoyarlos”.

Finalmente, Carrera formuló la adhesión y el reconocimiento a la jefatura de Carranza en el movimiento revolucionario por medio de la creación de una instancia superior de Gobierno de la Revolución constitucionalista:

Art. 8o. La primera Junta Agraria de la República, convocará tan luego como sean posible a elecciones a los compañeros de armas de la actual revolución o solicitará en su caso la opinión y voto de éstos, para que se nombren los treinta y un regidores, dos secretarios, dos prosecretarios, tesorero y subtesorero de la Junta Suprema Ejecutiva de la Nación, pues desde esta fecha es presidente de la Junta ya aludida, el gobernador del estado de Coahuila, don Venustiano Carranza y vicepresidente de la misma el señor gobernador del estado de Sonora, Maytorena o Pesqueira, Junta ésta que revisará y aprobará o no las funciones o trabajos de la Junta Agraria.

Ciertamente, la organización de los asuntos agrarios fue una de las materias que recibieron especial atención por los gobiernos constitucionalistas de Tamaulipas en las postrimerías del siglo XX; sin embargo, desafortunadamente nunca se pudo lograr que el Gobierno federal dictaminara favorablemente sobre ninguno de los expedientes. Desde la designación del general Caballero como gobernador constitucional de Tamaulipas, se inició la aplicación de los principios revolucionarios, como eran la creación

⁴⁵ Mora García, J. C., *op. cit.*, pp. 106 y 107.

de comisiones agrarias, cuya labor consistiría principalmente en la revisión de los títulos que amparasen bienes rústicos, en la colonización o reparto de los baldíos y en el fomento de la irrigación y la pequeña propiedad; ideas llevadas a la legislación una semana después de que la Revolución repartía el primer ejido, el 14 de junio de 1914, en las Borregas, propiedad de Félix Díaz en la jurisdicción de Matamoros, en un acto de reivindicación que efectuaba el general Lucio Blanco y su estado mayor, en el que figuraban el general Caballero y el coronel Raúl Garate, originarios de Jiménez y de Matamoros, respectivamente.⁴⁶

En tal virtud, este liberalismo, tradicional en los tamaulipecos, fue campo fecundo para recibir las tendencias sociales de mejoramiento del trabajador, y apenas iniciado el nuevo Gobierno, ya se reclaman salarios justos y condiciones humanas de vida.

⁴⁶ Saldívar, G., *op. cit.*, p. 290.

III. LA DOBLE LEGISLATURA DE 1918

Al mes siguiente de que sus fuerzas ocuparon la capital de la República, Carranza convocó a un Congreso Constituyente al que sometería un proyecto de Constitución que incluía las reformas decretadas durante la lucha armada. Instalado en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició sus trabajos en noviembre de 1916. En la mañana del 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución y fue promulgada el 5 de febrero. Firmaron la Constitución por Tamaulipas: Pedro A. Chapa, Zeferino Fajardo, Emiliano P. Navarrete y Fortunato de Leija.⁴⁷

Por otra parte, desde 1913, el derrotero histórico de Tamaulipas estaría marcado de varios sobresaltos, principalmente en su vida política. El Poder Legislativo del estado, que había funcionado regularmente desde la instalación de la IV Legislatura a finales de 1867 con la restauración de la República, fue disuelto por el gobernador Rábago, fiel seguidor del usurpador Victoriano Huerta, en los siguientes términos:

Artículo 1o. Se declara disuelta desde este momento la Cámara de Diputados del estado de Tamaulipas, e inhabilitada para ejercer sus acciones; en consecuencia, todos sus actos y disposiciones que de ella emanen, serán nulos y no percibirán la sanción del Poder Ejecutivo del propio estado.

Artículo 2o. Se convocará al pueblo tamaulipeco a elecciones extraordinarias de diputados al Congreso del estado, tan luego

⁴⁷ Zorrilla, J. F. *et al.*, *Tamaulipas. Una historia...*, cit., t. II, p. 193.

como lo permitan las circunstancias anormales en que se encuentra por ahora la mayor parte del territorio del mismo estado.

Artículo 3o. En su oportunidad se dictarán todas las disposiciones que se juzguen pertinentes para que tengan lugar las elecciones de que se trata el artículo anterior, sin perjuicio de las contenidas en la Ley Electoral vigente en el estado.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo del estado, en C. Victoria, Tamaulipas, a los nueve días de noviembre de mil novecientos trece. Antonio Rábago. Leopoldo T. Sánchez, oficial mayor.

Dicha resolución la fundamentaba en que “se impone una necesidad indiscutible la disolución de un cuerpo que, sobre ser inconstitucional en los presentes instantes, los restos que quedan de él son en su mayoría netamente perniciosos para la causa de la pacificación del pueblo en general y del estado en particular”.⁴⁸ Sin embargo, lo cierto es que el gobernador Rábago disolvió el Congreso local ante el temor de perder la plaza, y que los constitucionalistas empleasen la Legislatura como un instrumento para legitimar sus acciones políticas. De ahí que además de disolver la Legislatura mandara apresar a varios diputados, remitiendo algunos a la ciudad de México.⁴⁹ Para tal efecto, mediante decreto expedido el 9 de noviembre de 1913, Rábago establecía que “cesa el fuero constitucional de que han estado investidos los ciudadanos que formaron el XXVI Congreso Constitucional del estado de Tamaulipas, y, en consecuencia, en caso de resultarles responsabilidad por algún delito o falta, quedan sujetos a la jurisdicción de los tribunales respectivos”.

Una vez establecido el Gobierno constitucionalista de Carranza en 1917, el general Gregorio Osuna es designado gobernador del estado, con la consigna de sentar las bases que permitieran la elección constitucional de un Gobierno local. Sin embargo, Osuna es incapaz de cumplir su cometido, debido a la efervescencia

⁴⁸ Basoria Mata, C. y Limón Hernández, J. G., *Sedes...*, cit., p. 72.

⁴⁹ Zorrilla, J. F. et al., *Tamaulipas. Una historia...*, cit., t. II, p. 172.

política que se manifestaba a favor de los dos políticos de mayor peso en Tamaulipas por aquel entonces: Luis Caballero y César López de Lara.⁵⁰ En efecto, al general Osuna lo sucedieron el licenciado Ilizaliturri y el general Ricaut, y fue durante la gestión de este último, en febrero de 1918, cuando finalmente se realizaron elecciones para integrar los poderes Legislativo y Ejecutivo; pero los dos grupos políticos contendientes —es decir, los de Caballero, por un lado, y los de López de Lara, por el otro— se dividieron en la junta previa a la instalación de la Legislatura, atribuyéndose ambas la representación de la misma y reconociendo como gobernador a su respectivo candidato.

Al comunicar las dos legislaturas a la Secretaría de Gobernación su instalación, el licenciado Miguel Aguirre Berlanga, titular de la misma, telegráficamente les dirigió el siguiente mensaje:

Con motivo de las elecciones a poderes del estado de Tamaulipas, instalándose dos asambleas, cada una de las cuales pretendía ser la legítima Junta Preparatoria del Congreso; como resulta absurdo que haya en un mismo estado dos congresos y el Ejecutivo no puede calificar cuál de las dos agrupaciones que se dan ese nombre es la legítima, porque sería tanto como revisar los actos de las mismas, el gobierno constitucional y preconstitucional del estado no reconocen a ninguno de los dos grupos que se constituyeron en Congreso local, ni los actos de ellos. Cada una de las asambleas ha declarado gobernador al candidato de su partido, general López de Lara y general Luis Caballero, respectivamente, y lo han comunicado a los gobiernos federal y del estado. Por tanto, el primero, como el local, no reconocerá a ninguna de esas declaratorias por los motivos expresados. La paz pública será mantenida inalterable en el estado. Salúdolo. El secretario de Gobernación, Aguirre Berlanga.

En tal virtud, el general Ricaut desconoció ambas legislaturas y mandó desalojar a los diputados que ocuparan el recinto oficial.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 193.

Lo anterior motivó que el Senado de la República declarara nulas las elecciones de los poderes y nombrara gobernador provisional a Andrés Osuna, lo que además provocó que el general Caballero se rebelara en contra del presidente Carranza.⁵¹ Huelga recordar, además, que las elecciones de 1918 en Tamaulipas significaban, en primera instancia, la reinstalación del Congreso local que había sido disuelto desde noviembre de 1913, debiendo éste calificar como colegio electoral la investidura del nuevo gobernador de la entidad.

Las diferencias entre Caballero y López de Lara eran irreconciliables, a tal grado que, como lo recuerda el propio ex gobernador licenciado Emilio Portes Gil en sus memorias, incluso acordaron batirse en un duelo a muerte en la zona de Chapultepec en la ciudad de México.⁵² Sin duda, pues, este conflicto constituye un hito histórico de la vida política de Tamaulipas, al propiciar por vez primera la existencia de una doble Legislatura, ejemplo que, por cierto, siguieron otros estados de la República.

Ante la incapacidad del gobernador Osuna para convocar a nuevas elecciones en Tamaulipas, el 22 de agosto de 1919, el Senado de la República solicitó al presidente de la República una terna para nombrar un nuevo gobernador; Carranza la envió, y resultó favorecido el general Francisco González Villareal. De tal suerte que, en cumplimiento de su función principal como gobernador provisional, González Villareal convocó a comicios directos en la entidad para integrar la XXVII Legislatura y elegir gobernador.⁵³

⁵¹ Basoria Mata, C. y Limón Hernández, J. G., *Sedes...*, cit., p. 74.

⁵² Portes Gil, E., *Rraigambre de la revolución en Tamaulipas. Autobiografía en acción*, Ciudad Victoria, Gobierno del estado de Tamaulipas, 2008, p. 69.

⁵³ Zorrilla, J. F. et al., *Tamaulipas. Una historia...*, cit., t. II, p. 196.

IV. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE DE LAS TAMAULIPAS DE 1825

El primer texto constitucional tamaulipeco de 1825, base jurídica fundamental y pionera del derecho público de dicha entidad, fue expedido el 6 de mayo mediante el decreto 31 del Congreso Constituyente. Su texto consta de siete títulos con 247 artículos, e invoca para el acierto de su objeto al autor y legislador supremo de las sociedades, al igual que lo hacían los preámbulos de las Constituciones de Cádiz de 1812 y la Federal de 1824.

La Constitución tamaulipeco de 1825 establecía en su artículo 4o. que la soberanía del estado naturalmente reside en los individuos que lo componen, alejándose de esta forma de la tendencia gaditana, emulada justamente por el Constituyente nacional de 1824, quienes atribuían la soberanía esencialmente a la nación. Dicho reconocimiento no es baladí en lo absoluto, si tomamos en consideración que la soberanía nacional comprendía a gobernantes, gobernados y a los diferentes elementos del estado, mientras que la soberanía popular postula la residencia de ésta únicamente en el seno del pueblo mismo. De ahí que sea oportuno enfatizar que el legislador tamaulipeco se alejó de la pauta dictada por el pacto federal y gaditano, prefiriéndose acoger en cambio al espíritu del artículo 5o. del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.

Por otro lado, no menos importante, está el tema religioso, ya que el artículo 7o. de la primera Constitución tamaulipeco reconocía a la religión católica, apostólica y romana como única religión del estado, prohibiendo para tal efecto el ejercicio de cualquier otra. Dicha intolerancia religiosa igualmente era palpable

en la Constitución gaditana en su artículo 12 o en la Federal en su artículo 3o. Ello explica, perfectamente, la permanencia de dichos atavismos históricos —comunes en casi toda Hispanoamérica— durante buena parte del siglo XIX, mismos que no daban lugar, por aquél entonces, a tan siquiera avizorar un posible estado laico.

1. Las garantías individuales

En lo que se refiere a garantías individuales, es digno de reconocerse que el Constituyente tamaulipeco introdujo una serie de disposiciones, no reconocidas expresamente en la Constitución Federal del 24, pero sí en el Decreto Constitucional para la América Mexicana de 1814 o en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

Por ejemplo, el capítulo V del Decreto Constitucional para la América Mexicana de 1814 se intitula “De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”, coincidiendo prácticamente con el artículo 9o. de la Constitución tamaulipeco de 1825, al señalar que “Todo hombre que habite en el estado, aún en clase de transeúnte, goza los derechos imprescriptibles de libertad, seguridad, propiedad, é igualdad”.

Por lo que toca a la esclavitud, al igual que lo hace la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada literalmente en el artículo 30 del Acta Constitutiva de la Federación, su prohibición también estaba prevista tanto en el artículo 24 del Decreto Constitucional para la América Mexicana, cuando señalaba que “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad”, como en el artículo 10 de la Constitución tamaulipeco de 1825, al garantizar la “arreglada libertad de imprenta, y prohibir absolutamente la esclavitud en todo su territorio”.

El artículo 36 del Decreto Constitucional para la América Mexicana estipulaba que “las contribuciones públicas no son ex-

torsiones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa”; lo cual parcialmente corresponde con lo establecido en el artículo 14 de la Constitución de 1825, donde señala que “en correspondencia todo hombre que habite en el estado está obligado á cumplir las leyes, á respetar y obedecer las autoridades, y á contribuir como el estado lo pida a sostenerlo”.

Es conveniente, sin embargo, enfatizar que la redacción de los artículos 9o., 10 y 14 corresponde, casi de manera idéntica, con la de los artículos 8o., 9o. y 10, respectivamente, de la Constitución Política del estado de Jalisco, expedida el 18 de noviembre de 1824, es decir, casi seis meses antes de que entrara en vigor la de las Tamaulipas de 1825.

Por ello, en lo que a garantías individuales se refiere, podemos afirmar con absoluta propiedad que estamos ante una circulación de modelos; modelos provenientes tanto del Decreto Constitucional para la América Mexicana, como del Acta Constitutiva de la Federación, e incluso hasta de otros textos constitucionales locales, como la del estado de Jalisco de 1824.

Sin embargo, es igualmente cierto que el Constituyente tamaulipeco, al menos en materia de garantías individuales, sí fue relativamente innovador, toda vez que los artículos 11, 12 y 13 establecían el derecho a cualquier ciudadano de acudir ante la Legislatura en caso de sufrir algún menoscabo en sus derechos, para lo cual se disponía a esta última las facultades expresas necesarias (establecidas en el artículo 94 constitucional) para reparar la obstaculización del ejercicio de un determinado derecho, a favor de los gobernados.

En efecto, al establecer el artículo 10 de dicha Constitución que el estado garantizará los derechos enumerados en los nueve artículos que lo anteceden, prevé un mecanismo para la salvaguarda, diseñado de la siguiente forma:

Artículo 11. En consecuencia todo habitante del estado tiene derecho para pedir á la Legislatura la corrección de las infracciones que note, y á obtener la reparación de los obstáculos, que le em-

baracen él ejercicio de sus derechos, con tal que lo haga con tranquilidad y decencia. Estas reparaciones no pueden diferirse arbitrariamente, ni rehusarse.

Artículo 12. Así mismo todos deben encontrar un remedio en el recurso á las leyes del estado para toda injuria, ó injusticia, que pueda hacérseles en sus personas, ó en sus bienes, y conforme á ellas debe administrárseles la justicia cabalmente, y sin más dilación, que la que señalen las leyes.

Artículo 13. Ni el Congreso, ni otra autoridad podrán tomar la propiedad, aún la de menos importancia de ningún particular. Cuando para cada objeto de conocida utilidad común sea preciso tomar propiedad de alguno será antes indemnizado á vista de hombres buenos, nombrados por el Gobierno del estado, y el interesado.

En fin, este resulta ser un valioso antecedente de los juicios de garantías y de la limitación del poder en el país.

2. *División de poderes*

Por lo que respecta a la parte orgánica de la primera Constitución tamaulipecana, cabe destacar que la circulación de modelos es absoluta, tomando como referente para el trasplante institucional a la Constitución Política de Jalisco, siendo más que revelador el hecho de que la tamaulipecana se divide en siete títulos al igual que la de Jalisco, teniendo la primera doscientos cuarenta y siete artículos, mientras que la segunda contiene doscientos setenta y dos, correspondiendo los títulos de ambas a las mismas materias.²¹

²¹ El término *circulación de modelos* expresa la existencia de ciertos *modelos* que se presentan como *formas ejemplares* que postulan por sí mismos su propia *circulación*, demostrándose así la dificultad para la creación o aparición de un *modelo original*, a diferencia de lo que ocurre con las *imitaciones*, lo que explica que el fenómeno de la *imitación-recepción* constituya la vía general para la *circulación* de los modelos constitucionales. Pegoraro, L. y Rinella, A., *Diritto pubblico comparato*, Padua, CEDAM, 2007, p. 91.

Ciertamente, como ya hemos anotado más atrás, el texto constitucional tamaulipeco contiene disposiciones generales para garantizar el ejercicio de derechos civiles y ciudadanos que no se encuentran en la jalisciense ni en la Federal. Sin embargo, en lo relativo a la división de poderes, identificación de organismos públicos y funciones de las autoridades, el Constituyente tamaulipeco continuó emulando a su modelo inspirador, el jalisciense, estrictamente en la redacción del texto constitucional, aunque también es verdad que tanto éste como aquél se nutrieron de modelos constitucionales provenientes de Constituciones de ámbito nacional y extranjero, tal y como sucedió con el principio de la división de poderes.

El principio liberal de la división de poderes, el cual más que ser un dogma de filosofía política es una receta de técnica política que garantiza el equilibrio entre los poderes del estado, fue tempranamente adoptado en los documentos fundacionales de la nación mexicana. Baste, para tal efecto, observar las disposiciones de los siguientes documentos:

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 sostiene en su capítulo II “De la Soberanía”, artículo 50., que “la soberanía reside originariamente en el pueblo, y en su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución”. Luego, más adelante, establece en sus artículos 11 y 12 que “son tres las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares; por ello, estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial no deben ejercerse, ni por una sola persona, ni por una sola corporación”.²²

²² Como bien ha señalado don José Miranda, las fuentes que sirvieron de inspiración principal a los legisladores de Apatzingán fueron, primordialmente, las Constituciones, no así la federal estadounidense o la gaditana, siendo más próximas al Decreto mexicano de 1814 los *Elementos constitucionales* de don

En el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, por su parte, se establece que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación, siendo esta última libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no pudiendo ser patrimonio de ninguna familia ni persona, con lo cual en su artículo 90. prevé que “el poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”.

De esta forma, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 recoge el espíritu de las disposiciones relativas a la soberanía nacional previstas en los textos fundacionales de la nación mexicana, afirmando que ella adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal, para lo cual se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo, y Judicial. Pero, además, el Constituyente Federal del 24 hace extensiva dicha prescripción a todos los estados de la Federación, luego de prever en su artículo 157 que “el Gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo, y Judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo”.

Para tal efecto, durante los subsecuentes tres numerales, el Constituyente del 24 previó que el Poder Legislativo de cada estado resida en una legislatura compuesta del número de individuos que determinen sus Constituciones particulares, electos popularmente y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan; que las personas a quienes los estados confiaren su Poder Ejecutivo, no podrán ejercerlo sino por determinado tiempo, que fijará su

Ignacio Rayón, los *Sentimientos de la nación* de Morelos y el *Reglamento para la reunión del Congreso*, expedido por el mismo Morelos el 11 de septiembre de 1813. Citado por Madrid, Miguel de la, “División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán”, en varios autores, *Derechos del pueblo mexicano..., cit.*, t. II, p. 128.

Constitución respectiva, y que el Poder Judicial de cada estado se ejerza por los tribunales que establezca o designe la Constitución.

Bajo este orden de consideraciones, es imposible soslayar que el principio de la división de poderes, fuente inspiradora de cualquier Constitución liberal que fuese diseñada desde y a partir de las postrimerías del siglo XVIII, se convirtió en un requisito *sine quan non* de toda organización política, tal y como quedó expresado en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al referir que “toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene Constitución”.

Esto último explica por qué, luego de la experiencia colonizadora española y de los supuestos abusos del emperador Iturbide, la nación mexicana se adhirió a ese pesimismo antropológico inherente al pensamiento político de clásicos como Aristóteles, Polibio, Locke o Montesquieu, quienes desde su particular perspectiva postulaban la división del poder político como la mejor fórmula para contener los excesos del poder mismo; es decir, lo que el Barón de la Brède expresaría en los siguientes términos: “es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene el poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites. ¡Quién lo diría! La misma virtud necesita límites”.²³

En tal virtud, el Constituyente tamaulipeco de 1824-1825, fiel a la disposición del primer pacto federal mexicano, contenida en su artículo 161, organizó su gobierno y administración interior sin oponerse al mismo; de tal suerte que en el artículo 34 de la Constitución tamaulipeca se estableció que conforme a la forma de gobierno republicano, representativo, popular federado, se divide para su ejercicio el Poder Supremo del estado en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

²³ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos, 1987, Libro XI, cap. IV, p. 106.

3. Reforma constitucional

El texto constitucional tamaulipeco de 1825 reconocía un procedimiento agravado de reforma constitucional, no sólo por la exigencia temporal mínima exigida para realizarla, sino sobre todo porque preveía una especie de plebiscito atenuado, toda vez que los ciudadanos tenían la posibilidad de elegir a los diputados encargados de votar la reforma con posterioridad a la fecha en que la propuesta era presentada al pleno del Congreso del estado.

Toda propuesta de reforma a la Constitución local debía hacerse por escrito y firmarse por, cuando menos, tres diputados. Luego, el Congreso únicamente publicaba la propuesta, a fin de que quienes estuvieran interesados opinasen, pues no era sino hasta la siguiente Legislatura cuando se decidía si se admitía o no la propuesta a discusión. En caso de que ésta se desechara, no podía volver a presentarse la misma proposición durante la misma legislatura, pero, en caso contrario, se publicaba nuevamente para que fuese leída en las próximas juntas electorales de partido. Y así, finalmente, después de dos legislaturas, era la tercera Legislatura quien discutía y, en su caso, aprobaba la reforma constitucional.

4. Estructura orgánica de la Constitución tamaulipeco de 1825

A. El Poder Legislativo

Así, por lo que respecta al Poder Legislativo local, la Constitución tamaulipeco de 1825 preveía que el Congreso de los diputados estaría compuesto por once miembros, uno por cada partido, y se renovaría en su totalidad cada dos años.

Para ser diputado se requería ser ciudadano tamaulipeco en el ejercicio de sus derechos; esto es, aquellos nacidos en el territorio del estado y los avecindados en él, nacionales o extranjeros, sin importar el tiempo de dicha vecindad. Además, se exigía ser ma-

yor de veinte y cinco años de edad, con vecindad en el estado durante los tres años continuos inmediatos a su elección, mientras que a los naturales les bastaba ser vecinos al tiempo del nombramiento, no importando, pues, el tiempo de la vecindad.

Los extranjeros únicamente podían ser diputados siempre que tuvieran cuando menos diez años de vecindad en el estado, pero tratándose de los extranjeros americanos bastaba con que éstos tuvieran cuando menos cuatro años de vecindad en la entidad.

El texto constitucional de 1825 establecía la prohibición para ser diputado a los militares de cualquier clase, siempre que no estuviesen en servicio, así como a los eclesiásticos curas de almas por el partido donde ejercieran sus funciones religiosas. Además, este derecho político estaba vedado igualmente tanto a los empleados de la Federación como a los funcionarios civiles de nombramiento del Gobierno del estado.

Por otro lado, el principio de la irresponsabilidad política de los diputados lo encontramos en el artículo 49 constitucional, donde se establece que:

En ningún tiempo podrán los diputados ser acusados, juzgados, ni reconvenidos por las opiniones que durante su encargo, y en el desempeño de él, hayan manifestado de palabra ó por escrito; y en las causas criminales, que contra ellos se intenten, serán juzgados por el tribunal que se dirá, previa declaración del Congreso de haber lugar á la formación de causa. Mientras duren las sesiones no podrán los diputados ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

La elección de los diputados era popular pero indirecta, a través de juntas electorales municipales y de juntas electorales de partido.

Para tal efecto, las juntas electorales municipales se celebraban el primer domingo de mayo del año en que se fuese a realizar la renovación del Congreso de los diputados. En estas jornadas electorales se nombraba a los electores de partido —500 por cada

alma— que eventualmente habrían de elegir al diputado ante la junta electoral de partido, y cuya duración podría ser hasta de tres días, siempre que así fuese necesario. Dicha jornada era notificada a la población en general a partir del domingo anterior a su celebración, a través de la primera autoridad civil de la localidad.

La votación se verificaba de manera oral, acercándose para tal efecto el elector a la mesa, diciendo al secretario en voz baja, pero de modo que lo percibieran el presidente y los escrutadores, el nombre del votado, a la vez que el secretario conformaba una lista nominal de los votantes y los votados. En el caso de que ninguno de los votados obtuviese la mayoría absoluta, entraban en escrutinio los dos candidatos que hubiesen tenido mayoría respectiva, y en caso de empate, se repetía la votación, pero si el resultado se repitiese por segunda vez entonces se decidía por suerte. Una vez concluida la elección, se levantaba un acta firmada por el presidente, escrutadores y secretarios, remitiéndose copia autorizada a la primera autoridad civil local del pueblo cabecera de partido, mientras que a cada elector se le otorgaba un oficio de aviso, firmado por el presidente y el secretario, que le acreditaba como tal.

Las juntas electorales de partido se celebraban en el pueblo que fuera su cabecera el tercer domingo de mayo, justo dos semanas después de celebradas las juntas electorales municipales. La junta se llevaba a cabo en la sala del Ayuntamiento, donde una vez concluido el proceso de instalación de la misma, se nombraba por escrutinio secreto, a través de cédulas, al diputado propietario, siendo éste quien hubiese obtenido el voto mayoritario de los electores. Posteriormente, se elegía al diputado suplente. Una vez que concluía la elección, se remitían copias de las actas de dicha sesión a la Comisión Permanente del Congreso, al Gobierno del estado y a las autoridades municipales de los pueblos integrantes del partido.

Por otro lado, si bien es cierto que el procedimiento para la elección de los diputados para el Congreso General de la Federa-

ción era muy similar al de elección para diputados al Congreso del estado, es igualmente cierto que éste se definía expresamente en los contornos del Suplemento de la sección quinta, intitulado “De la elección de los diputados para el Congreso General de la Federación”, en donde se preveía puntualmente cómo se habrían de elegir a éstos.

En efecto, el mismo día que se realizaba la elección a los diputados del Congreso del estado, es decir, el tercer domingo de mayo en las juntas electorales de partido, se elegía un elector para que concurriese junto con los demás a la capital del estado a nombrar a los diputados al Congreso de la Federación, conviniendo señalar a propósito de ello que, de acuerdo con la Constitución Federal vigente en la época, la base para el nombramiento de los diputados al Congreso nacional era la población, razón por la cual se nombraba a un diputado por cada ochenta mil almas, exceptuándose de lo anterior aquellos estados cuya población fuese inferior a esta cifra poblacional, pues de igual forma tenían derecho a la representación de un diputado.

Para ser elector de los diputados al Congreso General se requerían las mismas calidades de aquellos legitimados para elegir a los diputados del Congreso del estado. Los electores se presentaban en la capital del estado ante el presidente del Consejo de Gobierno, quien levantaba un registro de los mismos. Cuatro días antes de la elección los electores se reunían en un paraje, previamente establecido, a fin de examinar sus credenciales asignadas con antelación por las juntas electorales de partido, bajo el auxilio de un presidente, dos escrutadores y un secretario, además de tres miembros más de la Junta encargados de la revisión de las mismas.

El primer domingo de octubre se reunían los electores para nombrar a los diputados al Congreso General de la Federación, observándose para ello las mismas formalidades que la Constitución preveía para la elección de los diputados al Congreso del estado. Finalmente, realizada la elección, la Junta remitía al presidente del Consejo de Gobierno las actas de las elecciones,

mientras que a los elegidos se les entregaba un oficio que tendría efectos de acreditación, dando así cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Federal de 1824.

B. El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo del estado residía en un gobernador, quien requería ser ciudadano tamaulipeco en el ejercicio de sus derechos, mayor de treinta años, natural de la República mexicana. No podían ser gobernadores los extranjeros americanos que no tuvieran cuando menos diez años de vecindad en el estado, ni los eclesiásticos, ni los militares que estuvieran en servicio en el ejército permanente de la Federación. El cargo de gobernador se ejercía durante cuatro años, no podía ser reelecto para el periodo inmediato, e iniciaba su encargo el 1o. de octubre inmediato siguiente a la elección.

Para la elección de gobernador se observaban las mismas formalidades que para las de los diputados del Congreso del estado. Para tal efecto, en cada Junta Electoral de partido, justo al día siguiente de la elección de diputados al Congreso del estado, se nombraba por mayoría absoluta de votos a un individuo para gobernador. Las actas derivadas de dicha elección se remitían a la Comisión Permanente del Congreso del estado, donde se calificaban y se enumeraban los votos. Era gobernador quien reuniese la mayoría absoluta de los votos de los partidos, tomándose en consideración para ello el número de los partidos que sufragaron, sin importar el número de individuos que conformaban las juntas electorales de partido.

Para el caso de que ninguno de los individuos obtuviera la mayoría, el Congreso elegía a quien le siguiese en número de votos al que más, a fin de que compitiera con éste por la mayoría de los votos. Todas las elecciones del Congreso eran por mayoría de votos y por escrutinio secreto. En caso de empate se repetía la votación, y si ésta se presentase por segunda ocasión, decidía la suerte.

El gobernador se auxiliaba de un Consejo de Gobierno, el cual era un organismo de consulta y vigilancia del cumplimiento de la ley con facultades para intervenir en la designación de jefes de policía y glosa de cuentas públicas, reconociendo su origen en la organización política de algunos estados de la Unión Americana, particularmente de la Constitución del estado de Massachussets de 1780.²⁴ El Consejo de Gobierno de componía de cinco miembros propietarios y dos suplentes, renovándose cada dos años, impidiendo la reelección inmediata y presidido por el gobernador.

El artículo 119 de la Constitución Federal de 1824 establecía la responsabilidad de los secretarios de despacho por los actos del presidente que autoricen con su firma, y que fuesen en contra de dicho texto constitucional, del Acta Constitutiva, de leyes generales y Constituciones particulares de los estados.

En tal virtud, el presidente del Consejo de Gobierno previsto en el artículo 146 de la Constitución de Tamaulipas de 1825, tenía a su cargo todos los negocios del Gobierno supremo del estado, siendo el único responsable con su persona y empleo de las resoluciones que autorice el gobernador en flagrante contraposición del texto constitucional federal y del estado, o de justicia notoria.

C. *El Poder Judicial*

El título III del texto constitucional tamaulipeco de 1825 está destinado a regular al Poder Judicial del estado. Ahí se establece que la administración de justicia, tanto en lo civil como en lo criminal, corresponde exclusivamente a los tribunales y jueces que establece la Constitución, advirtiendo además que ni el Congreso, ni el Gobierno podrán en ningún caso ejercer funciones judi-

²⁴ Zorrilla, J. F., *Contribución..., cit.*, p. 13.

ciales, avocarse las causas pendientes, ni mandar abrir las concluidas.

La garantía del debido proceso estaba contenida en el artículo 163 del texto constitucional de 1825, estableciendo que todo hombre de cualquier clase y condición que sea debía ser juzgado en el estado, en sus negocios civiles y criminales por las mismas leyes y por los propios tribunales. Además, nadie podría en ningún caso ser juzgado sino por los tribunales y leyes establecidas con anterioridad al acto por el que se le juzgue, y quedando proscrito todo efecto retroactivo de la ley.

De igual forma, se preveía que todos los negocios judiciales del estado se terminarán dentro de su territorio, esto es, ante los tribunales del mismo y hasta su último recurso; además, en ninguno podrá haber más de tres instancias, y tres sentencias definitivas. El juez que hubiese dictado sentencia a un negocio no podría sentenciarlo en otra instancia, ni resolver en el recurso de nulidad promovido por una resolución de dicha instancia.

De igual forma, la Constitución de 1825, además de disponer otras normas para la justicia civil y criminal, considera que, para efectos de una mejor organización judicial, los alcaldes de los pueblos serán jueces conciliadores de determinación gubernativa y de instrucción limitada, a prevención con los jueces de primera instancia, en causas criminales y civiles. Para tal efecto, se dispuso que en los pueblos cabeceras del departamento (distritos judiciales en la actualidad) se instalaran juzgados de primera instancia, y se autorizaron “jueces de hecho” (jurados) a juicio del Congreso. Pero al designarse a los jueces de hecho se nombraba un juez superior, determinando los primeros únicamente si el reo era autor o no de un hecho determinado, siendo función del juez superior la valoración de las pruebas e indicios, así como la declaración del grado del delito.

La Corte Suprema de Justicia estaba establecida en la capital del estado, y se dividía en tres salas. La primera y la segunda sala tenían un magistrado y dos colegas cada una, mientras que la tercera era colegiada con tres magistrados. Pero, es conveniente en-

fatizar que los colegas de la primera y la segunda sala eran designados uno por cada parte, en todos los negocios civiles. Tratándose de los asuntos fiscales, el ministro general de la Hacienda del estado se encargaba de designar a un colega y el causante a otro, mientras que en los asuntos del orden criminal, uno era nombrado por el reo y otro por el fiscal adscrito a la Sala. De ahí que esta configuración sea considerada *sui generis*, toda vez que la Primera Sala conocía en segunda instancia de todos los negocios civiles y criminales, en tanto que la Segunda Sala se avocaba a los negocios en tercera instancia.²⁵ En cambio, a la Tercera Sala le correspondían los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos, sujetos entonces a fuero especial, conociendo también de los problemas de competencia de los jueces de primera instancia, consultas por dudas de aplicación de la ley formuladas por los organismos judiciales, nulidad de sentencias ejecutoriadas y revisión de listas de todos los juzgados.

D. *Los ayuntamientos*

En aras del buen funcionamiento del gobierno interior del estado, había ayuntamientos elegidos popularmente, los cuales se componían por el alcalde o alcaldes, regidores y un síndico procurador, estableciendo una reserva de ley a fin de que una ley general estableciera el régimen electoral y de organización de los municipios. Podía darse el caso de que existiesen varios alcaldes en un mismo pueblo, siempre que se considerase conveniente a juicio del gobernador. Asimismo, para que hubiese Ayuntamiento en un determinado pueblo, se requería que en su comarca existiesen más de dos mil almas de población; pero, debido a circunstancias particulares, el Congreso podría disponer el establecimiento de ayuntamientos, incluso en aquellos pueblos que tuvieran una población menor a la requerida.

²⁵ *Ibidem*, p. 16.

Finalmente, luego de concluidos los trabajos de elaboración y aprobación de la primera Constitución local, los integrantes de la primera diputación del estado hicieron públicos los obstáculos y sinsabores que tuvieron que salvar, pero que no los hizo desistir de su misión; señalaban la existencia de fuerzas enemigas del estado que trataron de impedir la consumación de la importante tarea, entre los que se encontraban los diputados Francisco Medina Garza Leal, Venustiano Barragán y Antonio Barón, quienes se habían desentendido de sus responsabilidades y no habían acudido a las sesiones de trabajo para elaborar el texto constitucional tamaulipeco de 1825.²⁶

²⁶ Reséndez González, T., *Noticias del noreste mexicano (Tamaulipas en los siglos XVIII y XIX)*, Ciudad Victoria, Gobierno del estado de Tamaulipas, 2007, p. 65.

V. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE TAMAULIPAS DE 1920

La Constitución de 1920 fue expedida el 20 de abril por la Legislatura instalada con carácter de Congreso Constituyente, según decreto 6 del 26 de enero del mismo año. Su texto consta de once títulos, ciento ochenta y tres artículos y diez disposiciones transitorias, derogando así la Constitución local de 1871 y las leyes que la reformaron.

El texto de la Constitución, como atinadamente sostiene Juan Fidel Zorrilla, se redactó cuidadosamente y somete el régimen político del estado al pacto federal. Establece las categorías de tamaulipecos y ciudadanos tamaulipecos —previstas desde la Constitución de 1825—, reconociendo a todos sus habitantes la inviolabilidad del derecho de propiedad, la libertad de asociación y los derechos que garantiza la Constitución Federal de 1917. El poder público se dividía para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, estableciendo elecciones directas para diputados, gobernador y magistrados de Tribunal Superior del estado. El Congreso se integraba por quince diputados propietarios, con igual número de suplentes, estableciendo meditadamente las facultades de la Legislatura, así como su instalación y labores. Entre las atribuciones del Congreso se observa la de aprobar el nombramiento del tesorero general del estado, y entre las prohibiciones destacan la de arrogarse facultades extraordinarias y la de dispensar estudios para otorgar títulos profesionales. Asimismo, se consagra un capítulo bien redactado sobre la iniciativa y formación de leyes, tomando en cuenta la base del sistema de discusión, aprobación,

expedición, promulgación y publicación. Los diputados se elegirían por comicios populares directos.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, éste se depositaba en el gobernador, para cuyo cargo se señalaron requisitos y calidades personales. Se fijaron, además, las atribuciones y prohibiciones para el Ejecutivo en forma cuidadosa, tendiendo las segundas a impedir la ejecución de actos arbitrarios. Así también, continuando con la tradición constitucional desde 1825, el secretario general de Gobierno dispone del refrendo respecto a todo acuerdo, circular, orden o disposición que dicte el gobernador, atribuyéndosele responsabilidad solidaria respecto a los actos en que interviene.

La organización del Poder Judicial se depositó en el Tribunal Superior de Justicia (llamado así por primera vez en el estado), en los jueces de primera instancia, en los jueces de paz y en los tribunales y jurados que estableciere la ley. Se ordenó que ningún negocio tuviese más de dos instancias. La composición del Tribunal fue integrada con tres magistrados propietarios y tres suplentes, funcionando en pleno y en salas, para conocer de los asuntos propios de un organismo de segunda instancia, con facultades para designar jueces. Se destinó, además, un capítulo para los tribunales inferiores. En el artículo 106 constitucional se dispuso que los magistrados fueran designados por elección popular directa, renovándose el tribunal cada cuatro años, pudiendo ser reelectos sus miembros. Al tribunal se le confirieron atribuciones para designar a los jueces de primera instancia y a los jueces de paz, éstos a propuesta, en terna, del Ayuntamiento. También se le dio facultad para designar defensores de oficio, y para conceder, negar y autorizar los fiat notariales.

La Constitución se ocupó, además, de sentar las bases de la defensoría de oficio y del Ministerio Público como organismos relacionados con la administración de justicia. El título octavo se destinó para la organización básica de los municipios, a los que se dotó de personalidad jurídica de derecho público, y para designar a sus funcionarios por elección directa, renovables cada

dos años. El título noveno se dedicó a las secciones de administración general, debidamente clasificadas. Finalmente, la Constitución tamaulipeca de 1920 también consagró sendos títulos a la responsabilidad de los funcionarios, a las reformas al texto y a su inviolabilidad. Siguió la clasificación que divide a los delitos en oficiales y comunes para los efectos de la responsabilidad de los funcionarios, y respecto a los procedimientos a seguir para el conocimiento de los hechos.⁵⁵

⁵⁵ Zorrilla, J. F., *Contribución..., cit.*, pp. 22-25.

VI. EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1921

El texto constitucional tamaulipeco de 1920 tuvo una efímera vigencia, pues fue promulgado precisamente el mismo día en que se expidió, por los obregonistas, el Plan de Agua Prieta para derrocar a don Venustiano Carranza. Como se ha dicho anteriormente, desconocido el gobierno del general Rafael Cárdenas, el licenciado Emilio Portes Gil fue designado gobernador por Adolfo de la Huerta el 14 de mayo de 1920. Sin embargo, ante la renuncia de Portes Gil el 30 de junio siguiente, el Senado de la República nombró gobernador provisional del estado a José L. Morante, con la consigna expresa de convocar a elecciones, a fin de establecer un nuevo Congreso con carácter de Constituyente.

La Constitución del estado de Tamaulipas de 1921, actualmente vigente, se expidió el 27 de enero, y se promulgó el 5 de febrero del mismo año por el gobernador provisional José L. Morante. Comenzó a regir el 10 de mayo de 1921 y derogó todas las leyes, circulares y disposiciones que se opusieren a su texto, sin mencionar el precepto derogatorio a la Constitución anterior.

VII. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE TAMAULIPAS DE 1921

El texto constitucional vigente en el estado de Tamaulipas de 1921 encuentra su antecedente inmediato en la Constitución local de 1920, cuyas disposiciones recibieron a su vez una impronta de las de 1825, 1857 y 1871. La Constitución de 1921 ha sido reformada en poco más de 130 ocasiones a lo largo de casi nueve décadas de vigencia; sin embargo, ciertamente, es admisible que aún predomina su texto original. El actual texto constitucional tamaulipeco está dividido en trece títulos que contienen ciento sesenta y siete preceptos, y nueve artículos transitorios. Como ha señalado Juan Fidel Zorrilla, su redacción no siempre es afortunada, pues algunos preceptos son difusos, mientras que otros contienen repeticiones y algunos más son reglamentarios en extremo.⁵⁶

Como es bien sabido, la naturaleza representativa popular del Gobierno de los estados federales se consagra a nivel constitucional. Sin embargo, ello no es óbice para que los estados federados posean autonomía, tal y como se desprende del artículo 115 constitucional, al señalar que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre... Por lo tanto, queda claro el carácter representativo de los gobiernos estatales, especificándose que, además, es popular. Esto quiere de-

⁵⁶ Zorrilla, J. F. *et al.* (comps.), *Tamaulipas, textos..., cit.*, p. 277.

cir que las autoridades de los estados no pueden ser designadas por las autoridades federales mediante una representatividad en segundo grado, tal y como ocurría en el caso del Gobierno de la ciudad de México hasta antes de 2000. Los gobiernos locales tienen que ser, entonces, una representación inmediata de su propia población.

Así quedaba plenamente consagrado en su artículo 20, de la siguiente manera:

Artículo 20. La soberanía del estado reside en el pueblo, y a nombre de esta la ejerce del poder público del modo y en los términos que establecen esta Constitución y la general de la república. El estado no reconoce en los poderes supremos de la unión ni en otro alguno, derecho para pactar o convenir entre ellos o con nación extraña, aquello que lesione la integridad de su territorio, su nacionalidad, soberanía, libertad e independencia, salvo el caso a que se refiere la constitución general de la república.

Pero, además, el texto constitucional tamaulipeco reafirma la soberanía popular en su artículo 21, mediante el cual reconoce que el estado adopta la forma de gobierno establecida en el artículo 4o. de la misma; es decir, la de un “gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre, en los términos que establezca la Ley Orgánica Municipal”.

1. Los derechos fundamentales en la Constitución Política de 1921

Como bien señala el profesor Fix-Zamudio, es demasiado conocido que la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917 inició la etapa del llamado “constitucionalismo social”, al elevar a nivel de normas fundamentales los derechos de los grupos sociales desprotegidos, campesinos y trabajadores, en sus artículos 27 y 123; ejemplo que fue seguido por varios textos constitucionales de

la primera posguerra, en particular la Carta de Weimar de 11 de agosto de 1919.⁵⁷ En tal virtud, es innegable que la importancia que reviste el análisis de los derechos consagrados en la Constitución Federal de 1917, pero, a la luz del enfoque utilizado en esta obra, es igualmente fundamental poder apreciar si éstos fueron o no incluidos originalmente en el texto constitucional tamaulipeco de 1921.

En la redacción original del texto constitucional tamaulipeco no se hace un reconocimiento detallado de los derechos fundamentales que la misma dice garantizar; aunque, ciertamente, su artículo 1o. afirma lo siguiente:

El estado de Tamaulipas es libre, soberano e independiente en cuanto a su Gobierno y administración interiores; pero está ligado a los poderes de la Unión como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, en todo aquello que fija expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes que de ella emanen.

Asimismo, el artículo 17, al ampliar aún más el espectro de los derechos que la Constitución tamaulipeco salvaguardaba, establecía originalmente lo siguiente:

I. La inviolabilidad de la propiedad, la cual no podrá ser ocupada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización;

II. La libertad de asociarse o reunirse con cualquier objeto lícito, pero en asuntos políticos es exclusiva de los ciudadanos tamaulipecos en los términos que establece la Constitución General de la República;

III. Los derechos que la Constitución General expresa bajo el título de “Garantías individuales”.

⁵⁷ Fix-Zamudio, H., “La democracia social”, en varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 497.

Sin embargo, no fue sino hasta 2003, mediante el decreto 285 del 28 de mayo, publicado en el número 66 del *Periódico Oficial* del estado con fecha 3 de junio del mismo año, que se adicionó un segundo párrafo al artículo 16, y se reformaron las fracciones I y III del artículo 17, en el que se estableció el reconocimiento a los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Federal de 1917, así como de aquellos consagrados por el derecho internacional, en los siguientes términos:

Artículo 16. Son habitantes del estado, todas las personas que residen en su territorio, sea cual fuere su estado y condición.

El pueblo de Tamaulipas establece que el respeto a las libertades y derechos fundamentales constituye la base y el objeto de las instituciones públicas y sociales. En consecuencia, en el estado toda persona goza de las garantías individuales reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y condiciones que la misma establece; y disfruta de las libertades y derechos fundamentales contenidos en los tratados internacionales de los que forma parte el estado mexicano, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. *El Poder Ejecutivo*

El segundo párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal de 1917 establecía que los gobernadores no podían ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años. Así, pues, bajo esta tesisura, el constituyente tamaulipeco, al igual que el federal, en el artículo 81 constitucional, previó que el gobernador ejercería sus funciones por cuatro años, impidiéndosele igualmente ser reelecto para el periodo inmediato. No fue sino desde el decreto 25, del 10. de marzo de 1943, publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 27 de marzo del mismo año, que la Constitución local estableció en su artículo 80 que el gobernador

ejercerá sus funciones por espacio de seis años, sin que pueda volver a desempeñar ese cargo ni por una nueva elección, ni con carácter de provisional o interino.

De acuerdo con el título V de la Constitución del 21, la elección para gobernador se verifica de manera directa, en los términos que la Ley electoral señale, y era calificada por el Congreso local, el cual se erigía en Colegio Electoral dentro de los diez primeros días de sus sesiones ordinarias del año que correspondiera, a fin de realizar el escrutinio de los votos emitidos en la elección, para posteriormente declarar al ciudadano que resultara electo para gobernador mediante un decreto. Posteriormente, con las reformas constitucionales de 1995 se creó un órgano especializado en la organización y vigilancia de las elecciones, tanto para gobernador, como para diputaciones y ayuntamientos.

3. El Poder Legislativo

El Poder Legislativo se encomienda al Congreso del estado, que tiene la naturaleza de una asamblea deliberante compuesta originalmente de quince diputados (treinta y dos en la actualidad) propietarios, con igual número de suplentes, designados por elección directa.

Para ser diputado se requieren determinadas calidades; por ejemplo, ser ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos, nacido en el estado o vecino con residencia en él, por más de cinco años; tener veintiún años cumplidos el día de la elección, y poseer suficiente instrucción. Además, los diputados propietarios, desde el día de su elección, y los suplentes en ejercicio, no pueden aceptar, sin permiso del Congreso, empleo alguno de la Federación, del estado o de los municipios, por el cual se disfrute sueldo, excepto en el ramo de la instrucción.

En contraposición, los diputados disfrutan de inviolabilidad en sus opiniones y de fuero, requiriéndose declaración del Congreso para ser sometidos a proceso, tanto por delitos comunes

como oficiales. Se disponen normas para la instalación y labores del Congreso, dividiéndose las sesiones en dos periodos ordinarios, siendo la diputación permanente la que funge en los periodos intermedios y la que puede convocar a periodos extraordinarios. Los diputados tienen acceso a todas las oficinas públicas del estado, en vía de información. En efecto, dicha prerrogativa se justifica ante la obligación que tienen los diputados de informarse en el Distrito que representa, cuando menos una vez al año, sobre el estado en que se encuentra la educación y beneficencia públicas; sobre cómo los funcionarios y empleados públicos cumplen con sus respectivas obligaciones; del estado en que se encuentre la industria, el comercio, la agricultura, la ganadería, la minería y las vías de comunicación; de los obstáculos que se opongan al adelanto y progreso del distrito, y de las medidas que sea conveniente dictar para remover tales obstáculos y para favorecer el desarrollo de todos o de alguno de los ramos de la riqueza pública; así como de velar constantemente por el bienestar y prosperidad de su distrito, allegando al o a los municipios que lo compongan, su ayuda directa para conseguir ese fin (artículo 55).

La Constitución expresa las facultades del Congreso y señala prohibiciones estableciendo también las atribuciones de la diputación permanente. Las facultades del Congreso son legislativas por excelencia, pero además posee facultades de control y fiscalización de la actividad gubernamental. En cuanto a la iniciativa y formación de las leyes establece el procedimiento de los trámites de iniciación, discusión y aprobación, requiriéndose la promulgación por el Ejecutivo y la publicación de los decretos para que surtan efectos.

El principio de no reelección para diputados locales y alcaldes en Tamaulipas

Como atinadamente lo señala el profesor Jorge Carpizo, uno de los principios jurídicos de mayor relieve en el sistema político

mexicano se encuentra en la prohibición absoluta a la reelección del presidente de la República.⁵⁸ Ciertamente, en un inicio el principio de no reelección en la Constitución mexicana de 1917 era vinculante tanto para el presidente de la República —ya sea el constitucional, el sustituto, interino o provisional—, como para los gobernadores electos por el pueblo, quienes jamás podrán volver a ocupar ese cargo; y tratándose de los interinos, provisionales, o con cualquier otra denominación, no pueden ser gobernadores para el periodo inmediato, pero después sí.

Sin embargo, el texto original de la Constitución Federal de 1917 nada decía a propósito de la reelección para los senadores, diputados federales y diputados locales, incluso de los alcaldes, pudiéndose presumir, por lo tanto, que todos ellos, salvo disposición expresa en los textos constitucionales locales, podían ser reelectos para el periodo inmediato, al menos hasta 1933, año en que el Partido Nacional Revolucionario impulsó de manera resuelta el principio de la no reelección en la carta magna. Así, bajo este orden de ideas, conviene enunciar aquí las palabras de Antonio Martínez Báez, a propósito de dicho proceso de reforma:

Las numerosas y graves reformas a la Constitución, relativas a los dos poderes políticos de nuestra organización gubernativa, no fueron objeto de ningún debate público amplio, ilustrado y sereno, en el que participaran los representantes de diversos grupos sociales; esas reformas trascendentales tuvieron su origen en la convención extraordinaria del Partido Nacional Revolucionario, reunida en Aguascalientes en octubre de 1932, y cuyas resoluciones, emanadas de una asamblea extra constitucional, fueron aprobadas apresuradamente y fielmente por el complejo órgano legislativo encargado de modificar la Ley Suprema de la nación, en el brevísimo lapso de sólo un mes. El Congreso de la Unión fue convocado a sesiones extraordinarias el 2 de marzo de 1933, y ya el 29 del mismo mes y año, hizo la promulgación de tan importantí-

⁵⁸ Carpizo, J., “El principio de no reelección en México”, en varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...., cit.*, t. I, p. 337.

simas reformas constitucionales. La no reelección de los senadores y diputados al H. Congreso Federal nunca fue postulada por los precursores de 1906, ni por los realizadores de la Revolución mexicana, Madero en 1910 y Carranza en 1917. Fue una asamblea extraordinaria de un partido político con fuerza incontrastable, el órgano extralegal que sin consulta alguna de carácter democrático “dictó”, bajó la pasión creada por los acontecimientos políticos de 1928 y de 1932, y bajo la influencia y aún la sombra de los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, las caprichosas e ilógicas reformas a la organización del Congreso federal, olvidando tanto la doctrina de la ciencia de derecho político, como la experiencia revelada en algunos brillantes períodos del parlamentarismo mexicano.⁵⁹

Ahora bien, volviendo a la Constitución tamaulipecana de 1921, ésta originalmente no prohibía la reelección para diputados locales; sin embargo, después de la reforma constitucional federal de 1933 que proscribió la reelección de senadores y diputados para períodos inmediatos, en Tamaulipas se reformó la Constitución local, estableciéndose en la fracción V de su artículo 30 que no podrán ser electos diputados locales los diputados propietarios al Congreso local y los suplentes que hayan estado en ejercicio para el periodo inmediato.

Al igual que sucedió con la reelección para diputados y senadores, el artículo 115 de la Constitución federal también fue reformado, previendo en el segundo párrafo de la fracción I del citado artículo que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Además, se agregó que las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempe-

⁵⁹ Camargo, P. P., *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1965, citado por Valadés, D., “La Constitución reformada (1921-1977)”, en varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. II, p. 262.

ñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.

Ciertamente, el texto constitucional tamaulipeco sí previó desde su entrada en vigencia en 1921, que quienes hayan desempeñado las funciones de presidente municipal en un periodo, no podrá desempeñarlas en el siguiente, ni en virtud de una elección, ni supliendo faltas (artículo 132, fracción V). Pero, aún así, se decidió reformar el texto constitucional, en aras de dotar de mayor certeza legal las funciones de los titulares de los ayuntamientos, quedando redactado el párrafo tercero del artículo 130 de la misma, en los siguientes términos:

Los integrantes de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

4. El Poder Judicial

En aras de continuar con nuestro análisis desde una perspectiva histórica de las instituciones jurídicas de Tamaulipas, resulta conveniente recordar, aunque sea de manera breve, la evolución del Poder Judicial en la entidad. Uno de los primeros antecedentes de la historia judicial de Tamaulipas se encuentra en el artículo sexto del primer decreto de la Legislatura Constituyente de Tamaulipas de 1824, que a la letra señalaba: “Las instancias y recursos que según las leyes debían hacerse a la audiencia territo-

rial, se harán al tribunal o tribunales que designe el congreso". Con esto quedó establecida la base para la creación de los nuevos tribunales, coincidiendo con el texto del artículo 1824 del Acta Constitutiva de la Federación, redactada y aprobada en el mismo, que a la letra señalaba: "El Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca su Constitución".

Con fundamento en esta disposición, el Congreso Constituyente de Tamaulipas expidió el decreto 13, mediante el cual se creó de manera supletoria un Tribunal de Segunda Instancia, integrado por tres jueces nombrados por la misma Legislatura. En el artículo quinto del decreto se estableció la competencia de dicho tribunal respecto a los negocios que debían conocer las audiencias territoriales, conforme a la Ley de las Cortes Españolas del 19 de octubre de 1812. El tribunal fue conformado por Juan de Villatoro, Alexo de Ruvalcaba y José Indalecio Fernández, funcionando hasta el 29 de enero de 1826 cuando surgió la Corte Suprema.⁶⁰

A los jueces del Tribunal Supletorio se les daba el tratamiento de "excelencia" por escrito y verbalmente de "señoría". La organización judicial inferior descansaba en ese tiempo en la administración de la justicia de "paz", a cargo de los alcaldes. El decreto 12, fechado el 20 de agosto de 1824, reviste especial importancia, toda vez que obligaba a los magistrados, jueces y letrados a interpretar las leyes "en su tenor literal". La primera Constitución Política de Tamaulipas consagró el título III al Poder Judicial del estado, clasificándolo en cuatro secciones. En la primera se habla de la administración de justicia en general, mientras que en la segunda se comprende a la justicia en el orden civil. La tercera sección abarca a la materia criminal y la cuarta a los jueces y tribunales.

Respecto a la Corte Suprema, ésta tenía su sede en la capital y estaba integrada por tres salas. La primera conocía en segunda

⁶⁰ Archivos del Supremo Tribunal de Justicia del estado.

instancia asuntos de carácter civil y criminal, mientras que la segunda resolvía los expedientes en tercera instancia (que en ese entonces existía). La tercera sala conocía asuntos de competencia diversa, como los recursos de los tribunales eclesiásticos y los recursos de nulidad “de las sentencias ejecutoriadas de primera, segunda y tercera instancia”. Los jueces de primera instancia eran tres y radicaban en las cabeceras de los departamentos en que se dividía Tamaulipas, siendo de jurisdicción mixta la competencia de sus asuntos. Además, la Constitución dio vida a un “tribunal temporal” conformado por tres miembros llamado de “visita”, con función de vigilancia. Los funcionarios de la Corte Suprema se designaban por un periodo de cuatro años, a propuesta del Consejo de Gobierno en terna que era aprobada por el Congreso del estado.

Posteriormente, el Congreso del estado aprobó el 29 de enero de 1826 un Decreto mediante el cual se estableció la forma y el Gobierno de la Suprema Corte de Justicia de Tamaulipas. Este ordenamiento organizó al Poder Judicial de Tamaulipas con base en la Constitución Política de 1825, derogando las disposiciones legales que dieron vida al llamado “Tribunal supletorio” de segunda instancia, contenidas en el decreto fechado el 23 de agosto de 1824. La Ley Orgánica de 1826 disponía que la Corte Suprema de Justicia se integrara por cinco magistrados y un fiscal. Su nombramiento le concernía al Ejecutivo del estado a propuesta de una terna que enviaba el Consejo de Gobierno al Congreso de Tamaulipas para su aprobación.

Siendo gobernador Pedro J. de la Garza, y presidiendo a la “Asamblea Departamental de Tamaulipas” el presbítero José Guillermo Martínez, se expidió el decreto del 25 de abril de 1845 dentro de la organización política de los gobiernos “centralistas”, mediante el cual se establecía la organización del Tribunal Superior de Justicia y juzgados inferiores. Con residencia en Ciudad Victoria, el Tribunal estaba compuesto por dos salas y un fiscal, siendo presidente el magistrado de la primera sala. Posteriormente, el gobernador interino, Andrés Treviño, expidió un de-

creto no sancionado por el Congreso del estado que contenía la Ley de Partidos Judiciales, fechada el 28 de abril de 1859. En este ordenamiento se disponía que, para la administración de justicia, Tamaulipas se dividiera en doce “partidos judiciales”, estableciéndose un juez de primera instancia en cada uno de ellos.

Promulgada por el gobernador de Tamaulipas, Servando Canales, esta Constitución dispuso como normativa general las mismas disposiciones contenidas en el texto constitucional de 1857. Entre otros aspectos, se estableció que los magistrados y jueces fueran designados por elección popular directa cada cuatro años. La enmienda más importante en materia de organización judicial que sufrió la Constitución Política de 1871 fue precisamente la relacionada con la supresión de la elección popular de los jueces, contenida en el decreto 70 promulgado por el gobernador, Alejandro Prieto, el 14 de octubre de 1890. Esta reforma dispuso que los jueces fueran nombrados por el gobernador a propuesta en terna de la Suprema Corte del estado.

Durante el siglo pasado, la Constitución Política de Tamaulipas, promulgada en 1921, sufrió diversas reformas relacionadas con la forma y la organización del Poder Judicial. Por ejemplo, siendo gobernador del estado Emilio Portes Gil, entró en vigor la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1926. Años más tarde, Marte R. Gómez mandó promulgar un nuevo ordenamiento judicial fechado el cinco de abril de 1938, disponiendo que el pleno del Tribunal tuviera el derecho de iniciativa de leyes. Mientras que la Ley Orgánica de 1954, promulgada por el gobernador, Horacio Terán, aumentó el número de salas a cuatro, y se confirió al presidente del Supremo Tribunal la representación del Poder Judicial, y podían ser designados los magistrados por el Congreso del estado para un periodo de tres años, a propuesta en terna hecha por el titular del Ejecutivo.

La Ley Orgánica del Poder Judicial vigente fue aprobada por la LVII Legislatura del Congreso del estado, en sesión celebrada el 13 de diciembre de 2000 y promulgada al día siguiente por el gobernador del estado, Tomás Yarrington Ruvalcaba, derogando el

ordenamiento expedido en 1988 y las reformas efectuadas en 1995. El Supremo Tribunal está integrado por siete magistrados de número, siendo uno de ellos el presidente sin hacer sala, y dos supernumerarios, ejerciendo la función jurisdiccional en todo el estado, mientras que los jueces de primera instancia lo hacen en los 15 distritos judiciales en que se divide el territorio de Tamaulipas.

Este ordenamiento reglamenta el título sexto de la Constitución Política local y está conformado por 170 artículos ordenados en ocho títulos. El primero comprende a la función jurisdiccional, mientras que el segundo habla de la residencia y el territorio judicial. El título tercero dispone la integración de los tribunales y el cuarto comprende el tema relativo a los servidores públicos del Poder Judicial. El título quinto señala las responsabilidades administrativas, y el sexto regula las visitas a los reclusorios. En tanto que en los títulos séptimo y octavo se ordenan los artículos relacionados con las dependencias administrativas y técnicas del Poder Judicial.

5. Los ayuntamientos

De acuerdo con la Constitución, la Federación mexicana está formada por entidades federativas, las cuales para su ordenación tendrán como base y elemento fundamental en la conformación del territorio y de su organización política y administrativa al municipio libre.

Dentro del constitucionalismo mexicano, el antecedente del municipio libre lo encontramos en la Constitución del estado de Chihuahua, que por iniciativa del gobernador Abraham González antecedió tres años al decreto que estableció el municipio libre, emitido en el puerto de Veracruz por el primer jefe del ejército, en el que se establecen las bases y origen del actual artículo

de 1917.⁶¹ Para tal efecto, huelga recordar las adiciones al plan de Guadalupe que expidió Carranza el 12 de diciembre de 1914, toda vez que el artículo segundo del mismo constituye la consagración de la libertad municipal como institución constitucional, de tal suerte que mediante el decreto del 25 de diciembre del mismo año la figura del municipio queda instituida definitivamente de la siguiente manera:

Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

Los estados adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del estado.

El Ejecutivo y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su cargo por un periodo mayor de seis años.

Finalmente, de igual forma en relación al municipio, durante los trabajos constituyentes de 1916 y 1917, Carranza manifiesta las iniciativas de reforma a la Constitución de 1857 en los siguientes términos:

El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto

⁶¹ Torres Estrada, P., *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 80.

que tendrá fondo y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

Respecto al tratamiento legal de los ayuntamientos en Tamaulipas, cabe señalar que el título IX de la Constitución de 1921 establece las bases de su organización, y de cuya reglamentación se ocupaba originalmente la Ley Orgánica del Municipio Libre de 10 de diciembre de 1928, abrogada posteriormente por la Ley Orgánica Municipal de 10 de octubre de 1941, y ésta a su vez por el vigente Código Municipal para el estado de Tamaulipas de 2 de febrero de 1984, de forma por demás extensiva.

Originalmente, el título IX establecía las bases de la organización municipal al dividir sus funciones en administrativas y judiciales, desempeñando las primeras el ayuntamiento y las segundas los juzgados de paz, ahora los juzgados menores. Actualmente, dicho título únicamente prescribe que las leyes reglamentarias —en este caso el Código Municipal para el estado de 1984— establecerán las formas de organización y administración municipal, de conformidad con algunas bases; como por ejemplo las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV del artículo 115, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Federal; además del procedimiento y condiciones para que el Gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura considere que un determinado municipio está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos.

La composición básica de los ayuntamientos se integra con un número de miembros, nunca menor de cinco, proporcionado a la población; disponiéndose la libre administración de su hacienda.

da. El municipio tiene personalidad jurídica, y es representado por los síndicos, quienes se renuevan totalmente cada tres años. El mando de la policía en el lugar de residencia del gobernador lo tiene éste, y siempre dispone el Ejecutivo estatal de la facultad de hacerse cargo de la fuerza pública municipal en caso de trastornos del orden. Los miembros del ayuntamiento tienen responsabilidad sin fueros respecto a todos sus actos, pudiéndoseles ser exigida, en caso de faltas oficiales, por el procurador del estado o los síndicos. Finalmente, los municipios disponen de la importante facultad de resolver amistosamente los conflictos de límites, pero requieren los convenios, la aprobación del Congreso.⁶²

⁶² Zorrilla, J. F., *Contribución..., cit.*, pp. 280 y 281.

VIII. EL DERECHO ELECTORAL EN TAMAULIPAS

Por otro lado, es indudable que el devenir histórico de la vida institucional de Tamaulipas ha estado fuertemente marcado por la transformación del sistema electoral, y en buena medida, de los derechos políticos consagrados en todos los textos constitucionales que han tenido vigencia a lo largo de casi dos siglos. De aquí la necesidad de recurrir al análisis de la evolución de los derechos políticos en Tamaulipas, así como del derecho electoral estatal y del ulterior desarrollo de su sistema electoral, a fin de comprender cómo se integran sus legislaturas y ayuntamientos.

En la Constitución tamaulipeco de 1825 se establecía la pérdida de derechos de ciudadanía por vender el voto o comprar el ajeno en las juntas populares, a favor suyo o de otro. El Congreso local se integraba por once diputados, se renovaba cada dos años por elección popular, mediante juntas electorales municipales y juntas electorales de partidos, siendo factible la reelección inmediata anterior. Ningún ciudadano podía excusarse por motivo o pretexto alguno de desempeñar los encargos en las juntas electorales municipales o de partido. El periodo de ejercicio del cargo de gobernador y de vicegobernador del estado duraba cuatro años, y podían ser reelectos pasados cuatro años después. En los ayuntamientos, el alcalde, regidores y un solo síndico procurador se elegían popularmente.

Posteriormente, la Ley Orgánica Electoral de 1871 disponía la celebración de asambleas populares para la elección de funcionarios para diez cabeceras de partido en el estado. La elección de ayuntamientos se celebraba a las nueve de la mañana del segundo domingo de diciembre, cerrándose a las tres de la tarde de dicho

día. Podían votar los ciudadanos de 18 años, siendo casados, y de 24, en caso de que no lo fueran. La elección de diputados se realizaba el primer domingo de febrero. La elección de gobernador se llevaba a cabo al día siguiente de la de diputados. La persona que no podía pagar las multas por actos u omisiones electorales las abonaba con trabajo forzado.

En la Constitución Política de 1921 se determinó que el Congreso se componía de 15 diputados, electos cada dos años, cuya elección se haría el 5 de diciembre. En la Ley Electoral Municipal de 1921 se estatúía que la elección de ayuntamientos se efectuaría el primer domingo de noviembre de cada año, pero dicha elección sería únicamente para regidores y síndicos, pues la elección de presidentes se hacía por los miembros de cada ayuntamiento en su primera sesión ordinaria, quien duraría un año en el cargo, y no podía ser reelecto para el siguiente periodo.

Para efectos de dicha Ley, se consideraban ciudadanos los tamaulipecos de 18 años de edad, si son casados o viudos, y los de 21 años, cualquiera que sea su estado civil. Los ayuntamientos ordenaban la división del municipio en secciones electorales. Los empadronadores tampoco podían excusarse de servir al cargo si no por causas graves. Los partidos políticos registraban en la Secretaría del Ayuntamiento sus candidaturas y las credenciales de sus representantes. El presidente municipal entregaba a los presidentes de las casillas, antes de la elección, el padrón electoral, un número de boletas en blanco y de color diverso a las boletas de los partidos registrados. El expediente electoral derivado de los comicios se dirigía a la junta de escrutinio por conducto del presidente municipal. A su vez, la junta de escrutinio o junta computadora se integraba por la totalidad o dos terceras partes de los representantes de las casillas electorales. En caso de empate de candidatos con igual número de votos, la suerte decidía quién sería designado, luego de sacar de un ánfora el nombre de uno de ellos. Cabe resaltar que dicha Ley establecía que aquellos ciudadanos que concurrieran a votar deberían pagar una multa económica, así como el empadronador que no cumpliera con su

encargo. Por otro lado, tenían derecho a reclamar la nulidad de las elecciones, entre otros, los representantes de los candidatos independientes, siempre que estuvieran registrados conforme a la Ley.

Por lo que respecta a la Ley Electoral de 1922, fundamentalmente se preveía que, en correspondencia con la Constitución de 1921, las elecciones a diputados se habrían de celebrar cada dos años, mientras que la de gobernador cada cuatro años. Tenían derecho a votar los mayores de 18 años, casados o viudos, y los de 21 años, cualquiera que fuera su estado civil. Se establece la innovadora figura de las candidaturas independientes con los mismos derechos de los partidos políticos. Se prevé que la demarcación electoral del estado será de quince distritos electorales. Los partidos políticos y candidatos independientes registrados podían presentar sus respectivas boletas electorales, y, además, que cualquier ciudadano tamaulipeco estaba legitimado para reclamar la nulidad de las elecciones.

Posteriormente entró en vigor la Ley Electoral para Renovación de Ayuntamientos de 1925, la cual, en términos generales preveía, al igual que la Ley Electoral Municipal de 1921, que la elección a ayuntamientos se efectuaba únicamente para regidores y síndicos, pues la elección de presidente municipal recaía en los miembros de cada ayuntamiento en la primera sesión ordinaria. Además, se preveía que el cargo de empadronador no es renunciable sino por causa grave, y en caso de incumplimiento o negligencia se imponía un castigo con un mes de reclusión o una multa de 100 a 200 pesos. Para que fuesen válidos los sufragios emitidos a favor de cualquier candidatura registrada, no era necesaria la firma del elector; mientras que, tratándose de algún candidato no registrado, bastaba con expresar en voz alta a favor de quién se vota, posteriormente los miembros de la mesa escribían los nombres, y finalmente la boleta era firmada a ruego del elector. Los cargos electorales no eran renunciables, siendo imposible que alguien se excusase de desempeñarlos, bajo riesgo de

imponérsele multa por parte de la autoridad administrativa correspondiente.

De la Ley Electoral de 1926, es conveniente destacar que el Congreso del estado tenía la obligación de calificar definitivamente las elecciones para diputados locales y gobernador. Además, dicha ley vedaba el derecho de votar a quienes tuvieran casas de prostitución, públicas o clandestinas, así como a aquellos que vivieran a expensas de una mujer. Finalmente, las protestas y peticiones de nulidad de las elecciones eran desahogadas en el seno del Congreso del estado.

Por otra parte, la Ley Electoral para Ayuntamientos de 1933 consignaba primordialmente que la elección se efectuaría el primer domingo de diciembre de cada dos años por medio de planillas, es decir, que la elección de presidente era por voto popular y directo. De igual forma, el elector tenía la posibilidad de votar por candidatos de los partidos contendientes y candidatos independientes. Además, por vez primera se prohíbe expresamente a las autoridades de todo orden intervenir en cualquier forma en el financiamiento electoral.

Con relación a la Ley Electoral para Renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del estado Libre y Soberano de Tamaulipas del 27 de junio de 1934, ésta preveía que las elecciones para gobernador se efectuaran cada cuatro años. De igual forma, como venía siendo una tradición, la calificación de las elecciones, tanto de diputados como de gobernador, correspondía exclusivamente al Congreso del estado. Por vez primera se crea un capítulo relativo a los partidos políticos y candidatos independientes, en donde señalaba que la inscripción o matrícula de los partidos políticos debería hacerse en la Secretaría General de Gobierno del estado, por lo menos con un mes de antelación a las elecciones. En este sentido, una figura interesante era la de las candidaturas independientes, las cuales se podían registrar siempre y cuando contaran con un apoyo de mínimo de cincuenta ciudadanos por el distrito que desearan representar. Una vez registrados

personalmente o por apoderado, entonces podían gozar de los derechos concedidos a los partidos políticos.

En dicha Ley continúa la obligación para los partidos políticos de imprimir por su cuenta las boletas electorales, más las boletas en blanco que deberían ser igual en número al de los ciudadanos empadronados, más un 25%. Por vez primera se establece que los representantes de los partidos políticos y de los ciudadanos independientes no podrían formar parte integrante de la mesa de la casilla. El Congreso local continúa erigiéndose en Colegio electoral para hacer el escrutinio de los votos en la elección de gobernador, y hacer en consecuencia la declaración del ciudadano que resulte electo para el cargo. Finalmente, el ciudadano que habiendo sido citado no acudiera a votar, pagaba una multa.

En cuanto a la Ley Electoral para la Renovación de los Ayuntamientos del 28 de junio de 1934, igualmente dedicaba un capítulo relativo a los partidos políticos y candidatos independientes, disponiendo que estos últimos gozarán análogos derechos a los concedidos a los partidos políticos. Los partidos políticos continúan imprimiendo por su cuenta las boletas electorales. Los sufragios emitidos a favor de candidaturas independientes necesitaban la firma del elector para ser válidos. Igualmente, el ciudadano que no acudiera a emitir su sufragio debía pagar una multa, al igual que los miembros de las mesas de casilla que no asistieran, que se retiraran o que se negaran a firmar los documentos necesarios.

En la Ley Electoral para Renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de 1941, por su parte, originalmente se seguía estableciendo que las elecciones para gobernador se efectuarían cada cuatro años; sin embargo, a partir de la reforma del 27 de marzo de 1943 se precisó que éstas fueran cada seis años. De igual forma, originalmente se advertía que los derechos a votar y ser votados correspondía a los ciudadanos, pero a partir del 10 de marzo de 1954 se precisó que son ciudadanos varones y mujeres. También estipula que los candidatos independientes podrán registrarse siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos

por lo menos; que cualquier ciudadano empadronado tenía derecho a reclamar la nulidad de las elecciones, y que la nulidad de las mismas era competencia exclusiva del Congreso del estado o su diputación permanente.

Mediante una reforma a la Ley Electoral para Renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de 1960, recién entrada en vigencia tan sólo cinco meses antes, se reconoció una Comisión Estatal Electoral encargada de organizar los comicios en el estado, pero no de calificar los mismos, toda vez que esta facultad seguía siendo exclusiva del Congreso del estado.

En 1978 se reforma la Constitución del estado, previendo que el Congreso local se integrara por 14 diputados de mayoría relativa y cinco de representación proporcional. Ya para 1983, mediante otra reforma constitucional, se establece que el Congreso se integra por quince diputados de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; obtenidos estos últimos a través del sistema de listas regionales. Durante ese mismo año, en virtud de una reforma a la legislación electoral, se reconoce expresamente a las mujeres el derecho a participar en comicios en las mismas condiciones que los varones, pudiendo votar y ser votadas a cargos de elección popular en los municipios. Y a través de otra reforma constitucional, durante ese mismo año, se prevé un Congreso integrado igualmente por quince diputados electos por el principio de mayoría relativa y cinco por el de representación proporcional, pero que deberá renovarse cada tres años, el primer domingo de noviembre del año electoral.

Para 1989, en la Ley Electoral para el estado de Tamaulipas de ese año, se reitera que el órgano encargado de vigilar y preparar las elecciones era la Comisión Estatal, auxiliada por los comités distritales y comités municipales electorales, pero el número de integrantes del Congreso del estado se aumenta a veintiséis, diecinueve por el principio de mayoría relativa y seis por el de representación proporcional.

Pero no será sino hasta 1995 cuando el Congreso local expida el Código Electoral del estado de Tamaulipas, en donde se esta-

blecerán nuevas instituciones y mecanismos democráticos que garanticen la transparencia y, a la vez, faciliten certidumbre jurídica a los resultados de los comicios locales. En dicho Código se prevé, por ejemplo, la creación del Instituto Estatal Electoral, siendo el primer órgano ciudadanizado, encargado de organizar y vigilar las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos. Además, se crea un Tribunal Estatal Electoral, el cual será el encargado de resolver los actos y resoluciones electorales. Igualmente, la integración del Congreso del estado vuelve a ser incrementada, esta vez conformado por treinta y dos diputados; diez y nueve por el principio de mayoría relativa y trece, según el principio de representación proporcional.

Posteriormente, en virtud de una reforma constitucional en 1997 de gran envergadura, se llevaron a cabo modificaciones y adiciones al Código Electoral del estado, resolviéndose principalmente que el Colegio Electoral del Congreso local quedaba derogado, otorgándosele la facultad exclusiva de calificar las elecciones locales al Consejo Estatal Electoral. Además se incluyó un capítulo especial de faltas y sanciones administrativas, un capítulo de procedimientos especiales, relativo a las diferencias y conflictos laborales, así como la derogación del recurso de reconsideración.

El 31 de agosto de 2007 se inició en el Senado de la República un proceso de reforma constitucional de gran calado en materia electoral, el cual influiría de manera directa en la vida institucional de todas y cada una de las entidades federativas, sobre todo porque una de sus principales bondades es la homologación de las fechas para realizar los comicios locales en todo el país. Ciertamente, en la propuesta original no se contempló la homologación de las fechas para realizar los comicios locales en que se elijan a gobernadores e integrantes de sus legislaturas locales; sin embargo, dicha previsión fue incluida en el dictamen en comisiones, en la propia Cámara de origen, el 12 de septiembre del mismo año, incluyéndose finalmente en el inciso a) de la fracción IV

del artículo 116 constitucional, y publicándose el 13 de noviembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Así las cosas, a fin de dar cabal cumplimiento al artículo sexto transitorio del decreto de reforma del 13 de noviembre de 2007, que a la letra señalaba: “Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, el Congreso del estado de Tamaulipas reformó el texto constitucional de la entidad; conviniendo señalar para tal efecto los artículos cuarto y quinto transitorios del decreto de 19 de noviembre de 2008:

Artículo cuarto. A efecto de permitir la implementación coherente de los nuevos calendarios electorales, de desempeño de las autoridades, así como de los concernientes a los periodos de sesiones del Consejo del estado, es necesario que como régimen temporal, y por única ocasión, la jornada electoral a celebrarse en 2010 se lleve a cabo en la misma fecha en que se venía celebrando previo a la presente reforma.

Lo anterior permitirá que la nueva fecha ordenada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la celebración de la jornada electoral, sea instaurada y adaptada de manera integral con los calendarios políticos, electorales y administrativos de Tamaulipas.

Artículo quinto. A efecto de adecuar las diversas actividades a desarrollarse en el proceso electoral de 2010, y en concordancia con el artículo transitorio precedente, de ser necesario y por única ocasión, el Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas deberá emitir un calendario electoral para el desarrollo del proceso en dicho año, observando estrictamente los plazos y duración de los distintos actos, en las etapas de la preparación de la elección, de la jornada y declaración de validez, contemplados en la legislación electoral reformada.

En caso de que exista la necesidad prevista en el párrafo que antecede, el calendario referido deberá emitirse a más tardar, noventa días antes a que de inicio el proceso electoral de 2010, y se publicará de inmediato en el *Periódico Oficial* del estado.

Sin embargo, el 18 de agosto de 2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra de dicha reforma, determinó que la jornada electoral en Tamaulipas se efectúe el primer domingo de julio de 2010 y no el segundo domingo de noviembre de ese año, tal y como lo establece la reforma a la Constitución Política de la entidad.

Los ministros precisaron que esta modificación vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución federal, que ordena garantizar que las jornadas comiciales para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como los ayuntamientos en todo el país, tengan lugar el primer domingo de julio del año que corresponda, en aquellos estados que celebren elecciones en año distinto al de las federales. Por tal razón, el alto tribunal, al analizar las reformas efectuadas a diversos artículos de la Constitución Política de Tamaulipas, consideró como inconstitucionales los artículos cuarto y quinto transitorios, que señalan que, como régimen temporal, y por única ocasión, la jornada electoral a celebrarse en 2010 se lleve a cabo en la misma fecha en que se venía desarrollando, esto es, el segundo domingo de noviembre, y las facultades del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas (IET), para emitir el calendario del proceso electoral a celebrarse en ese año.

Asimismo, los ministros invalidaron el artículo 27 constitucional, porque si bien establece que en ningún caso un partido político podrá contar con más de 22 diputados por los principios de representación proporcional y de mayoría relativa, no precisa el límite a la sobrerepresentación, considerando la votación obtenida, por lo que incurre en una deficiencia legislativa.

Además, el alto tribunal también resolvió como inconstitucional el artículo 83 constitucional, por establecer que el nombramiento de gobernador interino se depositará en el ciudadano que decida el Congreso de la entidad por 18 diputados, que es la mitad exacta de su integración total, lo que podría generar un empate, sin prever la legislación la solución en tal caso, lo que viola el principio de certeza electoral. Igualmente, la SCJN invalidó la prohibición que establecía la Constitución de Tamaulipas para que los magistrados electorales tengan la posibilidad de ser reelectos en el cargo.

En la discusión de la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, los ministros validaron que el Instituto Estatal Electoral, por acuerdo de tres cuartas partes de los integrantes del Consejo General, pueda convenir con el Instituto Federal Electoral (IFE) la organización de los procesos electorales en la entidad. De igual manera, validaron que no es obligatorio ni indispensable que en la Constitución Política de Tamaulipas se prevean bases o criterios para que se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados y ayuntamientos, y de los delitos y faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

Por otra parte, el pleno de la SCJN resolvió que también es constitucional que la Fiscalía Especializada en Materia Electoral esté a cargo de la persecución e investigación de los delitos electorales. Finalmente, los ministros validaron que se permita a los consejeros electorales que conforman actualmente el Consejo General del IET, ser considerados para integrar el nuevo Instituto.

IX. LAS DECISIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA DE TAMAULIPAS

El 5 de diciembre de 1995, Juan Antonio Guajardo Anzaldúa, Severiano Ponce Sandoval y Noelia Molano Agado, en sus respectivos caracteres de presidente, síndico primero y segundo del Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas, ejercitaron acción de controversia constitucional en contra, tanto del Congreso del estado como del Poder Ejecutivo local, por considerar que en diversas disposiciones del ordenamiento legal del estado se invadía la esfera competencial de dicho Municipio.

En efecto, en la mencionada controversia constitucional se demandaba lo siguiente:

Del H. Congreso del estado de Tamaulipas la invalidez de la fracción X del artículo 132 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, por ser conculcatorio por omisión con lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. b) Del H. Congreso del estado de Tamaulipas, la invalidez de la fracción II del artículo 91 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, por ser conculcatorio por omisión con lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. c) Del mismo órgano Legislativo, la votación, aprobación y envío que en fecha 26 de enero de 1921 realizó el H. Congreso del estado de Tamaulipas respecto de la Constitución Política de dicho estado, y remisión al órgano Poder Ejecutivo. d) Del H. Poder Ejecutivo del estado de Tamaulipas, representado por el c. gobernador del estado de Tamaulipas y secretario general de Gobierno,

la impresión, promulgación por bando solemne e iniciación de la vigencia que a partir del 5 de febrero de 1921 realizaron respecto de la Constitución mencionada, reclamándose el primer acto de aplicación de los preceptos conculcatorios, artículos 91, fracción II y 132, fracción X de la Constitución local que consiste en las instrucciones del c. gobernador del estado, y del c. director de Seguridad Pública en Tamaulipas, tendientes a nombrar en forma indebida y contraria a la Constitución Federal a quien se ostenta como delegado de seguridad pública en Río Bravo, Tamps. e) De los cc. agentes del Ministerio Público 1 y 2, con residencia en Río Bravo, Tamaulipas, la iniciación y trámite de las averiguaciones correspondientes que tienden a ejercitar acción penal en contra del verdadero coordinador de Seguridad Pública, Tránsito Local y Bomberos del Republicano Ayuntamiento 1993-1995 de Río Bravo, Tamps., nombrado por el cabildo, el 27 de noviembre del presente año, y a quien se pretende procesar por el delito de usurpación de funciones, así como a los elementos bajo su mando. f) De todas las autoridades ejecutoras se demanda la pretensión y presunta toma de posesión de las instalaciones municipales destinadas al servicio público de Seguridad Pública y Tránsito, que conforme al inciso h) de la fracción III del mismo artículo 132 de la Constitución local pertenece y son a cargo de los municipios, además de que conforme a la fracción XIV del mismo dispositivo constitucional, los ayuntamientos pueden emitir los bandos de policía y buen gobierno, siendo que en el caso concreto el Municipio de Río Bravo cuenta con el bando de policía y buen gobierno, publicado en el *Periódico Oficial* del estado de Tamaulipas el 16 de febrero de 1994.

En tal virtud, la Suprema Corte procedió a determinar los alcances y efectos de la sentencia, determinando lo siguiente:

En primer lugar debe declararse la invalidez de la fracción II del artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas. En segundo lugar y como consecuencia de ello lo procedente es decretar la invalidez de los actos de aplicación de ese precepto, a saber los nombramientos efectuados por el gobernador constitu-

cional del estado el veintiséis de agosto de mil novecientos noventa y cinco a favor del delegado de Seguridad Pública y Tránsito en Río Bravo, Tamaulipas, y del primer comandante y la toma de las instalaciones de la Policía Municipal de Río Bravo, Tamaulipas, efectuada el veintiocho de agosto de ese mismo año, lo que debe traducirse, lógicamente, en la devolución al Ayuntamiento de las referidas instalaciones.

Asimismo, se reconocen constitucionalmente válidos los nombramientos efectuados por el presidente municipal de Río Bravo, Tamaulipas, a favor del coordinador de seguridad pública, tránsito local y bomberos, y del primer comandante de Seguridad Pública. Como consecuencia de lo anterior, se declaró la invalidez constitucional de las diligencias de averiguación previa efectuadas en el expediente 727/995 de la Segunda Agencia del Ministerio Público Investigador de la Procuraduría General de Justicia del estado de Tamaulipas en Río Bravo, y sus consecuencias.

Finalmente, se procedió declarar también como consecuencia de la invalidez constitucional de la fracción II del artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas que en relación con el Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, no podrá ser aplicado en ningún caso por el gobernador constitucional del estado, recayendo la facultad de nombrar y remover en lo futuro a los jefes de policías municipales, en el Ayuntamiento Municipal.

Así, en definitiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la Suprema Corte de Justicia de la Nación era competente para conocer de la presente controversia constitucional. Que el juicio respecto al artículo 132, fracción X, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, y los supuestos actos de hostigamiento contra el ayuntamiento actor se sobreseía. Que, con las excepciones anteriores, la presente controversia constitucional era procedente. Que las autoridades demandadas no probaron sus excepciones y defensas, y que, en consecuencia, el ayuntamiento actor probó su acción. Por ello, declaró la invali-

dez constitucional respecto del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, de los actos señalados en el resultando primero de esta ejecutoria, con excepción de los precisados en el resolutivo segundo, y para los efectos especificados en la parte final del último considerando de este fallo; ordenando publicar íntegramente la resolución en el *Diario Oficial de la Federación*, en el *Periódico Oficial* del estado de Tamaulipas y en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.

En parecidos términos, es igualmente conveniente mencionar la controversia constitucional 6/97 presentada el 11 de febrero de 1997 por el entonces presidente municipal del Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas, en contra del Congreso del estado y del Poder Ejecutivo, ambos del estado de Tamaulipas, por considerar que el Ejecutivo captaba indebidamente recursos derivados de la contraprestación de servicios que brindaba el ayuntamiento a su cargo, alegando los siguientes conceptos de validez en su demanda:

Primero. Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ofrecen al órgano actor la posibilidad de que este H. Alto Tribunal de nuestro país pueda suplir las deficiencias de los diferentes planteamientos de las partes e imponen a este H. Alto Órgano de Control constitucional la potestad de examen en su conjunto, los razonamientos para resolver las cuestiones efectivamente planteadas y partiendo del principio anterior estimamos que la litis en la presente controversia radica substancialmente en determinar si los servicios aquí señalados y que consideramos son a los que se refiere la fracción IV inciso g) del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde su prestación al Municipio y como consecuencia lógica el derecho a cobrar como contraprestación una cuota, y que en ningún momento el estado realiza acción tendiente a prestarlos y solamente se dedica a cobrar los derechos que se contienen en la Ley de Coordinación Fiscal del estado y de la Hacienda Pública estatal con flagrante violación al artículo 31, frac-

ción IV, en el que impone la concurrencia en materia tributaria tanto al Municipio como al estado y a la Federación y como consecuencia al Municipio debe autorizársele en su Ley de Ingresos Municipal para el ejercicio anual 1997, y años subsiguientes, y que principalmente se relacionan con el impuesto pretendido sobre la compraventa de vehículos dado que los mismos circulan en la circunscripción territorial del órgano actor dañando las vías de comunicación de las que es necesaria su reconstrucción, además de que los derechos por la manifestación de propiedad, expedición de permisos para la regularización de inmuebles y construcciones no declaradas, encuentra su apoyo en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, así como la pretensión de gravar la expedición de permisos en materia ecológica encuentra su apoyo en la fracción V del mismo dispositivo constitucional y en general los rubros siguientes de permisos para la operación de giros mercantiles relacionados con la enajenación de bebidas alcohólicas, fundamentando lo anterior en la fracción IV, inciso c), del mismo dispositivo constitucional invocado, cuya transgresión se ve ocasionada por las normas generales cuya invalidez se demanda, por las que no se incluye en la Ley de Ingresos del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, el establecimiento de impuestos y derechos por la prestación de servicios públicos o bien por el uso y rendimiento de los bienes que le pertenecen, lo cual perjudica su hacienda y aún más, lo obliga a destinar ingresos provenientes de otros rubros para prestar servicios a los usuarios que no producen contraprestación alguna.

Como razonamiento principal soportado en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el órgano actor, respetuosamente invoca el contenido íntegro de la resolución de fecha 10. de octubre de 1996 (anexo 5), que esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió por unanimidad de 11 votos en la diversa controversia marcada con el núm. 19/95 y de cuyo trascendental texto citamos e invocamos diversos postulados en los que se fundamentan las conclusiones y puntos resolutivos de dicha controversia, particularmente la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que desembocó en la Reforma Constitucional promulgada el 2 de febrero de 1983, y en don-

de se establece que es necesario emprender una nueva redistribución de competencias que debe comenzar por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esa institución, puesto que la centralización ha arrebatado al Municipio la capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos sus potestades enmarcadas en la Constitución General y dentro de su ámbito territorial y poblacional, y por ende, el fortalecimiento municipal no sólo es el camino para mejorar las condiciones de vida de los municipios, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más grandes problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales, puesto que de otra forma el Municipio se convierte en fórmula teórica de descentralización de nuestra realidad, ya que en la práctica y en el caso concreto, las normas generales cuya invalidez se demanda, vulneran los principios enmarcados en los artículos 31, fracción IV, y 115, fracciones III y IV, de la Constitución General de la República y el Poder Legislativo del estado de Tamaulipas en lugar de ajustar sus actos a la letra constitucional federal, debió incluir en la nueva Ley de Ingresos para el Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, las propuestas que harían realidad un mejoramiento de sus recursos económicos y al recortar la iniciativa de ley vulneró los artículos 31, fracción IV, y 115, fracciones III y IV, de la Constitución General de la República.

Invocando de nueva cuenta el contenido de la resolución a la que llegó este Alto Tribunal dentro de la Controversia Constitucional 19/95 queda claro que las facultades establecidas en el artículo 115 constitucional, entre otras, la prestación de servicios públicos con el carácter de obligatorios, la administración libre de su hacienda, la percepción de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; la facultad de otorgar licencias y permisos para construcción, participando en la creación y administración de zonas de reserva (*sic*) ecológicas, corresponde en primera instancia al Municipio y cuando se considere necesario puede establecerse el concurso de los estados en éstas y las otras materias referentes a servicios públicos, más de la propia interpretación hecha por todos los honorables ministros de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, tanto la interpretación histórica como la gramatical y

la propia causal teleológica dan por consecuencia que el precepto en análisis en principio dispone que los servicios deberán ser prestados por el Municipio y sólo en los casos que fuere necesario y cuando las leyes establezcan la participación del Gobierno estatal; en este caso el de Tamaulipas, pudieren coordinarse y asociarse para la mejor eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde, pero es el caso que al reservar la Constitución Federal en un primer término el catálogo de servicios públicos que se enumeran y tomando en consideración que el Municipio cuenta con las condiciones territoriales, socio-económicas, capacidad administrativa y financiera, así como los elementos humanos debidamente capacitados para prestar por sí mismo (*sic*) los servicios públicos, así como la administración de su hacienda y en general los rubros invocados para el establecimiento de pago de derechos, es obvio que deriva en una facultad originaria a favor del órgano Municipal y que por interpretación constitucional de la resolución ejecutoria de esta H. Suprema Corte de Justicia en la Controversia 19/95, le corresponde la prestación de los servicios públicos y administración de sus bienes al Órgano Municipal y por ende, cobrar las cuotas como contraprestación por éstos, por lo que, la pretensión de los órganos demandados, H. Congreso del estado de Tamaulipas, al votar y aprobar por mayoría la norma general cuya invalidez se demanda, violentan, conculcan, lesionan y traicionan los postulados constitucionales invocados, particularmente las fracciones III y IV del artículo 115 en relación con los artículos 14 y 31, fracción IV, de la carta magna del país, habida cuenta que de la simple lectura de la iniciativa de ley que en forma indebida decretó improcedente el órgano demandado, H. Congreso del estado de Tamaulipas, se desprende que los conceptos impositivos propuestos, en una correcta interpretación de la fracción IV del artículo 31 constitucional debieron ser incluidos dentro de la Ley de Ingresos del Municipio.

Para exclusivo conocimiento de los órganos demandados, puesto que las interpretaciones que hace la Suprema Corte son letra diaria y correcta aplicación, conviene señalar que el tratadista Gabino Fraga en su obra *Derecho administrativo* señala que los impuestos, son las prestaciones en dinero o en especie que el esta-

do fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, y que los ingresos del estado pueden provenir de una fuente diversa de la anteriormente señalada: bien de la prestación de servicios públicos, bien de la explotación y aprovechamiento de los bienes del dominio público y privado del estado o de otros conceptos y que como lo define el Código Fiscal por lo que hace a los ingresos o derechos esta es la contraprestación que requiere el poder público, en pago de servicios de carácter administrativo prestado (*sic*) por él, y por consecuencia los servicios públicos materia de esta controversia, causan como contraprestación los derechos cuya definición y cobro a cargo del órgano municipal deben ser incluidos en la Ley de Ingresos del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas; dado que en este sentido el Gobierno del estado de Tamaulipas, no presta ningún servicio a la comunidad riobravense, por lo que, al no incluir los rubros propuestos el órgano legislativo demandado violenta y transgrede los dispositivos constitucionales que disponen que es el Municipio el que debe prestar los servicios, máxime que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya reconoció la característica de poder al órgano municipal y la facultad que a éste le asiste en la prestación del mismo. De igual manera, para conocimiento exclusivo de los órganos demandados, cabe señalar que en la obra *Diccionario de derecho usual* de Guillermo Cabanellas, al definir las características de la municipalización de servicios, establece que mediante el ejercicio directo de ciertos servicios públicos por el Municipio, como son los servicios urbanos de transporte, los de aprovechamientos, cementerios, agua, luz, de limpieza y otros, debe de exigirse una contraprestación lo cual le asegura al órgano que presta el servicio ingresos suficientes para que el servicio no sea deficiente; conceptos los anteriores aplicables al caso concreto que en armonía con los dispositivos constitucionales conculcados establecen la evidencia de la invalidez de las normas genéricas que se combaten, y se solicita la consecuente declaración de invalidez.

Segundo. Se actualiza el primer acto de aplicación de las normas generales de las que se reclama la invalidez, con la simple votación por mayoría y posterior publicación de la Ley de Ingresos

para el Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, y por ende, la conciliación de las garantías consagradas e invocadas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime que existe el dictamen del órgano legislativo que niega la inclusión del cobro por los rubros mencionados en la Ley de Ingresos que regirá al Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, en 1997.

Posteriormente, el 19 de marzo de 1997, el gobernador, el secretario general de Gobierno y el secretario de Hacienda, todos del estado de Tamaulipas, contestaron la demanda, manifestando en síntesis lo siguiente:

a) Se oponen las siguientes excepciones:

1. Falta de acción y de derecho del presidente municipal, del secretario y de los síndicos primero y segundo, del Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas, para promover la demanda a nombre de esa entidad, en virtud de que no demostraron contar con la autorización del Cabildo, en términos del artículo 49, fracción XLIII, del Código Municipal;

Sobre el particular, el Congreso del estado alega la falta de legitimación activa del Ayuntamiento del Municipio actor, ya que conforme a lo dispuesto en el artículo 105 constitucional, el juicio de controversia constitucional sólo puede ser interpuesto por la Federación o por los estados que la integran.

Asimismo, el gobernador, el secretario general de Gobierno, el secretario de Hacienda y el Congreso, todos ellos del estado de Tamaulipas, y el procurador general de la República aducen que los promovientes de la demanda no acreditaron contar con la aprobación del Cabildo a que se refieren los artículos 49, fracción XLIII, 57, 60, fracciones I y II, y 61 del Código Municipal del estado de Tamaulipas, para asumir la representación jurídica del Municipio en el presente asunto.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que era infundado que los municipios carecieran de legiti-

mación activa para promover el juicio de controversia constitucional, por las razones siguientes:

La fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Federal establece que este alto tribunal conocerá de las controversias que se susciten entre un estado y uno de sus municipios, como es el caso, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, lo cual evidencia sin duda alguna que el Municipio sí cuenta con legitimación activa para promover la demanda de controversia constitucional.

Por cuanto a la falta de legitimación de los promoventes para representar al municipio en el presente asunto, la SCJN afirmó que era conveniente hacer las siguientes precisiones:

Suscriben la demanda de controversia constitucional el presidente municipal, los síndicos primer y segundo y el secretario, todos ellos del Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas.

El presidente y el secretario del Ayuntamiento actor acreditan contar con dicha calidad, el primero con copia certificada del *Periódico Oficial* del estado de Tamaulipas de primero de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en el que se publicó la declaración de validez de los resultados electorales correspondientes a diputados al Congreso del estado, por el principio de mayoría relativa, validez de resultados a presidentes municipales electos y regidores por representación proporcional, que obra a fojas nueve a doce de este expediente, y el segundo mediante copia certificada de su nombramiento de fecha primero de enero de mil novecientos noventa y seis, visible a fojas trece de este expediente.

De lo anterior, se advierte que tanto el presidente como el secretario del Ayuntamiento del Municipio actor carecen de facultades para representar a éste en el presente juicio, pues el presidente municipal en términos del artículo 57, del Código Municipal para el estado de Tamaulipas trascrito anteriormente, sólo puede representar al Ayuntamiento cuando el síndico o síndicos tengan impedimento legal para ello, situación que en el caso no acontece pues no se encuentra acreditada en autos tal circun-

tancia, antes bien, son los síndicos primero y segundo del Municipio actor quienes comparecieron a este juicio, ejerciendo la representación que les confiere el artículo 60, fracción II, del referido ordenamiento legal, y por lo que hace al secretario del Ayuntamiento actor, el Código Municipal no le otorga facultades para representar al Ayuntamiento.

Así las cosas, el uso de estas instituciones jurisdiccionales de control constitucional, es decir, las dos controversias constitucionales promovidas por el Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas, así como la acción de inconstitucionalidad impulsada por el Partido de la Revolución Democrática, resuelta en agosto de 2009, y analizada durante el epígrafe VIII, constituyen un buen ejemplo de decisiones trascendentales del máximo tribunal del país en la vida política del estado de Tamaulipas.