

CAPÍTULO VI

LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 EN LA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS DE 1921

Gabriel Higuera Licona
Mauricio Sánchez Morales
María Eugenia Prieto Márquez
Ana Esperanza Vargas Gutiérrez

Para comenzar el desarrollo del presente capítulo, es preciso retornar en el tiempo para concretar la idea de que al independizarnos y consolidarnos como una nueva nación con reconocimiento soberano frente a otras potencias, surge lo que hoy conocemos como el constitucionalismo mexicano, enfatizado en la vigencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, y en nuestros días proyectado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual en sus inicios se concibió como una reforma a su antecesora, aunque posteriormente se determinó que debido a su compleja estructura, debía contemplarse como un nuevo pacto social, del cual ahora celebramos sus 100 años de vigencia.

Cabe destacar que, si bien el presente trabajo en general trata sobre aquello que aportó Tamaulipas a la Constitución de 1917, en lo concerniente a este apartado, brevemente se estudiará cómo a su vez se subordinó la Constitución de Tamaulipas de 1921 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, haciendo hincapié en algunos rasgos del federalismo, por ser éste, característica de la forma de gobierno, la que incide de manera más directa en el constitucionalismo local.

En ese sentido cabe complementar que es a partir de 1825 que Tamaulipas¹ adopta como entidad federativa su primera Constitución denominada Constitución Política del Estado Libre de las Tamaulipas, publicada por instrucciones del vicegobernador Enrique Camilo Suárez, para posteriormente adaptar la realidad a las constituciones de 1857 denominada Constitución y publicada por el gobernador Juan José de la Garza; la de 1871 nombrada Constitución Política del Estado de Tamaulipas bajo el gobierno de Servando Canales; la de 1920, aunque de ésta, Fidel Zorrilla señala que estando el gobernador provisional del estado, el general de brigada Francisco González Villarreal (de filiación carrancista), el 24 de abril de 1920, se promulgó una nueva Constitución local con la finalidad de coordinar el sistema político del estado con la Constitución federal de 1917.² Finalmente, por lo que hace al presente estudio, la de 1921, denominada como sus dos antecesoras y vigente hasta nuestros días.

En ese contexto, pareciera que se está frente a una evolución de la Constitución Política del Estado, sin embargo esto podría no ser del todo cierto, pues la investigación sobre el concepto de Constitución debe situarse en coordinadas espacio-temporales, y como ha señalado Peter Haberle y Konrad Hesse: “Es Constitución en el tiempo” y no puede ser entendida fuera de él, por lo que es necesario indicar que la evolución que pretendemos mostrar aquí se enfoca en los elementos de un constitucionalismo, de esencia federal, que impacta a Tamaulipas como entidad perteneciente al federalismo mexicano.

Ahora bien, basados en las palabras de Felipe Tena, uno de los elementos de los estados pertenecientes a un federalismo, subyace en el mecanismo constitucional mediante el cual se protege su voluntad³ de conservarse como Estado-miembro.

¹ Conocido en ese momento como el estado de las Tamaulipas, de conformidad con el artículo 5o. de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

² Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación en Tamaulipas*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma de Tamaulipas-Instituto de Investigaciones Históricas, 1980, p. 43.

³ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 40a. ed., 2013, p. 129.

Siendo así, será preciso señalar que dicho constitucionalismo a partir de su concepción liberal ha evolucionado de forma variable, tan es así que existen un sinnúmero de académicos que estiman que nos encontramos transitando a un constitucionalismo democrático, mientras que otros conciben el inicio en la etapa neoconstitucionalista; es más, existen otros que afirman que ello ha quedado desfasado al encontrarnos transitando a un constitucionalismo global. Sin embargo, la aportación que se pretende entregar no encontrará su finalidad en ello, y sí en aquellos rasgos que generaron el cambio de paradigma que la revolución constitucionalista de 1913 nos heredó.

Es importante hacer mención de que no existe en la actualidad un “derecho a la revolución” como tal, pues ello conllevaría a la existencia de un marco jurídico que regule su actuación, lo cual incurriría en ir en contra de la propia naturaleza de dicho movimiento social; por el contrario, como lo señala el autor, el derecho a la revolución puede tener una connotación moral⁴ y señala incluso que ésta no puede concebirse dentro del capítulo de la filosofía del derecho, sino en el de la historia.⁵

Por otra parte, toda teoría se cimienta en elementos verdaderos y vigentes, y al ser la Constitución Política federal la norma suprema cuyo elemento distintivo de un federalismo lo encuentra en la concurrencia de su contenido frente a las entidades federativas que lo componen, estimamos pertinente que la nuestra se analice a partir de una óptica que refleje aquellos elementos pertenecientes a la Constitución de 1917 que influyeron en la local de 1921, no sin antes analizar los propios de la norma de 1871, que al final verterán los datos que pretendemos descubrir.

En ese sentido, para posicionar al lector en un tema de tan importante como es la Constitución Política, deberemos precisar que ésta estima dos rasgos esenciales para poderse concebir como tal, y no como una norma o ley de carácter ordinario, por ejemplo un reglamento.

Al respecto, Daniel Barceló —citando a Donald Lutz— señala que las constituciones de los estados de la unión federal de nuestros días no son iguales entre sí. Sin embargo, independientemente de sus dife-

⁴ *Ibid.*, p. 66.

⁵ *Idem.*

rencias, todas ellas tienen que cumplir con dos conjuntos de requisitos: deben de contener todos los elementos esenciales que conforman una Constitución, y cumplir con las funciones que se esperan de la misma en su carácter de norma suprema del orden político y jurídico local; y deben de respetar necesariamente los parámetros del orden político y jurídico establecido en la Constitución federal.⁶

Respecto de los elementos esenciales, encontramos que la Constitución Política de Tamaulipas, por una parte, contempla la división de poderes,⁷ cuyo atributo principal radica en limitar jurídicamente al poder público; es decir, “el gobierno de las leyes” y —como señala Rolando Tamayo—, propone sustituir el gobierno arbitrario y despótico, por un gobierno del derecho.⁸ Por otra parte, estima la incorporación de derechos fundamentales, anteriormente conocidos bajo el término de garantías individuales, cuyo cambio de paradigma se perfeccionó tras la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, replicada por Tamaulipas el 8 de noviembre de 2012.

Ahora bien, retomando nuestra idea, dichos documentos supremos se deberán configurar bajo la fórmula establecida por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia en 1789,⁹ en la que claramente se estipula: “Artículo 16o.- Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes establecida, no tiene Constitución”.

Asimismo, por lo que hace al parámetro del orden político, se tendrán a las múltiples reformas recaídas a la propia Constitución federal, con sus 231 decretos y, como ya se dijo, por su concurrencia encontrará un impacto directo la Constitución local de Tamaulipas, en la que hablarán por sí mismos sus 178 decretos; por lo que a saber, como

⁶ Donald Lutz, “The Purposes of American State Constitutions”, en Daniel Armando Barceló Rojas, *Introducción al derecho constitucional*, México, UNAM-III, p. 67, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1598/8.pdf>.

⁷ Actualmente consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

⁸ Rolando Tamayo y Salmorán, *Introducción al estudio de la constitución*, México, Fontamara, 1998, p. 91.

⁹ Por cierto, junto con Estados Unidos, pioneros del constitucionalismo. Se debe precisar que en la Constitución de 1871 no se contemplaban capítulos, sino secciones.

entidad federativa se han atendido las disposiciones que el pacto social dispone, atreviéndonos a señalar que nos encontramos *ad hoc* como parte integrante de la federación en dicho aspecto.

Una vez dejado claro lo anterior, podemos aventurarnos, a manera de carta de presentación para el lector, a señalar un esquema de la Constitución federal de 1917 y las locales de 1871 y 1921 de Tamaulipas, omitiendo en esta ocasión aquella de 1920, por razones que se explicarán en su debido momento. Exponemos la siguiente información:

<i>Año:</i>	<i>1917</i>	<i>1921</i>	<i>1871</i>
Nombre:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado de Tamaulipas	Constitución
Artículos:	136	167	136
Títulos:	9	13	7
Capítulos:	10	27	26
Preámbulo:	No	No	No

Aunado a esto, debemos tomar en consideración la influencia de la Constitución de 1917 en la local de 1921, en los grandes rasgos que el Constituyente de Querétaro se planteó; de lo cual, Aurora Arnáiz ha tenido a bien señalar los siguientes:

- Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910: falta de democracia y libertad, elecciones libres y apoyo a los campesinos.
- Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911: defiende la reforma agraria, es decir, reparto de tierras y la expropiación de latifundios.
- Pacto de la Empacadora del 28 de marzo de 1912: autonomía de los ayuntamientos, crecimiento y expansión del ferrocarril nacional, mejoramiento de la clase obrera, problema agrario y libertad de prensa, entre otros.

- Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913: proponía restablecer las leyes y los preceptos constitucionales.¹⁰
- Entre los hechos decisivos figuran las huelgas de Cananea y Río Blanco.¹¹ derechos laborales.

Cabe mencionar que Luis de la Hidalga expone que la precipitación de Venustiano Carranza tenía como objeto organizar el nuevo Estado con una Constitución adecuada a las circunstancias, por los cambios ocurridos tras 60 años de vigencia de la Constitución de 1857 anacrónica en ciertos aspectos, más aún, porque la Revolución había traído como consecuencia cambios radicales, fundamentalmente de carácter social y, por tanto, era urgente la necesidad de proteger los derechos obreros y campesinos,¹² lo que la llevó a convertirse en la primera Constitución social, que sirvió posteriormente a otros países para adoptar lo propio o, en palabras de Jorge Mario García, adquiere resonancia universal con la promulgación de la Constitución rusa de 1918 y especialmente con la alemana de Weimar de 1919, dentro de cuya tendencia deben incluirse las Cartas Fundamentales de España de 1931 y las de Austria y Checoslovaquia.¹³

Si bien es cierto que nuestra Constitución federal vigente de 1917 ha cumplido un centenario de vigencia, también lo es que su texto no necesariamente debe estimarse análogo respecto de aquél de 1857; toda vez que dos factores han influido en que se tenga de frente una nueva concepción en relación con la funcionalidad. En primer lugar, no se ha dado ese levantamiento armado de la soberanía popular en contra del gobierno en turno que conlleve a una nueva revolución o rebelión, basada en ideales originados por desigualdades y actos de injusticia, y en segundo lugar, las múltiples reformas realizadas al gran pacto social

¹⁰ Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, INEHRM, disponible en: http://constitucion1917.gob.mx/es/inehrm/26_de_marzo_de_1913.

¹¹ Aurora Arnáiz Amigo, *Historia constitucional de México*, México, Trillas, 1999, p. 152.

¹² Luis de la Hidalga, *Historia del derecho constitucional mexicano. Cuadros sinópticos: división de poderes y sistema electoral*, México, Porrúa, 2002, p. 358.

¹³ Jorge Mario García Laguardia, *El Constitucionalismo social y la constitución mexicana de 1917, un texto modelo y precursor*, México, UNAM-IIIJ, 1993, pp. 63-64, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3447/5.pdf>.

han dado lugar a que ésta se adapte a las realidades del momento, lo cual precisa que nuestra Constitución mexicana se perciba en su carácter de progresiva y flexible con respecto a su adaptabilidad a las nuevas realidades.

Ya lo señalaba Ángel Caballero al citar a Bastid, una Constitución no puede ser de manera estrictamente inmutable, ya que como reflejo del contexto cultural en el que se desenvuelve tiende a mostrar todo un programa de aspiraciones de la comunidad. Es decir: “La Constitución es en cierta medida el presente pero sin dejar por ello de prever el futuro”.¹⁴

Ahora bien, resulta inminente señalar los principales rubros en los que se basó la Revolución mexicana de 1910 y que hicieron posible el nuevo paradigma de la Constitución federal que hoy nos rige, por lo que en ese aspecto, es el doctor Lombardo Toledano, quien en su obra *Escritos Acerca de las Constituciones de México*, expone los debates¹⁵ de municipio libre, proceso democrático, situación jurídica de las iglesias, educación, trabajo y previsión social, economía nacional, sistema republicano y federal, higiene pública, vías de comunicación y fuero, lo cual estimamos se adoptaron al plano estatal y en lo que, en la toma de decisiones para su incorporación al texto de 1917, los constituyentes tamaulipecos Pedro A. Chapa (1890-1972), Zeferino Fajardo (1885-1954), Emiliano P. Nafarrate (1882-1918) y Fortunato de Leija (1865-1918) participaron formulando opiniones.

TAMAULIPAS Y EL FEDERALISMO

Continuando el desarrollo del presente capítulo, estimamos conveniente exponer al lector la importancia que imprime el tema del federalismo en nuestro Estado. Para ello, damos cuenta del texto original del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el cual señala: “Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal,

¹⁴ Ángel Caballero, *Constitución y realidad constitucional*, México, Porrúa/Tecnológico de Monterrey, 2005, pp. 68-69.

¹⁵ Vicente Lombardo Toledano, *Escritos acerca de las constituciones de México*, t. II, México, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales/Porrúa, 1992.

compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.¹⁶

No obstante, a partir de la Constitución de 1824 se reconoce a nuestro país frente a otras potencias como una República federal, cuyo modelo se deposita en el total del conglomerado social, cuando esté fundamentado en el imperio de la ley, es decir, en sentido inverso a las monarquías, en las que el poder supremo de mando se deposita en una persona.

Por otra parte, con respecto al régimen representativo, significará que la soberanía se ejerce a través de representantes. En ese sentido, Miguel Carbonell ha señalado que el texto original de la Constitución de 1917, al no recoger inicialmente las figuras de plebiscito, referéndum, ni iniciativa popular, —instrumentos de democracia semidirecta—, lo consagra en toda su pureza en lo referente a la característica democrática.¹⁷ Este régimen implica, por una parte, la teoría democrática del poder constituyente y, por la otra, el cambio periódico de las autoridades electas por la ciudadanía.

Ahora bien, respecto de la federación, esta característica del Estado mexicano, en la que nos detendremos más, tiene su nacimiento doctrinal en la seguridad que se relaciona con la conservación de la tranquilidad y la paz, como señala John Jay:

Las causas justas de la guerra derivan casi siempre de las violaciones de los tratados o de la violencia directa. Hasta ahora América ha firmado tratados con no menos de seis naciones extranjeras, todas marítimas excepto Prusia y, por lo tanto capaces de molestarnos y perjudicarnos. También tiene un vasto comercio con Portugal, España e Inglaterra, y con respecto a estas últimas debe atender además el problema de la vecindad.

Es muy importante para la paz de América el que se observe el derecho internacional frente a todas estas potencias. Me parece evidente que hará esto con más perfección y mayor puntualidad un solo gobierno

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, México, 1917.

¹⁷ Miguel Carbonell, “Artículo 40”, en *El régimen federal de la ley fundamental. Derechos del Pueblo Mexicano*, t. XVIII, 7a. ed., México, Cámara de Diputados, 2006, p. 591.

nacional que trece Estados separados o tres o cuatro confederaciones distintas.¹⁸

Lo anterior se logra teniendo estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Ley Fundamental, en la cual las entidades federativas deben observar los mandatos del gran pacto social. En el caso mexicano, señalado en los preceptos constitucionales: 39, 40, 41, y 133, entre otros.

Cabe hacer hincapié en que el modelo federal se estima de suma importancia para el principio de supremacía de la Constitución, por lo que nos sumamos al pensamiento de Tamayo y Salmorán, quien señala que el que Estados Unidos de América haya adoptado la forma federal dio lugar a que la Constitución fuera considerada ley superior,¹⁹ además, que la estructura federal vendría a reforzar la idea de la supremacía de la Constitución. Concluye señalando que, en efecto, en Estados Unidos la Constitución fue considerada regla suprema en razón de haber adoptado la forma federal, cuyo elemento esencial es el reparto de competencias.²⁰

Es de reflexionar que a lo largo de la historia de México ha corrido mucha tinta de juristas y politólogos, con respecto a si la adopción del federalismo en nuestro país fue o no atinada para su forma de gobierno; anteponiendo como ejemplo paradigmático que en Estados Unidos sirvió para dar cohesión a las colonias, en principio, con una importante autonomía. Por el contrario, en nuestro país, de un régimen centralista propio de una monarquía, se mutó a un régimen para el que no se estaba preparado.

Contrario a la postura antes señalada, el federalismo asentado en nuestra forma de Estado, de manera permanente desde la Constitución de 1857, al menos desde la perspectiva constitucional, nos da una continuidad de 160 años, sólo con la excepción del breve periodo de Maximiliano.

¹⁸ Véase John Jay en Alexander Hamilton *et al.*, *El federalista*, 2a. ed., traducción de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 2004, p. 10.

¹⁹ Rolando Tamayo y Salmorán, *op. cit.*, p. 224.

²⁰ *Idem.*

Viene a colación lo señalado por don Emilio Rabasa en su obra clásica *La Constitución y la dictadura*, que aunque extensa vale la pena la cita completa:

El sistema federal, lo mismo que el gobierno hereditario o el régimen de las democracias puede tener orígenes históricos muy diversos, y la razón de su adopción es el estado del espíritu público en un país, que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido. Si así fuera, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen. Cuando precisamente tenemos el notable fenómeno, que podríamos llamar de sociología experimental, de que todas las colonias hispanoamericanas adoptaron el sistema republicano al independerse y que todos los ensayos de monarquías en América han concluido en fracasos.²¹

Argumento, por cierto, que se expresó por el Constituyente del 1917, del cual se puede observar a través del *Diario de Debates del Congreso Constituyente*, en el cual Fernando Lizardi, constituyente por Guajuato, disertó para defender la conveniencia del régimen federal.²²

Al final de cuentas, las características primordiales de este sistema han sido operativas en nuestro país, porque han organizado un espacio geográfico grande, ha salvaguardado las peculiaridades propias de México y ha dividido el poder para preservar la libertad.

Así, Miguel Carbonell, citando a Manuel García Pelayo, señala que el federalismo responde, entre otras, a las siguientes necesidades:

- a) A la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados.

²¹ Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1956, p. 73.

²² Véase *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, pp. 670 y 671, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf

- b) A la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias.
- c) A la de dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, también se puede hacer una división “territorial” del poder, que se implementa a través de una partición funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.²³

Con este brevísimo recordatorio de algunas particularidades del sistema federal, nos referiremos al reconocimiento de Tamaulipas como parte del mismo, a partir del acta constitutiva de la nación mexicana de 1824, confirmandose posteriormente en el artículo 5o. de la Constitución de 1824.

Al respecto, Juan Fidel Zorrilla señala que en el acta constitutiva se reconoció como estado federal Nuevo Santander, que se llamará de Las Tamaulipas, así surgía oficialmente el nombre de la entidad derivado de las dos sierras de Tamaulipas, llamadas la vieja, oriental o baja, y la nueva, occidental o alta, hoy conocidas la primera como de Tamaulipas y la segunda con el nombre de San Carlos.²⁴

El siglo XIX mexicano se caracterizó por una lucha constante entre liberales y conservadores, es decir, entre una visión federalista y una centralista que, de acuerdo con quienes ostentaban el poder, se reflejaron en estos dos sistemas de gobierno.

Siguiendo a Emilio O. Rabasa, quien considera como constituciones a aquellas posteriores a haberse logrado la Independencia y emanadas de un Constituyente, podemos considerar las siguientes:

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843.

²³ Véase Manuel García Pelayo en Miguel Carbonell, “Artículo 40”, en *El régimen federal de la ley fundamental. Derechos del pueblo mexicano*, t. XVIII, 7a. ed., México, Cámara de Diputados, 2006, p. 604.

²⁴ Juan Fidel Zorrilla, *Origen del gobierno federal en Tamaulipas*, 2a. ed., Universidad Autónoma de Tamaulipas-Instituto de Investigaciones Históricas, 1978, p. 16.

- El Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.
- La Constitución Federal de 1857.
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.²⁵

Por su parte, apartándose del criterio anterior, Juan Fidel Zorrilla considera como constituciones de Tamaulipas, por su propia naturaleza de orden federalista, las siguientes:

- a) Constitución Política del Estado Libre de las Tamaulipas de 1825.
- b) Constitución reformada de 1848.
- c) Estatuto Orgánico de 1855.
- d) Constitución de 1857.
- e) Constitución reformada y adicionada de 1869.
- f) Constitución de 1871.
- g) Proyecto de Constitución de Eliseo L. Céspedes de 1920.
- h) Constitución de 1920.²⁶
- i) Constitución de 1921.²⁷

En ese contexto, al igual que la Constitución Federal de 1857, la Constitución de 1917 reconoce a Tamaulipas como parte integrante de la República federal, a partir de su texto original, de la siguiente manera:

Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

A su vez, la Constitución Política del Estado de Tamaulipas señala: “ARTÍCULO 2o.- El territorio del Estado comprende la antigua pro-

²⁵ Emilio Rabasa, *Historia de las constituciones mexicanas*, México, UNAM-III, 1997, p. 9.

²⁶ Con vigencia efímera, ya que se promulgó el Plan de Agua Prieta.

²⁷ Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación...*, op. cit., pp. 11-45.

vincia llamada Nuevo Santander, con las limitaciones que le hizo el Tratado de Guadalupe.”

Cabe señalar que antes de la Independencia, al territorio que ocupa Tamaulipas se le conocía como Nuevo Santander, la tardía colonización realizada por don José de Escandón fue tan bien planeada y llevada a cabo que la mayoría de las villas fundadas por éste actualmente subsisten como cabeceras municipales, y los caminos reales y de herradura sirvieron en gran medida de trazo a las carreteras de la entidad.

En este sentido, si observamos el contenido del artículo antes expuesto, podremos dar cuenta que señala que el territorio del estado ha sido limitado por el Tratado de Guadalupe. En efecto, posterior a la injusta guerra con Estados Unidos, nuestra entidad perdió parte de su territorio al ser miembro de la nación mexicana. En un inicio por la beligerancia de los colonos texanos que fijaban falsamente la frontera con México en el río Bravo o Grande, sin embargo, la frontera reconocida entre Texas y Tamaulipas era el río de las Nueces que desemboca en la bahía de Corpus Christi.

Ahora bien, al referirse a la colonia de Nuevo Santander, Juan Fidel Zorrilla nos indica que antes de la colonización se conocía con el nombre de Costa del Seno Mexicano al territorio comprendido entre las desembocaduras de los ríos de las Nueces y Pánuco, frente al litoral del Golfo de México, reconociendo linderos al norte con Texas, hacia el poniente con el Nuevo Reyno de León y al sur terrenos de Tampico Viejo, Valles y Charcas.²⁸

Entonces, tenemos que el territorio de Tamaulipas quedó definido en su conformación actual con los límites que le fijó el Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo celebrado en Guadalupe Hidalgo entre México y Estados Unidos de América, en cuyo artículo 5o. se lee:

La línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzará en el Golfo de México, tres leguas fuera de la tierra frente a la desembocadura del Río

²⁸ Juan Fidel Zorrilla, *El poder colonial en Nuevo Santander*, México, Instituto Tamaulipeco de Cultura, 1989, p. 13.

Grande, llamado por otro nombre Río Bravo del Norte, o del más profundo de sus brazos: si en la desembocadura hubiere varios brazos, correrá por la mitad de dicho río, siguiendo el canal más profundo donde tenga más de un canal, hasta el punto de que dicho río corta el lindero meridional de Nuevo México.²⁹

Finalmente, el estado de Tamaulipas perdió una parte de su territorio; sin embargo, las fundaciones de Escandón a orillas del río Bravo impidieron los ímpetus expansionistas del vecino del norte al haberse establecido en éstas un verdadero sentido de mexicanidad.

LA REVOLUCIÓN EN TAMAULIPAS

Por lo que hace al presente subtema, es necesario señalar que nos enfocaremos en exponer un panorama amplio respecto del contexto en que se vivió la Revolución en el estado y, como ya se mencionó, el siglo XIX en nuestro país se caracterizó por una lucha constante entre diversos caudillos que representaban, unos, la visión liberal y, otros, la conservadora, siglo que terminó con la dictadura de Porfirio Díaz, la cual estaba desgastada y desacreditada en los primeros años del siglo XX.

Anteriormente se explicó en esta investigación el entorno social, político y económico del periodo revolucionario, por lo que no es necesario ahondar sobre este fenómeno social, sin duda el más estudiado del siglo pasado en nuestro país. Sin embargo, para entender el constitucionalismo en nuestro estado es necesario comentar algunos hechos relevantes que tuvieron especial influencia en el contexto histórico y jurídico de la entidad durante la época revolucionaria.

El triunfo del constitucionalismo, encabezado por Venustiano Carranza, trajo como principal acontecimiento la promulgación y entrada en vigor de la Constitución mexicana de 1917. Pero, como sucede con los movimientos revolucionarios, hay un desgaste de los líderes que los encabezan. Para 1920, la Presidencia de Carranza se tambaleaba por

²⁹ Oscar Cruz Barney, “Artículo 43”, en *El régimen federal de la ley fundamental, Derechos del Pueblo Mexicano*, t. XVIII, 7a. ed., México, Cámara de Diputados, 2006p. 738.

la oposición que desde el norte dirigían, principalmente, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta.

Esto tiene un reflejo importante en el proceso de subordinación del orden constitucional de nuestro estado al federal. Lo anterior es así porque en 1920 se expidió una Constitución local por el gobernador provisional Francisco González Villarreal (de filiación carrancista) que se promulgó el 24 de abril de 1920, de efímera vigencia porque fue expedida el mismo día que el Plan de Agua Prieta.³⁰

Cabe señalar que aun la Constitución local de 1920, no se diga la de 1921, son constituciones tardías, para estas fechas la mayoría de las constituciones estatales habían sido promulgadas y se encontraban en vigor. Los años de 1917 a 1919 fueron los de mayor actividad constitucional local.

Es de denotar que, en Tamaulipas, este fenómeno de ausencia de Constitución tuvo varias causas, una de ellas lo explica Carlos Mora por la efervescencia política, en donde diversas fracciones de militares se disputaban el poder en el estado. Lo anterior lo refleja el historiador nombrado, al estimar que este periodo, aunque poco estudiado, es clave para entender las dificultades que encontró el gobierno de Carranza para restaurar el orden constitucional en nuestro estado.³¹

Retomando la idea principal, dicho plan fue relevante para la política tamaulipeca, pues se menciona expresamente en el artículo 2o. que se desconocía a los funcionarios públicos, cuya investidura tuviera origen en las últimas elecciones de poderes locales verificadas en los estados de Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León y Tamaulipas. A su vez, el artículo 14 del mismo plan menciona que “El jefe supremo del ejército liberal constitucionalista nombrará gobernadores provisionales de los estados de Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León y Tamaulipas; de los que no tengan gobernador constitucional y de todas las demás entidades federativas cuyos primeros mandatarios combatan o desconozcan el movimiento”.

³⁰ Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación...*, op. cit., p. 43.

³¹ Carlos José Mora García, *La rebelión del general Luis Caballero. El restablecimiento del orden constitucional y la cuestión de la lucha por la soberanía en Tamaulipas 1917-1921*, México, Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, 2009, pp. 185-186.

Al respecto, en defensa del Plan de Agua Prieta, Emilio Portes Gil se refiere a que

no fue un vulgar cuartelazo sino un movimiento general en defensa de los principios de la Constitución de 1917 y sus leyes reglamentarias. La imposición en contra de la voluntad nacional, de la candidatura del ingeniero Bonillas a la Presidencia de la República y la imposición de gobernadores en varios estados, también contra la voluntad ciudadana, dio origen a que el ejército se levantara, no para deponer a un gobierno legítimo, sino para que no se frustraran los anhelos del pueblo de México de que se cumpliera el programa de la revolución constitucionalista.³²

Podemos estar o no de acuerdo con la postura de Portes Gil, no obstante, lo que sí es un hecho es que para 1920 se había impuesto la visión del Plan de Agua Prieta.

Portes Gil, afiliado al Plan de Agua Prieta, es nombrado gobernador interino en Tamaulipas por Adolfo de la Huerta, comisionándolo para que organizara los servicios público-administrativos tanto locales como federales en el estado, como aparece en el *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*, núm. 38, el 29 de mayo de 1920.

Ya asentado en Ciudad Victoria, Tamaulipas, dicho gobernante emitió una serie de disposiciones que tuvieron por finalidad dejar sin efecto las de González Villarreal, entre éstas, desconocer a las autoridades de diversos municipios del estado, pero sobre todo a la XXVII Legislatura y los actos emanados de ella, así como desconocer la Constitución Política de Tamaulipas aprobada por el Congreso Constituyente el 20 de abril de 1920 y promulgada el 24 del mismo mes.

Cabe señalar que Rafael Cárdenas, antecesor inmediato de Portes Gil, sólo duró unos pocos días en el poder, por lo que no tuvo tiempo de emitir disposiciones de trascendencia para la vida política del estado.³³

Consolidado el Plan de Agua Prieta, se expidió la Constitución vigente del 27 de enero de 1921 y se promulgó el 5 de febrero del mismo

³² Emilio Portes Gil, *Historia vivida de la revolución mexicana*, México, Cultura y Ciencia Política, 1977, pp. 274-277.

³³ Carlos José Mora García, *op. cit.*, p. 218.

año por el gobernador provisional José Morante, y comenzó a regir el 10 de mayo siguiente.

Al breve paso de Portes Gil, el Senado nombró como gobernador interino a José L. Morante, quien promulgó en la fecha señalada una nueva Constitución, la que actualmente se encuentra en vigor.

La Constitución actual de Tamaulipas recogió en gran medida las disposiciones de la de 1920 que, como atinadamente señala el maestro Zorrilla, se redactó cuidadosamente y sometió al régimen político del estado al pacto federal.³⁴

LA BREVE CONSTITUCIÓN TAMAULIPECA DE 1920

Como lo señalamos en la introducción del presente trabajo, el 24 de abril de 1920 se promulgó una Constitución, fungiendo como gobernador provisional el general de brigada Francisco González Villarreal, quien, en palabras de Fidel Zorrilla, tuvo como finalidad coordinar el sistema político del estado con la Constitución federal de 1917.³⁵

Sin embargo, dicha Constitución tuvo una precaria vigencia debido a que en ese momento se expedía el Plan de Agua Prieta, que desconocía a Venustiano Carranza como presidente de la República, dentro de sus considerandos, de la siguiente manera:

II.- Que el actual Presidente de la República, C. Venustiano Carranza, se ha constituido jefe de un partido político, ha burlado de una manera sistemática el voto popular; ha suspendido de hecho, las garantías individuales; ha atentado repetidas veces contra la soberanía de los Estados y ha desvirtuado radicalmente la organización política de la República.

III.- Que los actos y procedimientos someramente expuestos, constituyen, al mismo tiempo, flagrantes violaciones a nuestra Ley Suprema, delitos graves del orden común y traición absoluta a las aspiraciones fundamentales de la Revolución Constitucionalista.

IV.- Que habiendo agotado todos los medios pacíficos para encauzar

³⁴ Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación...*, op. cit., p. 43.

³⁵ *Idem*.

los procedimientos del repetido Primer Mandatario de la Federación, por la vías constitucionales, sin haberse logrado tal finalidad, ha llegado el momento en que el pueblo mexicano asuma toda su soberanía, revocando al mandatario infiel el poder que le había conferido y reivindicando el imperio absoluto de sus instituciones y de sus leyes. En tal virtud, los suscritos, ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de nuestros derechos políticos, hemos adoptado en todas sus partes y protestamos sostener con entereza el siguiente.

Plan Orgánico del Movimiento Reivindicador de la Democracia y de la Ley.

Asimismo, se desconocía a los gobernadores de varios estados y, a su vez, designaba a Adolfo de la Huerta jefe supremo del Ejército Liberal. Además se establecía que, al triunfo de la causa, se nombraría un presidente provisional que convocaría a elecciones.³⁶

Cabe señalar que dentro de los gobernadores desconocidos por el plan citado se encontraba, precisamente, el general Rafael Cárdenas por parte de Tamaulipas, por lo que dicho poder concluye pasa a manos de Emilio Portes Gil.

No obstante, el mandato de este último personaje tuvo un corto tiempo, pues sólo duró 47 días, y luego se turnó la estafeta a José L. Morante.

Es de referir que en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas* (nombre anterior), número 38, el 29 de mayo de 1920, a la par de la promulgación del Plan de Agua Prieta, se publicó la Circular número 2, el 24 de mayo de 1920, emitido en Ciudad Victoria, que se refiere al acuerdo por el cual se desconoce la legitimidad de la XXVII Legislatura, declarando que son nulos y sin ningún valor todos los actos originados en ella,³⁷ de la siguiente manera:

El Gobierno Provisional de mi cargo, ha tenido a bien expedir el siguiente Acuerdo-circular:

³⁶ Véase Aniversario del Plan de Agua Prieta, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/aniversario-del-plan-de-agua-prieta>

³⁷ Agradecemos la colaboración del Archivo Histórico del Estado de Tamaulipas por las facilidades otorgadas.

Considerando: Que el artículo 11 del PLAN DE AGUA PRIETA desconoce a los funcionarios públicos cuya investidura tenga origen en las últimas elecciones de poderes locales verificadas en el Estado de Tamaulipas, el Ejecutivo de mi cargo, emanado de dicho Plan, y de acuerdo con los determinados por él, desconoce la legitimidad de la llamada XXVII Legislatura del Estado de Tamaulipas erigida en el Congreso Constituyente y por lo mismo, declara nulos y sin ningún valor todos los actos originados de ella, entre los que se encuentra la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, firmada el 20 de abril de 1920 y promulgada el 21 del mismo mes y año por el Gobernador Preconstitucional Gral. Francisco González.

Por lo anterior, queda sin efectos la precaria Constitución para dar paso a la de 1921, que actualmente se encuentra vigente.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE TAMAULIPAS DE 1921

El 5 de febrero de 1921 se expidió la Constitución Política del Estado de Tamaulipas que actualmente nos rige, siendo gobernador provisional José Morante y estando en funciones la XXVII Legislatura del Congreso del Estado en su carácter de Constituyente; lo cual, en términos dogmáticos, carecía de aquella facultad ilimitada de un Constituyente originario al momento de crear la Constitución, en este caso de 1917, pues, de acuerdo con Elisur Arteaga, los estados pueden aumentar los derechos sociales únicamente en el caso de que se establezcan obligaciones y restricciones a las autoridades de la entidad. En virtud de esto, restringir los derechos individuales y políticos no les está permitido a los constituyentes estatales,³⁸ lo anterior, en atención a que su naturaleza corresponde a un Constituyente derivado.

Cabe hacer mención que la Constitución de Tamaulipas comenzó a tener vigencia a partir del 16 de febrero del mismo año,³⁹ y la misma

³⁸ Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, 3a. ed., México, Oxford, 2008, p. 472.

³⁹ Es decir, casi de manera inmediata, en comparación con la Constitución de 1917, que entró en vigor hasta el 1o. de mayo de ese mismo año.

estimó en su apartado transitorio, como primera expresión, que en dicha fecha debía ser protestado por “todos los empleados y funcionarios públicos”, lo que a nuestro parecer debió prevalecer no como un artículo transitorio, sino como una disposición permanente.

Por otra parte, respecto del Poder Legislativo electo, se señaló que el periodo constitucional comenzaría a contarse desde el 1o. de enero, mientras que para el gobernador sería a partir del mismo 5 de febrero, y finalmente, por lo que hace a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia sería a partir del 16 de febrero, todos de ese mismo año.

Cabe señalar que la importancia de nuestra Constitución local radica en que nos da cohesión e identidad como región; esto es, como una parte del todo nacional. Ahora bien, una parte de la doctrina de nuestro país opina que las constituciones locales no son verdaderas constituciones, si no meras leyes reglamentarias de lo dispuesto por la Constitución federal.

En este sentido Luz del Carmen Martí Capitanachi, en defensa de esta postura señala que “los constitucionalistas mexicanos más destacados soslayan un enfoque de esta naturaleza y al explicar el régimen jurídico de los estados estudian su ‘Constitución’, aun cuando enfatizan en el carácter jerárquicamente inferior y reglamentario de ese cuerpo de leyes”,⁴⁰ más aún, refiere esta misma autora que ni Tena Ramírez ni Burgoa ni Fix-Zamudio ni Valencia Carmona abordan el tema de la Constitución de las entidades federativas. No obstante, siguiendo a Elisur Arteaga Nava, la virtud del régimen federal es que subsisten dos fuentes de autoridad sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio, como lo señala refiriéndose a la relación de la subordinación del orden local con el federal: “La función de gobernar, pues, ha sido confiada por la constitución a dos órdenes coextensos interrelacionados de idéntica jerarquía, que realizan una función de cogobierno, en gran medida subsisten y actúan con interdependencia”.⁴¹

⁴⁰ Luz del Carmen Martí Capitanachi “Las constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿Son verdaderas constituciones?”, en José María Serna de la Garza (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 645-661.

⁴¹ Elisur Arteaga Nava, *Teoría de la constitución*, México, Oxford, 1999, p. 374.

Aunado a lo anterior y refiriéndose a la importancia de las entidades federativas, Ignacio Burgoa señala: “Los estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del estado federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica”.⁴²

Entonces, si bien no existe duda de que las constituciones locales están subordinadas formal y materialmente a la federal, ésta reconoció a las constituciones locales en su texto original y, a la vez, las subordinaba en los artículos 41, 76 fracciones V y VII y 133, entre otros, y ahí radica precisamente el valor de estudio de la Constitución de Tamaulipas, porque al encontrarse bajo el modelo federal, la carta tamaulipecana incide de manera importante en la vida jurídica y política de los habitantes, vecinos o ciudadanos de Tamaulipas, justificando entonces su existencia.

Respecto de lo anterior, Pedro Antonio Enríquez Soto señala que las razones que justifican la existencia de las constituciones locales:

- Ordenan jerárquicamente el sistema jurídico estatal;
- organizan y estructuran el poder público estatal;
- definen el ámbito de competencia de las autoridades locales, y por lo tanto;
- son normas supremas para el régimen interior de los estados.⁴³

Por otra parte, no es asunto menor para los tamaulipecos, por ejemplo, cómo se organiza el voto activo y pasivo en las elecciones locales, o bien, cómo repercuten en los gobernados las sentencias de los tribunales locales o en los actos de la administración. Si bien, como ya se ha dicho, las constituciones locales deben de ser una armonización de las federales para no quebrar precisamente el equilibrio y la razón misma de ser del federalismo, y así se manifiesta de forma clara cuando

⁴² Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, 17a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 898.

⁴³ Pedro Antonio Enríquez Soto, “Régimen constitucional de las entidades federativas”, en David Cienfuegos Salgado (coord.), *Estudio de derecho procesal constitucional local*, México, Laguna, 2008, pp. 121-154.

se subordina la norma local en diversas materias; por citar sólo a manera de ejemplo: la calidad de tamaulipecos, la forma de gobierno, la división de poderes, la conformación del municipio, entre otros temas relevantes que se estudiarán con mayor detalle en este mismo capítulo. También el Constituyente local tiene ciertos márgenes de libertad al momento de armonizar la norma estatal, siempre y cuando no se excedan los límites que fija la Constitución general, dentro de éstos tenemos, entre otros, cómo el Constituyente local resolvía lo relativo a la nacionalidad y ciudadanía en el plano local.

Mientras que el Constituyente federal, en los artículos 30 al 38, estableció las condiciones de mexicano y ciudadano, en el estado se adicionaron además del equivalente a éstos, a vecinos y habitantes; lo anterior resulta entendible porque a quien esté en nuestro país no se le puede calificar sólo de vecino o habitante; sin embargo, de más trascendencia es que se considerara en el artículo 6o. de la carta local, ciudadano tamaulipeco al menor de 21 años, si era casado; hasta ahí, en idéntica fórmula a la federal, sin embargo, también tenía esta condición quien fuera viudo, situación esta última no contemplada por la Constitución federal. Entonces en Tamaulipas se concedía este beneficio a quien estuviera en ese estado civil.

Es interesante observar también cómo se plasmó en la Constitución de Tamaulipas de 1921 un postulado que no se encontraba en la federal, nos referimos al artículo 18 fracción I, que dispone que todos los habitantes del estado están obligados a respetar y cumplir las leyes, disposiciones y reglamentos expedidos por autoridad legítima con arreglo a sus facultades legales. Nadie podrá, para sustentarse de propia autoridad a la observancia de los preceptos legales, alegar que los ignora, que son notoriamente injustos o que pugnan con sus opiniones. Si bien no es nuevo el concepto del respeto del ciudadano a la ley, se conoce al menos desde la cultura helénica, el cual se incluye en la legislación de nueva cuenta con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y la americana del mismo año. Esta última que al efecto establece: “Artículo XXXIII. Toda persona tiene el deber de obedecer a la Ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquél en que se encuentre”.

Al respecto podemos considerar que el legislador tamaulipeco tuvo a bien establecer un principio no usual en el constitucionalismo de la época y que no todos se atreverían a incluir dentro de sus proyectos constitucionales. La historia con el tiempo demostró que los derechos humanos deberían para su fortalecimiento también establecer los deberes.

Si bien, como ya se vio, el régimen federal tiene como una de sus principales virtudes la protección de cada uno de sus miembros, precisamente con la fortaleza de todos los demás, es posible que la fortaleza de ese todo se ataque a una de sus partes; de esto se ocupa precisamente el artículo 20 de la Constitución local que al efecto señala:

La soberanía del Estado reside en el pueblo y éste la ejerce a través del Poder Público del modo y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución. 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 los supuestos a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con lo anterior, Juan Fidel Zorrilla señala que en el artículo está la esencia de la autonomía estatal, en efecto, en este texto radica la “autonomía del Estado”, término correctamente acotado a su medida justa, pues las entidades federativas, es doctrina pacífica, carecen de soberanía.⁴⁴ Luego entonces, esta defensa de la autonomía se puede dar solamente por la vía jurídica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución federal, que señalaba en ese entonces, de manera muy breve, que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de los conflictos entre la federación y uno o más estados, pero, más aún, el texto original del artículo 122, señalaba que los Poderes de la Unión tienen el poder de proteger a los estados contra toda invasión y violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección siempre que sean

⁴⁴ Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación...*, op. cit., p. 46.

excitados por la Legislatura del estado o por su Ejecutivo si aquélla no estuviere reunida.

Por lo anterior, consideramos que debemos atender a esta disposición, que es la que protege a las entidades federativas, tanto del ataque del exterior como de otras entidades federativas.

DIVISIÓN DE PODERES. INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 EN LA DE 1921

A raíz de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, Tamaulipas, como parte integrante del federalismo mexicano, adopta por concurrencia sendas características del pacto federal.

No obstante, los estados presentan como característica esencial la autonomía en cuanto a su gobierno interior,⁴⁵ de lo anterior, Tena Ramírez ha expuesto que la doctrina suele darle dicho nombre a “la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución”.⁴⁶

Ahora bien, conocida en la teoría como la parte orgánica de las constituciones, las entidades federativas establecen las competencias para cada uno de los poderes en ella establecidos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por ende, su importancia radicará en determinar las funciones formales y materiales de cada uno, limitándolos entre sí, en apego al principio de legalidad. No obstante debe atender a lo señalado por el artículo 40 de la Constitución federal que estima: “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal [...]”.

Además, se deberá prever lo concerniente al municipio libre, reservando todo cuanto se relacione a los servicios estimados en el precepto 115 de la Constitución federal, por estarle reservados a éstos; tema

⁴⁵ Cabe señalar que a la fecha aún subsiste la idea de que los estados son soberanos; hay corrientes ideológicas a favor y en contra; de estas últimas, al estimar que un estado al unirse a un federalismo por medio de una Constitución cede dicha soberanía para conjuntarla en un todo.

⁴⁶ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 131.

que, si bien es cierto, refiere una aportación derivada de 1917, en la cual no haremos énfasis.

Cabe referir al lector que al término del presente subtema se omitirá tocar cuanto corresponda a la parte dogmática, siguiendo la idea de Tena Ramírez, quien expone que no es indispensable que figure en dichas constituciones (locales), si se tiene en cuenta que las garantías individuales (hoy derechos humanos) que consagra la Constitución federal valen para todas las autoridades y significan la primera limitación impuesta a la autonomía local,⁴⁷ máxime que nuestro texto constitucional así lo recoge en su contenido.

Visto lo anterior, estudiaremos lo relativo a cada uno de los poderes locales y su evolución a partir de 1917 que se refleja en la Constitución tamaulipeca que actualmente rige.

PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo del estado se deposita en una asamblea, denominada Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, cuyo encargo recae en Legislatura, con una duración de tres años, divididos cada uno en dos periodos ordinarios.

En Tamaulipas, el primer periodo comienza a correr el 1o. de octubre y durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos de su competencia, sin que pueda extenderse más allá del día 15 de diciembre; el segundo periodo se realiza a partir del 15 de enero y termina el 30 de junio.

Ahora bien, el estado de Tamaulipas ha tenido a lo largo de su surgimiento diversas residencias, tal como se señala en la obra denominada *Sedes y recintos del Poder Legislativo del estado de Tamaulipas. 1824-1984*,⁴⁸ la primera estuvo en la Antigua Villa de Padilla (hoy Padilla), de 1824 a 1825; en Ciudad Victoria de 1825 a 1869; en Tula y

⁴⁷ *Ibid.*, p. 132.

⁴⁸ Juan Gabriel Limón Hernández (coord.), *Sedes y recintos del Poder Legislativo del estado de Tamaulipas. 1824-1984*, México, LII Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas, (Ediciones Conmemorativas), Documento número 3, noviembre, 1986, p. 5.

Tampico, en 1869;⁴⁹ en Ciudad Victoria de 1859 a 1879; en Matamoros de 1879 a 1882, y en Ciudad Victoria de 1882 a la fecha.

Actualmente el Poder Legislativo del estado ha celebrado sesiones itinerantes mediante puntos de acuerdo que así lo sustentan y que no ha cambiado la disposición de la Constitución anterior a la vigente. Sólo por señalar un ejemplo de lo anterior, se tiene al Congreso itinerante llevado a cabo en la Ciudad de Tula a efecto de celebrar sus 400 años.

Por otra parte, debe destacarse que la transición de la Constitución de 1871 a la de 1921 implicó innovaciones que pudieron derivar de la influencia de la Constitución de 1917 y de la propia realidad que se vivía en el estado.

Tal es el caso de la denominación que se otorga al Poder Legislativo, instituyéndolo formalmente como Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.⁵⁰

Cabe señalar que anteriormente el Poder Legislativo se integraba por 11 legisladores y a partir de la nueva Constitución es que se incrementa a 15. En la actualidad, se conforma por 36 legisladores, a los que se suman aquellos que atienden al principio de representación proporcional.

Dato importante radica en el conocimiento de aquellos legisladores que integraron la entonces XXVII Legislatura, que expidió la Constitución local de 1921, al menos de aquellos que estuvieron presentes, por lo que a continuación los señalaremos:

1. Donaciano de Lassaulx, como diputado presidente (14o. distrito)
2. Ing. José F. Montesinos, como Diputado Vicepresidente (2o. distrito)
3. Dr. Antonio Valadez Rejas (1er. distrito)
4. Cipriano Martínez (3er. distrito)
5. Refugio Vargas (5o. distrito)

⁴⁹ Para el caso de Tampico, se debió a una situación de conflicto generada por la “Revolución de la Reata”, no obstante su traslado, se llevó a cabo una sesión en Tula el 8 de febrero, para realizar las subsecuentes en Tampico.

⁵⁰ No obstante subsisten teorías que señalan que un estado, al formar parte del federalismo, renuncia a dicha soberanía para radicar únicamente en las personas, por lo que éstos se envisten con el carácter de libres y autónomos.

6. Prof. Juan Gual Vida (6o. distrito)
7. Rafael Zamudio (7o. distrito)
8. Joaquín F. Flores (8o. distrito)
9. Prof. Hilario Pérez (9o. distrito)
10. Feliciano García (15o. distrito)
11. Ing. Martiniano Domínguez y Villarreal (12o. distrito)
12. Gregorio Garza Salinas (13er. distrito)

No obstante, debemos apuntar que esta Legislatura se constituyó con carácter de Constituyente, lo cual en un primer momento pudiera parecer que rompe con la esencia del mismo, pues, basados en Felipe Tena Ramírez, autor de la obra *Derecho Constitucional Mexicano*, podemos señalar que los órganos del poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como en la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos.

La doctrina designa al primero con el nombre de Poder Constituyente, y a los segundos los llaman poderes constituidos.⁵¹ Cabe aclarar dicha controversia, pues como lo expresa Elisur Arteaga, la voluntad constituyente local, por no ser originaria y propia de las entidades federativas, no puede ser ejercida en tanto no exista una disposición general que así lo autorice,⁵² tal es el caso de una Constitución federal, por ejemplo la de 1917. Por tanto, el Constituyente de Tamaulipas tendrá un enfoque de “no originario” y su Constitución estará fundamentada en relación con el siguiente precepto constitucional:

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

⁵¹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 12.

⁵² Elisur Arteaga Nava, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 469.

Cabe resaltar que las constituciones locales, a su vez, mantienen el carácter de supremas y flexibles en cuanto a su adaptabilidad a los cambios sociales, siempre y cuando, como ya quedó establecido, no contravengan al gran pacto social.

Lo anterior es obligación por parte de los diputados de salvaguardar en los términos establecidos por la Constitución Política de 1917: “Art. 108.- Los [...] Los [...] y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales”.

INCLUSIONES EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL REFERENTES AL PODER LEGISLATIVO

Nos referiremos ahora exclusivamente a las facultades del Congreso local, en relación con las disposiciones originales de la Constitución federal de 1917, cuando se señalan específicamente en el texto de la Constitución local de 1921, en diversas fracciones de su artículo 58, cuyos temas más trascendentales se expondrán a continuación, o bien, cuando se tenga relación directa con el federalismo:

VII. Fijar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado, con las limitaciones que marca la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución General de la República; aprobar los contratos respectivos y reconocer y mandar pagar las deudas que contraiga el Estado.

Lo anterior corresponde a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución federal que expresa lo siguiente: “Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.”

Comentario: Enrique Sánchez Bringas señala que esta fracción, que contiene las prohibiciones para las entidades en materia económica, está íntimamente ligada a su vez con el artículo 73 fracción VIII, que en su breve redacción original autorizaba al Congreso de la Unión a dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo federal pudiera precisamente

celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar estos mismos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Y en sentido contrario, las entidades federativas sí pueden adquirir deudas en moneda nacional y en el territorio del estado.⁵³

XV. Iniciar ante el Congreso General las Leyes y decretos que sean de la competencia del Poder Legislativo de la Federación, así como la reformas o derogación de unas y otras, y secundar cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de otros Estados.

De la misma forma esta fracción es correlativa a la fracción III del artículo 71 de nuestro máximo ordenamiento que a la letra señala: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y III. A las legislaturas de los Estados.”

Comentario: Durante muchos años, esta facultad no fue ejercida por el Congreso tamaulipeco, sin embargo, podemos destacar que recientemente se han realizado este tipo de ejercicios, llevando iniciativas a leyes federales e incluso a la propia Constitución federal. Destacan las siguientes cinco iniciativas:

1. Punto de acuerdo no. LIX- 211, mediante el cual la LIX Legislatura del Congreso del estado de Tamaulipas envía a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promovida por el grupo parlamentario del partido acción nacional de la presente legislatura, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda en los términos correspondientes en el año 2006.
2. Punto de acuerdo no. LIX- 267, mediante el cual se propone ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto para adicionar un inciso d) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el año 2007.

⁵³ Enrique Sánchez, “Artículo 117”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 2006, pp. 286-287.

3. Punto de acuerdo no. LIX- 268, mediante el cual se promueve ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto para adicionar un segundo párrafo a la fracción X, del artículo 132 del Título Cuarto, capítulo I, de la Ley Federal del Trabajo, en el año 2008.
4. Punto de acuerdo no. LX-39, mediante el cual se promueve ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma el párrafo segundo del artículo 9-a de la Ley de Coordinación Fiscal, en el año 2008.
5. Punto de acuerdo no. LXII- 229, mediante el cual se somete a la consideración de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los demás en su orden natural, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2016.⁵⁴

XVI. Reclamar ante el Congreso de la Unión cuando alguna ley general constituye un ataque a la soberanía o independencia del Estado o a la Constitución Federal.

Comentario: Esta fracción es un texto que nació acotado por sí mismo, ya que se circunscribe a que reclame el Congreso del Estado al Congreso de la Unión al parecer por la vía política o administrativa, es decir, sin trascendencia jurídica. Más afortunado resulta el correlativo, por ejemplo, de la Constitución del Estado de Nuevo León, que en el artículo 63 fracción III detalla lo siguiente: “Reclamar a quien corresponda las leyes que dé el Congreso General y las legislaturas, cuando ataquen la soberanía e independencia del Estado, o que por cualquier otro motivo se consideren anticonstitucionales”.

En este sentido es importante recalcar que esta redacción deja abierta la posibilidad de que el congreso local pueda reclamarla por otras vías, incluyendo la jurisdiccional.

⁵⁴ Agradecimientos al Archivo del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, las facilidades para la búsqueda de estos documentos.

XXII. Expedir la Ley de Organización para la Guardia Nacional en el Estado, de conformidad con la facultad que a los Estados concede la fracción XV del artículo 73 de la Constitución General.

Lo anterior se relaciona con la Fracción XV del artículo 73 de la Constitución general donde dentro de las atribuciones al Congreso de la Unión estableció lo siguiente: “Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos”.

Comentario: Jesús Solano González señala que la Guardia Nacional en México nace bajo la urgencia de agrupar a la ciudadanía en defensa de la República ante la invasión estadounidense. Frente a la emergencia de una crisis nacional, el presidente federalizó la Guardia Nacional y, con ello, se impulsó la alianza entre caudillos regionales.⁵⁵

En Tamaulipas nunca se creó una disposición para regular esta fracción, mas consideramos que queda regulada por los artículos 5o. y 6o. de la Ley del Servicio Militar, que detalla lo siguiente:

ARTÍCULO 5º.- El servicio de las armas se prestará: Por un año en el Ejército activo, quienes tengan 18 años de edad.

Hasta los 30 años, en la 1a. Reserva. Hasta los 40 años, en la 2a. Reserva. Hasta los 45 años, en la Guardia Nacional. Las clases y oficiales servirán en la 1a. Reserva hasta los 33 y 36 años respectivamente y hasta los 45 y 50 en la 2a. Reserva.

ARTÍCULO 6º.- En caso de guerra internacional, los mexicanos de más de 45 años de edad, hasta el límite que exijan las circunstancias, pueden ser llamados a servir en la Guardia Nacional, de acuerdo con sus condiciones físicas.

XXVII. Facultar al Ejecutivo para que celebre arreglos amistosos relativos a límites del Estado; aprobar estos en su caso y pedir al Congreso de la Unión su aprobación.

⁵⁵ Jesús Solano, “La guardia nacional”, en *Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, núm. 6, julio-diciembre, México, 2012, pp. 207-240.

La fracción antes transcrita corresponde a la fracción IV del artículo 73 que expresa lo siguiente: “Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;”

Comentario: Derivado de una revisión física en los archivos del Congreso del Estado de Tamaulipas, no se encontró documento alguno que contenga alguna disposición que dé cumplimiento a esta facultad.

XXIX. Dar la ley sobre el número máximo de Ministros de los Cultos a que le faculta el artículo 130 de la Constitución General de la República.

Cabe hacer mención que este artículo encuentra correlación con el párrafo séptimo del artículo 130 constitucional que a su vez señala que: “La legislatura de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.”

Comentario: En esta facultad se destaca que en 1926 tuvo a bien expedirse la ley a que tendrían que sujetarse los ministros de los cultos, la cual tuvo vigencia hasta el año 2002. Es un breve texto de 10 artículos en el que se establecía que solamente podía haber 12 ministros por cada culto y que éstos deberían ser mexicanos por nacimiento. Esta ley se ciñe a las disposiciones del artículo 130 constitucional, destacan las infracciones cometidas por los ministros a esta ley serían sancionadas con la pena de 15 días de arresto o 500 pesos de multa, así como y la reincidencia inhabilitaba al faltista durante cinco años para ejercer el ministerio.

XXXIII. Computar los votos y declarar electos Senadores al Congreso de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 56 de la Constitución General, a los ciudadanos que hayan obtenido mayoría absoluta de votos, erigiéndose para el efecto en Colegio Electoral.

Esta fracción corresponde a lo dispuesto en el artículo 56 del texto original de la Constitución federal de 1917, el cual se transcribe a continuación.

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Comentario: A manera de antecedente y consultando el acervo del Archivo del Congreso del Estado, se pudieron localizar cuatro decretos en los cuales se constituía en Colegio Electoral y se designaba al senador titular y suplente. De este análisis observamos que este ejercicio se realizó en 1922 en el decreto número 154, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* número 56, el 15 de julio de 1922; en 1926 en el decreto número 204 publicado en el *Periódico Oficial del Estado* número 63, el 7 de agosto de 1926; en 1930 en el decreto número 87 publicado en el *Periódico Oficial del Estado* número 60, el 26 de julio de 1930, y 1932 en el decreto número 79 publicado en el *Periódico Oficial del Estado* número 60 tomo LVII, el 27 de julio de 1932.

XXXIV. Solicitar del ciudadano Presidente de la República, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Federal, la suspensión de las garantías que ella otorga a los habitantes del Estado; pero deberá hacerlo a petición del Ejecutivo del Estado y solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y cualesquiera otro que pongan al Estado en grave peligro o conflicto. En los recesos del Congreso, si el caso fuere declarado urgentísimo por unanimidad de la Diputación Permanente, ésta, llamando a los Diputados existentes en el lugar donde celebre sus sesiones, que tendrán voz y voto en las deliberaciones, podrá hacer la petición antes dicha, sin perjuicio de convocarlo inmediatamente para darle cuanta y para que resuelva lo conveniente.

Además de lo anterior esta fracción se vincula directamente a lo establecido en el artículo 29 que expresa lo siguiente:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuer-

do con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Comentario: En la historia constitucional de nuestro país, solamente en 1942 han sido suspendidas las garantías individuales, esto con motivo de la participación de México en el frente aliado de la Segunda Guerra Mundial, lo anterior se puede consultar en el *Diario Oficial de la Federación*, número 26, tomo CXXXII, el 2 de junio de 1942, página 2.

En ese sentido, estimamos que fue un exceso del Constituyente tamaulipeco su incorporación al texto constitucional local, toda vez que de la interpretación literal del artículo 29 de la Constitución federal se desprende que nunca fue competencia del Congreso del Estado solicitar al Ejecutivo federal la suspensión de garantías. Abonando sobre el particular, en fecha 28 de agosto de 2012, el titular del Ejecutivo en el estado presentó, ante la entonces LXI Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas, una iniciativa que, entre otras pretensiones, estimó la derogación de la fracción XXXIV del artículo 58 constitucional, plasmando dentro de su exposición de motivos que no era atribución de las autoridades estatales la suspensión de garantías. Razón que se estimó pertinente, derogando la misma mediante publicación en el *Periódico Oficial* el 8 de noviembre de 2012.

XXXV. Decretar, en su caso, el modo de cubrir el contingente de hombres que corresponda al Estado para el Ejército de la Nación.

En este caso esta fracción se encuentra relacionada a lo dispuesto por la fracción XIV del artículo 73 antes mencionado que a la letra señala: “Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio”.⁵⁶

XLIV. Concurrir a la reforma de la Constitución General de la República en los términos que establece el artículo 135 de la misma Constitución.

Esta fracción se relaciona con lo dispuesto en el 135 constitucional que expresa lo siguiente: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Comentario: La reforma es una necesidad de toda norma jurídica y la Constitución no es la excepción. La evolución de la sociedad así lo exige, la diferencia es que las constituciones establecen en su mismo texto el procedimiento para su reforma, que en el caso de las constituciones rígidas como nuestra Constitución federal es un procedimiento agravado en el cual se requieren las mayorías calificadas de las dos cámaras del Congreso de la Unión, así como la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los congresos locales. Esta participación de la entidad federativa de la reforma en la Constitución federal no hace sino reafirmar en doble vía la presencia en el sistema federal, es decir, la participación de la entidad federativa y la Cámara de Senadores.⁵⁷

Ahora bien, hay que considerar que el texto original del artículo 135 de la Constitución federal hablaba de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, que en ese entonces, conforme al

⁵⁶ Nos remitimos al comentario expresado en la fracción XXII.

⁵⁷ “El hecho de que el precepto haga intervenir, además, a las dos Cámaras de la Unión, de las cuales en la de senadores están representados los Estados, no significa sino un fortalecimiento de la participación de las entidades”. Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 142.

texto del artículo 43 del citado cuerpo legal, eran 28 estados y se requerían 15 entidades para lograr dicha mayoría.

Al respecto, nuestra Constitución local no hacía mayor referencia a la reforma constitucional que la fracción a que nos referimos.

Entonces debe entenderse que se requería de una mayoría simple para aprobar la reforma. En ese entendido, Miguel Carbonell considera que al ser omiso el artículo 135 constitucional, será cada Constitución local la que lo determine, y si no lo hace, se entiende que es por mayoría simple, pero la Constitución local no puede indicar una mayoría superior a dos terceras partes de los legisladores presentes, porque entonces estaría estableciendo preceptos más rígidos que la Constitución federal y estaría dificultando el procedimiento reformador.⁵⁸

En este orden de ideas, el Congreso de Tamaulipas ha participado activamente en todos y cada uno de los procedimientos de reforma a la Constitución federal. Cabe señalar que en nuestro país nunca se ha impedido una reforma constitucional por no alcanzar la mayoría simple de las entidades federativas, sin embargo, como antecedente y con el único afán de hacer notar el contrapeso de las entidades federativas en estos procesos de reforma, destacamos que en 1949 la Legislatura del Estado de Tamaulipas se opuso al proyecto de adición a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones especiales para la producción y consumo de cerveza. Cabe hacer mención que dicho proyecto de reforma se aprobó y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre de 1949.

LI. Proponer candidato para el puesto de Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución General.

Cabe hacer mención que esta fracción se encuentra vinculada a lo dispuesto en el artículo 96 constitucional que expresa lo siguiente: “Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por

⁵⁸ Jorge Carpizo, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 44, núm. 131, México, mayo-agosto, 2011, pp. 543-598.

el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho término se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado no podrán tomar posesión los magistrados de la Suprema Corte nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos, desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba, o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento cesará desde luego en sus funciones el ministro provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado en los términos señalados.”

Comentario: Es importante mencionar que esta disposición estuvo vigente por un breve periodo desde la expedición de la Constitución hasta el 20 de agosto de 1928, además, una vez efectuada la revisión física en el Archivo del Congreso del estado de Tamaulipas, no se encontró documento alguno en el cual nuestro estado hubiera hecho uso de esta atribución.

Art. 156.- En el caso de desaparición de Poderes previsto por la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal, serán llamados para que se encarguen provisionalmente del Ejecutivo, según el siguiente orden de preferencia.

I. El último Secretario General de Gobierno, siempre que sea tamaulipeco por nacimiento.

II. El último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, y a falta de éste los demás Magistrados por orden numérico, siempre que sean tamaulipecos por nacimiento.

III. El último presidente del Congreso, y a falta de éste los anteriores, prefiriéndose a los más próximos sobre los más lejanos con el requisito anterior.

Este artículo corresponde a lo establecido por la fracción V del artículo 76 de la Constitución general, que contempla lo siguiente: “Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en tema del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso”.

Comentario: Esta facultad natural del Senado como representante de los intereses de las entidades federativas ante la federación presenta algunas dificultades, de tal suerte que incluso nos dice don Felipe Tena Ramírez, en el dictamen que la presentó ante la asamblea en el Constituyente de Querétaro la llamó “peligrosa facultad del senado”,⁵⁹ en efecto, presenta algunas dificultades cuando ha tenido que ejecutarse. Al efecto, Juan Fidel Zorrilla nos dice que la primera aplicación del precepto en 1924 originó un conflicto al ser designado Candelario Garza como gobernador por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, habiendo sido desconocido este nombramiento por el último presidente del Congreso local, anterior a la desaparición de poderes, quien invocando la Constitución local se instaló como gobernador en Tampico y logró ser reconocido por el Congreso de la Unión.⁶⁰

Este mismo autor nos dice que se repitió la desaparición de poderes en nuestro estado en 1947, cuando desaparecieron los poderes siendo gobernador el licenciado Hugo Pedro González y se designó

⁵⁹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 428.

⁶⁰ Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación...*, *op. cit.*, p. 51.

gobernador provisional al general Raúl Garate. En esta ocasión no se controvirtió el nombramiento, sin embargo, el mismo gobernador provisional Garate fue designado como gobernador sustituto por el Congreso local en ese mismo año;⁶¹ en franca contradicción con el texto de la Constitución federal.

Nuestra Constitución local en su texto original preveía un orden para ser llamado a hacerse cargo provisionalmente de la titularidad del Poder Ejecutivo, luego entonces, el que una Constitución local prevea el orden de prelación para estos efectos, lejos de resolver un problema de carácter jurídico, lo agudiza por la contradicción que se puede presentar entre ambos textos, además de la incertidumbre por las diversas interpretaciones que se pueden dar de los mismos.

Hemos tratado algunos aspectos muy puntuales de la armonización de la Constitución local con la federal, realizada hace 96 años, pero ambas son siempre obras en construcción porque la sociedad es también una obra inacabada, fruto del devenir histórico, no es lo mismo un país de 10 millones de habitantes en la época revolucionaria, que los más de 120 millones de la actualidad, las necesidades sociales y las obligaciones y responsabilidades consecuentes del estado son evidentemente distintas.

En este sentido, y volviendo a los temas de la armonización, los requisitos de ciudadanía se han zanjado en la mayoría de edad a los 18 años, la facultad de proponer candidato a magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación duró unos pocos años, en los años treinta dejó de ser Colegio Electoral el Congreso estatal, tratándose de la elección de los senadores, la reforma constitucional en materia religiosa de 1992 eliminó la restricción de número máximo de los ministros de culto; en 2012 se deroga en la Constitución local la fracción a efecto de que el Congreso de Tamaulipas no pudiera solicitar la suspensión de garantías, por no ser ésta una atribución de la autoridad estatal. Y algunas facultades definitivamente nunca se ejercieron. Otro tanto de estas facultades subsisten por ser parte de las decisiones fundamentales del federalismo.

⁶¹ *Ibid.*, p. 52.

Ahora bien, por lo que hace a los requisitos para ser diputado, se denota un cambio en cuanto a la adición de la vecindad y residencia por más de cinco años, así como la característica de poseer suficiente instrucción;⁶² con respecto a la edad, ésta permaneció intacta, sin embargo, la actualidad nos refleja una disminución de 25 a 21 años.

En relación con las prohibiciones para ser diputado, se aumentan los supuestos para adicionar al secretario general, los magistrados del Supremo Tribunal y el procurador general de Justicia, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, estén o no en ejercicio, los magistrados, jueces y empleados de la federación en el estado, los presidentes municipales, los munícipes, los secretarios de ayuntamiento y los jueces, en su inscripción, si estuvieren en ejercicio dentro de los cuatro meses anteriores a la elección. Por otra parte, quienes hayan sido condenados por algún delito contra la propiedad o grave contra las personas. Finalmente, respecto de los militares, se les abre espacio siempre que se separen del servicio hasta cuatro meses antes.

En relación con las prohibiciones para desempeñar otra función o cargo, se señala como excepción al ramo de la instrucción, con el permiso del Congreso.

Ahora bien, dada la naturaleza del incremento de diputados, también se da un impacto respecto del número de integrantes que conforman el *quorum*, además se agrava el hecho de no asistir a las sesiones, para que dentro de los 30 días siguientes concurren, de no hacerlo se entenderá que por ese simple hecho renuncian al cargo y se llamará al suplente. No obstante, se abre la oportunidad para que los legisladores se ausenten de cinco sesiones consecutivas con simple aviso, y a más con licencia concedida por el Congreso.

Además, se da celeridad al procedimiento de la designación de los integrantes de la Mesa Directiva en sesiones extraordinarias, pues anteriormente se preveía un periodo de cuatro días para examinar las credenciales de los que se presentarán de nuevo y recibirles la protesta correspondiente, para posteriormente estimarlo el mismo día de la se-

⁶² Respecto de la instrucción a que nos referimos, en la actualidad, no se ha podido precisar a partir de qué momento se determina como tal.

sión; en la cual se estimó que el Ejecutivo o el presidente de la Comisión Permanente expusieran los motivos de la convocatoria.

Ahora bien, la nueva Constitución previó la disolución del Congreso, para que de no haberse nombrado diputación permanente, fungiera la última Mesa Directiva.

Cabe señalar que un aspecto importante radica en la incorporación del deber de los diputados de visitar los pueblos que componen los distritos que representan dentro de los periodos de recesos, para efectos de informarse acerca de:

- El estado en que se encuentra la educación y beneficencia públicas.
- De cómo los funcionarios y empleados públicos cumplen con sus respectivas obligaciones.
- Del estado en que se encuentra 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 algunos de los ramos de la riqueza pública.
- 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.

Para poder llevarse a cabo lo anterior, la Constitución de 1921 estimó que en las oficinas públicas se tuviera la obligación de facilitar a los diputados los datos necesarios, siempre que éstos no debieran permanecer en secreto o, en términos actuales, en reserva de conformidad con la Ley de Transparencia.

Lo antes mencionado constituye a partir de entonces un deber de todo diputado: presentar una memoria al Congreso que contenga las observaciones y medidas conducentes.

Ahora bien, sólo por no dejar pasar el dato, se observa que anteriormente al Congreso del Estado se le concedían “atribuciones”, mientras que para 1921 se cambió la connotación a “facultades”; por lo que es

necesario referir que la primera se entiende como un acto que se debe ejercer, mientras que para el segundo implica aquello que se puede hacer.

Sin detenernos en aspectos hermenéuticos y continuando con el estudio que nos ocupa, referimos que las nuevas facultades dadas al Legislativo en 1921 derivan en diversos aspectos que en la actualidad ya no corresponden al propio poder, por ser inherentes al Poder Judicial, tal es el caso de la “interpretación”, que tanto la Constitución de 1871 como la actual la referían.

Por otra parte, se observan nuevas facultades, que en la actualidad se han venido reformando, aunque en esencia subsisten las siguientes:

- Fijar a propuesta del gobernador, los gastos de la administración pública.
- Condonar impuestos del Estado.
- Fijar a propuesta de los respectivos ayuntamientos por conducto del Ejecutivo los presupuestos de egresos y las contribuciones e impuestos que deban formar la hacienda pública de los municipios.
- Nombrar a los empleados de la Contaduría Mayor de Glosa y Secretaría del Congreso, y removerlos con causa justificada.
- Revisar la cuenta pública, por conducto de la Contaduría.
- Fijar las bases al Ejecutivo para renovar los contratos de donde se origine la deuda del Estado.
- Autorizar la enajenación y gravamen de los bienes raíces del Estado y de los municipios. Los bienes muebles podrán venderse sin la autorización del Congreso, pero la venta se hará en pública subasta.
- Fijar las bases a los ayuntamientos para la contratación de empréstitos.
- Conceder permisos y decretar honores por servicios eminentes prestados a la humanidad, a la patria o al estado.
- Expedir leyes para la jubilación de los maestros de instrucción pública que lo merezcan en atención a la antigüedad y eficacia de sus servicios.
- Decretar pensiones en favor de las familias de los que hayan prestado servicios eminentes al Estado.
- Reclamar ante el Congreso de la Unión cuando alguna ley general constituya un ataque a la soberanía o independencia del Estado o a la Constitución federal.

- Nombrar al director de Educación Pública a propuesta, en terna, del Ejecutivo.
- Nombrar gobernador provisional cuando sin licencia y de modo absoluto faltare por cualquier motivo el gobernador constitucional, o cuando deje de presentarse el electo a desempeñar sus funciones el día señalado para tomar posesión del Poder Ejecutivo, o no se hubiere efectuado la elección, o verificada ésta no se hubiere hecho y publicado la declaración de gobernador electo.
- Comunicarse con el Ejecutivo por medio de comisiones nombradas de su seno.
- Decidir sobre las elecciones de los ayuntamientos, cuando se reclame contra ellas.
- Formar su Reglamento Interior y acordar las providencias necesarias a más de las señaladas por la Constitución para hacer concurrir a los diputados ausentes.
- Resolver las cuestiones de límites que se susciten entre municipios del Estado, siempre que entre ellos no se hayan puesto de acuerdo.
- Hacer el escrutinio de los votos emitidos en las elecciones de gobernador y diputados a la Legislatura del Estado; calificar dichas elecciones; declarar quienes, por haber obtenido mayoría de votos, deben desempeñar dichos cargos, y resolver sobre la renuncia que presentaren los expresados funcionarios, convocando a nuevas elecciones en los casos previstos por esta Constitución.
- Resolver cualquier duda que ocurra sobre la validez de las elecciones populares y cualidades de los elegidos. Las resoluciones del Congreso en funciones de Colegio Electoral son irrevocables.
- Determinar lo que crea conveniente sobre la renuncia que haga el gobernador y calificar los impedimentos que no le permitan encargarse de su cometido, decretando nueva elección si la renuncia o impedimento ocurriere dentro de los dos primeros años del periodo.
- Convocar a elecciones extraordinarias de diputados y ayuntamientos en los casos que disponga la ley.
- Recibir la protesta constitucional de los diputados, del gobernador, de sus substitutos, de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, de los suplentes de éstos y de todos los empleados de su nombramiento que conforme a las leyes no deban otorgar la protesta de

otro modo.

- Fomentar e impulsar la educación pública y todos los ramos de prosperidad en general.
- Estimular la beneficencia pública, reglamentarla para que logre sus fines y para que estén debidamente asegurados sus bienes.
- Conceder o negar al gobernador licencia temporal para separarse de su puesto y para salir del Estado, y designar a la persona que deba suplirlo interiormente en los casos que así se requiera.
- Autorizar al Ejecutivo para crear fuerzas de servicio temporal cuando lo demanden las necesidades del Estado.
- Ejercer las facultades propias de un cuerpo legislativo en todo aquello que no le prohíba la Constitución general o la del Estado.
- La facultad que le concede el artículo 24 de esta Constitución.
- Expedir las leyes necesarias para hacer efectivas todas las anteriores facultades y las concedidas a los otros Poderes por esta Constitución, así como las que no estén expresamente reservadas a los Poderes de la Unión y correspondan al régimen interior del Estado.
- Dirimir los conflictos que se susciten entre el Ejecutivo del Estado y el Tribunal Superior de Justicia, sólo cuando tengan carácter puramente administrativo.
- Dictar leyes tendentes a combatir con la mayor energía el alcoholismo.
- Dictar leyes para organizar en el territorio del Estado el sistema penal por colonias penitenciarias, con base en el trabajo como medio de regeneración.
- Convocar a elecciones en caso de muerte del gobernador, si esto ocurriere dentro de los dos primeros años del periodo.
- Conocer y resolver sobre la renuncia que presenten los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y de los impedimentos que tengan para desempeñar sus cargos, nombrando en su caso quién debe substituirlos.
- Conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo, en alguno o en todos los ramos de la Administración Pública, cuando circunstancias apremiantes así lo exijan, siendo necesario para ello los votos de dos tercios de los diputados presentes.
- Crear nuevas municipalidades dentro de las existentes, variar sus límites y suprimir alguna o algunas de ella.

- Ejercer las demás facultades que le señala esta Constitución y la general de la República.

Además, la Constitución de 1921 estableció una serie de impedimentos al Congreso, tales como:

- Imponer préstamos forzosos de cualquier especie y naturaleza que sean.
- Abrogarse en ningún caso facultades extraordinarias.
- Atentar contra el sistema representativo, popular y federal.
- Dejar de señalar retribución o un empleo establecido por la ley. En caso de que se omita fijar tal remuneración [*sic*], se entenderá señalada la última que hubiere tenido.
- Mandar hacer cortes de cuentas con los acreedores del Estado, a fin de dejar sus créditos insolutos.
- Dispensar estudios para el efecto de otorgar títulos profesionales.
- Hacer lo demás que prohíbe la Constitución.

Por lo que hace a la diputación permanente, se establecieron nuevas atribuciones:

- Dictaminar sobre todos los asuntos que quedaren pendientes al terminar el periodo de sesiones ordinarias del Congreso y sobre los asuntos que admita, y presentar estos dictámenes el día en que se abra el nuevo periodo de sesiones ordinarias.
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y, en su caso, para que conozca de las acusaciones que pro delitos oficiales o del orden común se presenten en contra de los altos funcionarios que gozan del fuero, el Congreso no prolongará sus sesiones por más tiempo que el indispensable para tratar el asunto para el que fuere convocado.
- Admitir las renunciaciones de los altos funcionarios, mandando cubrir sus vacantes en la forma que la Constitución establece.
- Recibir los expedientes de elección de diputados al Congreso del Estado y los de gobernador, para los efectos señalados en esta Constitución.

- Recibir la protesta de los funcionarios en los casos en que deban rendirla ante el Congreso.
- Resolver sobre las solicitudes con carácter de urgente que se le presentare; cuando la resolución exija la expedición de una ley o decreto, se concretará la Comisión a formular dictamen para dar cuenta a la Legislatura.

Finalmente, con respecto a la diputación permanente se estimó que si, por no haberse verificado las elecciones o por cualquier otra causa, el Congreso no pudiera renovarse el día fijado, la diputación permanente continuaría con tal carácter, hasta que dejara instalado al nuevo Congreso conforme a las leyes, convocando a elecciones en su caso.

Cabe señalar que en relación con el derecho de iniciativa y formación de leyes, se suprime al ministro tesorero en materia de Hacienda Pública, al tiempo en que se establece que las votaciones de leyes o decretos serán nominales, lo cual, en palabras de Enrique Bernalles, se refiere a cuando el relator llama a cada uno de los congresistas por su nombre y éstos responden sí, no o abstención; o bien cada uno registra su voto en el sistema de votación electrónica y se imprime el listado de congresistas en orden alfabético, con el sentido de su voto, consignándose en el acta correspondiente.⁶³

Por otra parte, se prevé una ampliación de siete a 10 días el término para que el Ejecutivo estatal pueda formular observaciones a las leyes o decretos aprobados por el Congreso. Cabe señalar que, a la fecha, éste es de 30 días naturales.

Asimismo, se determinó que el Ejecutivo no podría hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste ejerciera funciones de Colegio Electoral, función que actualmente no se realiza, o de Jurado, ni en los casos de aceptación de renunciaciones o convocatoria a nuevas elecciones.

Finalmente, se hace alusión a las formalidades de las resoluciones del Congreso, las cuales se comunicarán al Ejecutivo firmados por el presidente y los secretarios del Congreso, empleándose la siguiente fórmula:

⁶³ Enrique Bernalles Ballesteros (coord.), *Manual parlamentario*, Lima, Comisión Andina de Juristas (Democracia, 5), 2003, p. 109.

El Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas decreta: (texto de la ley o decreto y los acuerdos económicos sólo por los secretarios).

PODER EJECUTIVO

Respecto de los requisitos para ser titular del Ejecutivo estatal, se observa un cambio que pudiera no ser trascendental en aquel momento, pero que en nuestro tiempo se estima *ad hoc* a los derechos humanos, y es que en 1921 para ser gobernador se estableció como requisito ser ciudadano del estado con al menos cinco años de residencia en el mismo o uno si se es nacido en él.

Asimismo, se prevé como requisito poseer suficiente instrucción. Sin embargo, queremos hacer una pausa en este aspecto, ya que al igual que los titulares de la representación legislativa, este requisito puede prestarse a interpretaciones restrictivas si se plantean las interrogantes siguientes: ¿qué debe contemplarse como suficiente instrucción? ¿En qué materias se debe tener suficiente instrucción?

Por ello, el Tribunal Federal Electoral (Trife) ha tenido a bien señalar en 2014 una tesis denominada “DERECHO A SER VOTADO. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS RESTRICCIONES DEBE SER CONFORME CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD. (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO)”.⁶⁴

Al efecto, dicha tesis señala en esencia que corresponde al legislador ordinario y a las legislaturas locales, al contar con facultades, establecer las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que cumplan los principios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que significa que en las disposiciones normativas se deben emplear términos concretos, precisos y acotados con el fin de brindar mayor especificación de los supuestos previstos y evitar restricciones excesivas. Lo anterior quiere decir que los derechos no son absolutos, y nos abre el panorama para determinar que la interpretación es ambigua y que así debiera permanecer a fin de no vulnerar derechos político-electorales.

⁶⁴ Tesis II/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, marzo de 2014, pp. 46-47.

Por otra parte, se amplían las restricciones para ocupar el cargo de gobernador, prohibiendo su ejercicio no sólo a ministros de culto⁶⁵ y militares activos, sino que en 1921 se adicionaron a las personas que desempeñaran algún cargo o comisión de otros estados o de la federación, a menos que se separaran de ellos un año antes de la elección, a los magistrados del Supremo Tribunal, procurador general de Justicia ni el secretario general de Gobierno o quien realice tal función, si no se encuentran separados de sus cargos cuando menos 90 días antes de la elección y, finalmente, a quienes tengan mando de fuerza en el estado, si lo han conservado dentro de los 180 días inmediatos a la elección.

Por otra parte, se observa que la fecha de inicio del encargo de los titulares del Ejecutivo estatal varió de 1871 a 1921, pues respecto de la primera se preveía el 4 de mayo inmediato a la elección, mientras que para la segunda el 5 de febrero inmediato a la elección. Cabe resaltar que en la actualidad se estima el 1o. de octubre, y el periodo de mandato de igual forma ha cambiado de cuatro años, como lo señalaba originalmente la Constitución de 1921, a seis años.

Un aspecto relevante es lo referente a la reelección del Ejecutivo, pues para 1871 y aún en la entrada en vigor de la de 1921, se estimaba la posibilidad de que el titular del Ejecutivo estatal pudiera reelegirse, aunque no para un periodo inmediato, sino que se debía esperar el transcurso de un periodo igual. No obstante, la Constitución de 1871 permitía bajo una excepción que esta regla se vulnerara, y que establecía que éste podía hacerlo si no se gobernaban los cuatro años.⁶⁶

Ejemplos de lo anterior los señala Juan Fidel Zorrilla en su obra *Gobernadores obispos y rectores*⁶⁷:

Servando Canales Molano

- 1o. de septiembre de 1870 a primero de junio de 1872.
- 5 de agosto de 1872 a 10 de septiembre de 1874.

⁶⁵ Anteriormente se señalaban de manera general como eclesiásticos.

⁶⁶ Actualmente cambia la fecha al 1o. de octubre y su mandato será por seis años y nunca podrá volver a desempeñar el cargo.

⁶⁷ Juan Fidel Zorrilla, *Gobernadores, obispos y rectores (Cronología notas)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, pp. 24-27.

- 1o. de junio de 1875 a 25 septiembre de 1875.⁶⁸
- 20 de abril de 1876 a 6 de noviembre de 1876.

Francisco Echarte

- 10 de septiembre de 1874 a 1 de junio de 1875.
- 25 de septiembre de 1875 a 20 de abril de 1876.
- 6 de febrero a 22 de noviembre de 1877.

Juan Gojón

- 13 de enero de 1877 a 6 febrero del mismo año.
- 22 de noviembre de 1877 a 16 de octubre de 1878.
- 11 de abril de 1879 a 12 de mayo de 1880.
- 18 de enero de 1884 a marzo del mismo año.

Alejandro Prieto Quintero

- 4 de mayo de 1888 a 3 de mayo de 1896.⁶⁹
- 31 de julio de 1901 a 10 de agosto de 1901.

Matías Guerra

- 10 de agosto de 1901 al 30 de septiembre de 1901.
- 30 de noviembre de 1911 a 4 de febrero de 1912.
- 5 de mayo de 1912 a 28 abril de 1913.

Joaquín Argüelles

- 5 de febrero a 5 de mayo de 1912.
- 28 de abril de 1913 a 24 de julio de 1913.

⁶⁸ Juan Fidel Zorrilla hace referencia a que con motivo de diversas licencias por razón de enfermedad, solicitadas por el general Servando Canales, fue sustituido en breves periodos por los gobernadores interinos Ramón Guerra y Francisco Echar-tea.

⁶⁹ Juan Fidel Zorrilla también hace referencia en este periodo, señalando que en dos breves lapsos de su periodo gubernamental fue sustituido interinamente el inge-niero Prieto por el licenciado Guadalupe Mainero. Uno de ellos en 1890 porque contrajo matrimonio don Alejandro con Clementina Llorente.

Raúl Garate Legleú

- 7 de octubre a 24 de noviembre de 1915.
- Marzo a junio de 1916.⁷⁰

Por otra parte, se estimó que de no encontrarse publicada la elección del gobernador, la titularidad cambiaría de manos al titular de la Suprema Corte de Justicia y, a falta de éste, al magistrado propietario que le suceda, como se señalaba en 1871, al ciudadano que nombre el Congreso o la diputación permanente, no pudiendo recaer en el gobernador saliente para 1921, razón que se empata a los nuevos criterios de reelección.

En un mismo contexto, se estimó que de no presentarse el gobernador electo, en un periodo que no excediera de 30 días, previa calificación de causa, se resolvería el abandono convocando a nuevas elecciones dentro de los 10 días siguientes.

Ahora bien, por lo que hace a la muerte o renuncia del gobernador en funciones, anteriormente se estimaba que el Congreso convocara a nuevas elecciones dentro de los 10 días siguientes, excepto cuando fuese el último año de ejercicio; no obstante, la norma cambió en 1921 para señalar que, en el supuesto referido, se estimarían las siguientes opciones:

- a) Que durante los dos primeros años⁷¹ del periodo que dejen acéfalo al Poder Ejecutivo, el Congreso, constituido en sesión permanente y secreta, nombrará, por las dos terceras partes del número total de sus miembros, un gobernador interino.

Además, convocaría a elecciones dentro de los 10 días siguientes a la toma de posesión de éste.

- b) Si los hechos tuvieran lugar durante los dos últimos años, no se convocará a nuevas elecciones y la persona designada por el Congreso durará en funciones de gobernador hasta terminar el periodo.

⁷⁰ Finalmente, Juan Fidel Zorrilla señala de este último personaje que en las fechas señaladas fue interino por ausencia del general Luis Caballero.

⁷¹ Actualmente durante los tres últimos años.

De lo anterior, cabe referir que Juan Fidel Zorrilla señaló que en 1924 fue designado Candelario Garza como gobernador provisional por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con motivo de la desaparición de poderes; este nombramiento fue desconocido por Gregorio Garza Salinas, último presidente del Congreso local,⁷² entonces la XXIX Legislatura.

Otro ejemplo que señala el autor es el caso del general Raúl Gárate, quien fue designado gobernador provisional el 9 de abril de 1947, cuando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión decretó desaparecidos los poderes del estado.⁷³

No pasa desapercibido que, tratándose de licencias concedidas al gobernador, se estimó conveniente que si éstas se hubiesen dado por la Comisión Permanente, en caso de receso, debería ser ratificada o revocada por el Congreso al momento de iniciarse los trabajos correspondientes al periodo ordinario que continuase.

Ahora bien, respecto de las licencias temporales, entendidas como no más de seis meses, se estimó que, para que el secretario general de Gobierno se encargase del despacho, éstas no debían exceder de ocho días,⁷⁴ pues de lo contrario se nombraría un sustituto emanado de una terna enviada por el Ejecutivo al Congreso. Además se convino que si dicho funcionario no se presentara, se declararía vacante el puesto.

Por otra parte, se observa que el gobernador al tomar protesta ante el Congreso del Estado, anteriormente debía pronunciar lo siguiente: “Protesto desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Gobernador del Estado libre, soberano é independiente de Tamaulipas, conforme á la Constitución y á las leyes, mirando en todo por el bien y prosperidad de sus habitantes.” [sic]

La protesta cambió en 1921, pues, en esencia, ésta atendía al contenido de la Constitución federal de 1857 en su artículo 83 y a la propia Constitución de Tamaulipas de 1871 en su artículo 72.

Por lo anterior, se observa que el nuevo contexto en que se basa la protesta es el siguiente, que además continúa vigente hasta nuestros días:

⁷² Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación...*, op. cit., p. 51.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ Actualmente 30 días y, si excede, el Congreso decidirá al interino.

Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Gobernador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Estado, y si no lo hiciere así, que la Nación y el Estado me lo demanden.

Por otro lado, con respecto a las facultades y obligaciones del gobernador, se hace una ampliación substancial, para pasar de 16 de ellas en 1871 a 45 en 1921, de las cuales fueron adicionadas las siguientes:⁷⁵

- En el orden federal, las que determinen la Constitución federal y las Leyes Federales.
- Impedir los abusos de la fuerza armada (hoy pública) contra los ciudadanos y los pueblos, procurando que se haga efectiva la responsabilidad en que aquella incurriere.
- Informar a la Secretaría de Gobernación sobre la conveniencia o inconveniencia de permitir se dediquen nuevos locales a cultos religiosos. [Actualmente sin vigencia.]
- Promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir la Constitución del Estado, las leyes, decretos y acuerdos del Congreso, y proveer en la esfera administrativa cuando fuere necesario a su exacta observancia, expidiendo para el efecto los reglamentos respectivos.⁷⁶
- Cuidar en los distintos ramos de la administración que los caudales públicos estén asegurados (anteriormente preveía que fuera “siempre”) y se recauden e inviertan con arreglo a las leyes.
- Nombrar y remover libremente, además del secretario general de Gobierno, al procurador general de Justicia, tesorero general, agentes

⁷⁵ Para conocer las fracciones que no fueron alteradas véase la Constitución Política del Estado de Tamaulipas de 1921, en su artículo 92, fracciones XIII, XV, XVIII, y XIX.

⁷⁶ En la actualidad, dicha disposición se ha ampliado para, por ejemplo, adicionar los acuerdos, reglamentos, circulares que expida el Poder Judicial, los ayuntamientos y los organismos autónomos de los poderes; para conocer más véase la Constitución Política del Estado de Tamaulipas vigente y reformada.

del Ministerio Público y defensores de Oficio; y a todos los demás empleados del Estado, cuyo nombramiento y remoción no encomiende la ley a otra autoridad.⁷⁷

- Pasar al procurador general todos los asuntos que deban ventilarse dentro de los tribunales, para que ejercite ante ellos las atribuciones de su ministerio. [Sin vigencia.]
- Resolver gubernativamente los asuntos que pongan las leyes bajo su inspección.
- Se adiciona a la facultad del gobernador para iniciar leyes y decretos, aquellos que estime convenientes para el mejoramiento de los ramos de la administración pública del Estado, así como pedir al Legislativo local que inicie ante el Congreso de la Unión lo que sea de la competencia federal.
- Proponer terna al Congreso para director general de Educación Pública. [Sin vigencia.]
- Proponer terna al Supremo Tribunal de Justicia para el nombramiento de jueces de Primera Instancia.⁷⁸
- Celebrar convenios con los gobernadores de los estados limítrofes, para la entrada y paso de sus fuerzas de seguridad para el territorio del Estado y recíprocamente, dando cuenta al Congreso.
- Ejercer la superior inspección, no sólo de la hacienda pública del Estado, sino de todos los fondos municipales, y velar por su recaudación, custodia, administración e inversión.
- Mandar que se practiquen visitas en las tesorerías municipales, con el objeto de cerciorarse de que los ingresos se han recaudado y los gastos se han hecho de acuerdo con los presupuestos respectivos, dando cuenta inmediatamente al Congreso con las irregularidades que se encuentre. [Sin vigencia.]
- Conocer de las quejas que se interpongan contra los ayuntamientos o sus presidentes. [Sin vigencia.]

⁷⁷ A la fecha dicha fracción se encuentra desfragmentada, existiendo una diversidad de cambios, por ejemplo, respecto del procurador general de Justicia, se requiere la ratificación del Congreso.

⁷⁸ Dicha fracción se ha reformado para que se proponga ante el Congreso, el nombramiento de magistrados del Poder Judicial del Estado, así como la propuesta de designación de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa.

- Visitar durante su periodo los municipios del Estado, dictar las providencias que conforme a sus facultades fueren oportunas y dar cuenta al Congreso con el resultado de cada visita.
- Dictar las disposiciones necesarias para combatir los juegos prohibidos.
- Expedir los fiats de notarios y títulos profesionales con arreglo a las leyes.
- Conceder indulto de las penas en los términos y con los requisitos que expresa la ley.
- Organizar la Secretaría General de Gobierno y demás departamentos, sin alterar los presupuestos.⁷⁹
- Castigar correccionalmente a los que le falten al respeto o desobedezcan sus disposiciones como gobernantes, con una pena que no exceda de 36 horas de arresto, o multa hasta de 300 pesos, sujetándose a lo dispuesto en la parte final del artículo 21 de la Constitución Federal de la República. Si la multa no fuese pagada, se conmutará [*sic*] por el arresto correspondiente que nunca excederá de 15 días.
- Nombrar uno o más apoderados para asuntos judiciales y administrativos, dentro o fuera del Estado.
- Concurrir al Congreso cuando lo juzgue conveniente para sostener alguna iniciativa presentada por el Ejecutivo, o enviar en su representación al secretario general de Gobierno o a la persona que designe para el mismo objeto, o para informar cuando lo solicite el Congreso, pudiendo rendir tales informes por escrito.
- Pedir al Congreso, o a la Comisión Permanente, si aquel no estuviere reunido, las facultades extraordinarias que sean necesarias para restablecer el orden en el Estado, cuando por causa de invasión o de conmoción interior se hubiere alterado. Del uso que haya hecho de tales facultades dará cuenta detallada al Congreso.
- Hacer cumplir los fallos y sentencias de los tribunales y prestar a éstos el auxilio que necesiten para el ejercicio expedito de sus funciones. [Sin vigencia.]

⁷⁹ Actualmente no sólo se hace referencia a la Secretaría General, sino que se amplía a todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

- Concurrir a la apertura de los períodos de sesiones del Congreso, rindiendo un informe sobre los diversos ramos de la administración en la del primero de enero de cada año.⁸⁰
- Fomentar por todos los medios posibles la instrucción y educación públicas y procurar el adelanto y mejoramiento social, favoreciendo toda clase de mejoras que interesen a la colectividad.
- Conceder licencia a los funcionarios y empelados [*sic*] que dependan del Ejecutivo, con o sin sueldo, conforme a las leyes, suspenderlos hasta por el término de tres meses del empelo [*sic*] y goce de sueldo, por faltas comprobadas en el desempeño de sus obligaciones, que no den motivo a que se les instruya causa o a que se les destruya; y resolver sobre las renunciaciones que hagan los mismos funcionarios y empleados.⁸¹
- Tomar, en caso de invasión exterior o conmoción interior armada, las medidas extraordinarias que fueren necesarias para salvar el Estado, sujetándolas lo mas [*sic*] pronto posible a la aprobación del Congreso o de la Diputación.
- En caso de sublevación o de trastorno interior en el Estado, excitar, de acuerdo con el Congreso, o ministrar la protección debida, si los elementos de que dispone el Ejecutivo del Estado no fueren bastantes para restablecer el orden.
- Recibir la protesta de ley a los funcionarios y empleados de nombramiento del Ejecutivo, cuando no estuviere determinado otra cosa en la ley.
- Acordar la expropiación por causas de utilidad pública con los requisitos de ley.
- Excitar a los ayuntamientos en los casos que a su juicio sea necesario para que cuiden del mejoramiento de los distintos ramos de la administración.
- Conceder pensiones dentro o fuera del Estado a los estudiantes que acrediten que no pueden sostenerse de por sí.
- Suspender los acuerdos de los ayuntamientos cuando fueren con-

⁸⁰ Esta fracción ha cambiado para señalar que el informe señalado podrá darse cuando se estime conveniente o así lo solicite el Congreso; es decir, que ya no se contempla como una obligación; no obstante deberá el gobernador rendir un informe anual sobre el estado que guarde la administración pública en sesión pública, extraordinaria y solemne, en la segunda quincena de septiembre de cada año.

⁸¹ La fracción a que nos referimos estima las cuestiones procedimentales dentro de una ley reglamentaria.

trarios a la Constitución general, a la local del Estado o cualquier otra ley, o cuando lesionen los intereses municipales, dando cuenta al Congreso para que éste resuelva en definitiva.⁸²

- Respetar y hacer que se respete la libre emisión del voto popular en las elecciones.
- Conceder con arreglo a las leyes habilitaciones de edad a los menores para contraer matrimonio.
- Los demás que les confiere esta Constitución u otra ley.

Por otra parte, con respecto a las prohibiciones al gobernador, se observa como novedad en la Constitución de 1921 lo siguiente:

- Negarse a sancionar y publicar las leyes y decretos que expida el Congreso, en los términos que prescribe esta Constitución.
- Decretar la prisión de alguna persona o privarla de su libertad, sino cuando el bien y seguridad del Estado lo exijan, y aun entonces deberá ponerla en libertad o a disposición de la autoridad competente en el preciso término de 36 horas, salvo lo prevenido en la fracción XXXII del artículo anterior.
- Ocupar la propiedad particular, salvo en los casos de expropiación, por causa de utilidad pública y en la forma legal.
- Mezclarse en los asuntos judiciales ni disponer durante el juicio de las cosas que en él se versan o de las personas que estén bajo la acción de la justicia.
- Distraer los caudales públicos de los objetos a que están destinados por la ley.
- Expedir órdenes de recaudación o pago, sino por conducto de la Tesorería General.
- Impedir o retardar la instalación del Congreso.
- Salir del territorio del Estado por más de 48 horas sin permiso del Congreso o de la Diputación Permanente.⁸³
- Mandar personalmente en campaña la fuerza pública sin permiso del Congreso o de la Diputación Permanente.

⁸² Para este caso, el Ejecutivo en la actualidad debe dar cuenta al Congreso para que éste acuerde lo conducente.

⁸³ Actualmente se estiman 15 días.

Finalmente, haciendo referencia a la figura del secretario general de Gobierno, quien antes de 1921 se le denominaba como secretario del Despacho de Gobierno, se observa que las funciones de dicho servidor anteriormente se encontraban señaladas en la Constitución de 1871, sin embargo, para la reestructuración de 1921, se determinó por el Constituyente que éstas quedaran asentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas dentro de las atribuciones de la Secretaría General de Gobierno.⁸⁴

No obstante, con respecto a los requisitos para acceder al cargo público, se determinaba el mismo requisito para ser diputado, el cual era ser tamaulipeco en ejercicio de sus derechos y tener 25 años cumplidos al día de la elección; en cambio, para 1921, estos dos cambian: ser ciudadano mexicano y ser mayor de 30 años de edad.

Además, se amplían al listado: ser abogado con título expedido por alguna escuela oficial, se restringe el encargo a militares y ministros de culto, estando o no en ejercicio, y finalmente, se determina que no debía haber sido condenado por delito infamante, cuya calificación recaer en manos del Congreso.

Cabe señalar que se incorpora la determinación de que todo documento firmado por el gobernador debía a su vez firmarse por el secretario general de Gobierno; es decir, acuerdos, circulares, órdenes y disposiciones, así como los documentos que subscriba, para que surtan efectos.⁸⁵

PODER JUDICIAL

Para finalizar con la división de poderes prescrita en la Constitución local de 1921, tocaremos lo que corresponde al Poder Judicial, para lo cual observamos que, para 1871, la administración de justicia en el estado se ejercía por los tribunales y jueces del mismo, lo que cambia en 1921, para denominar a un Supremo Tribunal de Justicia, jueces de primera instancia, jueces de paz y tribunales y jurados. No obstante,

⁸⁴ Para saber más, léase la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas, disponible en: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/>

⁸⁵ No obstante, los constituyentes plantearon una excepción para determinar que, a falta de éste, haría las veces el oficial mayor de la Secretaría.

en la actualidad se ha determinado que sólo se encuentren como parte de dicho Tribunal a los juzgados de primera instancia y los juzgados menores; además, se dio al Congreso la facultad para ejercer funciones judiciales cuando éste actúe como jurado.

Por otra parte, se disminuyen las instancias de tres a dos y se deroga el recurso de nulidad; además, respecto de los delitos cometidos por magistrados y jueces, a los que se sumaron los secretarios y empleados (hoy servidores públicos), subsistió la acción popular en contra de ellos; sin embargo, con el tiempo dicha disposición cambió, para dar paso a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas.⁸⁶

En relación con lo anterior, Ovalle Favela señala que en México, la Constitución Política de 1917 preveía la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación.⁸⁷ Asimismo, el mismo autor adiciona que lo que la Constitución de 1917 preveía, en sentido estricto, no era una verdadera acción popular, pues no legitimaba al ciudadano para ejercer una acción ante los tribunales en nombre del interés de la comunidad, sino que confería a los ciudadanos una simple facultad para denunciar los hechos, con el fin de que un órgano del estado ejerciera la acción correspondiente.⁸⁸

Ahora bien, respecto de los magistrados, anteriormente se contemplaban aquellos pertenecientes a la Suprema Corte, y su elección se realizaba de forma directa; sin embargo, como ya hemos señalado, se depositó el encargo en el Supremo Tribunal de Justicia, en específico, por tres magistrados, lo cual a la fecha se ha ampliado para dejar sus funciones en 10 magistrados de número, supernumerarios y regionales. Además, éstos serían designados por el Congreso erigido en el Colegio Electoral, por dos años con opción a reelección. En la actualidad son

⁸⁶ Bajo la recién creada Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas, que derivó del Sistema Estatal Anticorrupción.

⁸⁷ José Ovalle Favela, “Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 107, mayo-agosto, 2003, México, UNAM-IJ, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3760/4652>.

⁸⁸ *Idem*.

designados por un periodo de seis años, con opción a reelección hasta un máximo de 12 años a partir de la fecha inicial de su designación.

En relación con los requisitos para ser magistrado, en 1871, la Constitución establecía que se debía tener la calidad de ciudadano tamaulipeco. Sin embargo, para 1921 se amplía dicho criterio para abrir paso a todo ciudadano mexicano; además de ser abogado recibido (hoy licenciado en Derecho), con al menos cinco años de práctica profesional. También, se aumenta la edad de 25 a 30 años (a la fecha 35) y prevé poseer una buena reputación, no ser militar o ministro de algún culto, estando o no en ejercicio. Actualmente dichas restricciones se han ampliado para agregar el supuesto de no haber ocupado por lo menos durante el año previo al día de la designación los cargos de gobernador, secretario o su equivalente, procurador general de Justicia, o diputado local en el estado.

Asimismo, se previó que los magistrados no debían ser parientes por consanguinidad hasta el cuarto grado y por afinidad hasta el segundo, que éstos no pueden ser abogados de terceros, apoderados en negocios ajenos, asesor, árbitro de derecho ni desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión por el que reciba remuneración alguna, salvo casos de docencia, investigación, literatura y beneficencia, lo cual consideramos un acierto en la impartición de justicia equitativa.

Ahora bien, respecto de la designación correspondiente, a la entrada en vigor de la Constitución de 1921, se señaló una protesta similar a la del Ejecutivo, aunque ya no se encuentra en el contenido del máximo ordenamiento. Sin embargo, la misma Ley Suprema del estado subsana lo dicho al señalar que todos los servidores públicos al entrar en funciones deberán rendir protesta (artículo 158 CPET).

Por otra parte, damos cuenta de que, como ya hemos señalado, la Suprema Corte hacía las funciones de Poder Judicial; no obstante, para cuando cambia al Supremo Tribunal de Justicia, se conservaron en esencia seis de las o atribuciones que tenían,⁸⁹ y se adicionan las siguientes:

⁸⁹ Con excepción de las siguientes: a) terminar las disputas que se susciten sobre contratos celebrados con el gobierno del Estado y los habitantes del mismo, y b) decidir los recursos de nulidad en las sentencias ejecutorias.

- Conocer en primera instancia de las controversias que se susciten sobre cumplimientos de contratos celebrados por particulares con los ayuntamientos o con el Estado.
- Dirigir las competencias que surjan entre las autoridades judiciales del Estado, siguiendo el procedimiento que fijan las leyes.
- Conocer como Jurado de Sentencia de los delitos oficiales de que fueren acusados los altos funcionarios que gocen de fuero.
- Iniciar ante el Congreso leyes tendentes a mejorar la administración de justicia.
- Nombrar los jueces de primera instancia, a propuesta en terna del Ejecutivo.
- Nombrar los jueces de paz, a propuesta en terna de los ayuntamientos respectivos donde aquellos radican.
- Formar su Reglamento Interior.
- Conceder licencias hasta por un mes a los magistrados y jueces.
- Ordenar visitas de cárceles.
- Ordenar visitas a los juzgados de primera instancia y de paz.
- Nombrar y remover libremente los empleados del propio Tribunal.
- Conocer de las quejas formuladas contra los jueces de primera instancia.

En la actualidad las atribuciones de los órganos del Poder Judicial se dividen en: a) del pleno del Supremo Tribunal de Justicia, y b) del Consejo de la Judicatura.⁹⁰

CONCLUSIONES

A 100 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta continúa teniendo la misma fuerza en nuestros días como cuando entró en vigencia en 1917, mucho de ello se debe a la forma de Estado federal.

⁹⁰ Véase artículo 114 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas vigente.

Es por ello que la Constitución federal da vida a todo nuestro sistema jurídico, plasmados en ella los derechos humanos, reconocidos a nivel interno y amplía su catálogo globalizando el derecho con la adopción de tratados internacionales, establece garantías de protección de éstos, marca nuestro modelo de gobierno y la división de poderes, impone límites al poder constituido, nos recuerda que la soberanía radica esencial y originalmente en el pueblo y establece una serie de mecanismos de participación ciudadana, imprimiendo con ellos al federalismo.

De igual forma, la Constitución local otorga identidad al estado y de manera homóloga presenta características similares a la federal. Es en este texto en donde el Constituyente tamaulipeco adaptó el marco constitucional a las necesidades sociales, brindando al pueblo un pacto acorde y suficiente para cumplir con las expectativas de los proyectos de estado, además, al ser concurrentes sus disposiciones han permitido que se conjuguen bajo fines específicos que conllevan al bien común.

En la actualidad nuestra Constitución local, al igual que la federal, ha tenido reformas y adiciones en concordancia con los avances democráticos y de derechos humanos propios del nuevo constitucionalismo garantista que vela por la protección del ser humano de forma integral. Amén de reconocer los derechos humanos contenidos en la Constitución general y su interpretación conforme a los tratados internacionales y las constituciones federal y local. Se establecen, por otro lado, mecanismos de planeación democrática y la consulta popular sobre temas de trascendencia estatal, se reconocen expresamente los derechos a la vida, la dignidad, la igualdad y la justicia. Respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, señala que se adoptarán las medidas legislativas y ejecutivas necesarias para lograr progresivamente la máxima aplicación de los recursos disponibles. Destacan los derechos a la información, cultura, agua e incluso acceso a internet. Este reconocimiento de derechos posiciona a la Constitución de los tamaulipecos como un texto moderno acorde con los tiempos y la realidad que nos esté tocando vivir.