EL CONGRESO DE TAMAULIPAS. UN ACERCAMIENTO A SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

EL CONGRESO DE TAMAULIPAS. UN ACERCAMIENTO A SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

COMITÉ DEL INSTITUTO DE INVESTGACIONES PARLAMENTARIAS

DIP. ISSIS CANTÚ MANZANO
Presidenta

DIP. MARÍA DE JESÚS GURROLA ARELLANO
Secretaria

DIP. HUMBERTO RANGEL VALLEJO
DIP. BRENDA GEORGINA CÁRDENAS THOMAE
DIP. BEDA LETICIA GERARDO HERNÁNDEZ
DIP. CARLOS GERMÁN DE ANDA HERNÁNDEZ
DIP. RAFAEL GONZÁLEZ BENAVIDES
Vocales

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

María del Pilar Gómez Leal
Coordinadora

Dr. Gabriel Higuera Licona
Responsable de Área

Lic. Ma. Eugenia Prieto Márquez
Responsable de Área

Investigadores

Mtro. Alejandro Martínez Aduna
Mtro. Leonte Garza Salinas
Mtro. Mauricio Sánchez Morales
Lic. Ana E. Vargas Gutiérrez
Lic. Anselmo Guarneros III Morales
Lic. Oswaldo Garza Sagástegui
Lic. Oscar Rincón Pérez

EL CONGRESO DE TAMAULIPAS. UN ACERCAMIENTO A SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Ma. Del Pilar Gómez Leal

(Coordinadora)

PRÓLOGO

El libro “El Congreso de Tamaulipas: Un Acercamiento a su Estructura y Funcionamiento”, forma parte del compromiso y la dedicación permanente de quienes integran el Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Tamaulipas; con la guía de la Lic. María del Pilar Gómez Leal, quien ha dado continuidad a los trabajos académicos de este tipo, coordinando la elaboración de manera puntual.

Es un placer para las diputadas y diputados que integramos la LXIII Legislatura constitucional del Congreso del Estado de Tamaulipas, atestiguar la publicación de dos obras continuas, que aunque no seriadas, proyectan en su particularidad aspectos importantes de la vida del Poder Legislativo local.

Sin duda, “Tamaulipas en el Congreso Constituyente 1916-1917” representó una aportación muy importante a nivel federal, pues formó parte de la colección denominada “Los Estados en el Congreso Constituyente”, del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas (INEHRM), y cuya esencia se enmarcó en los festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta ocasión, “El Congreso de Tamaulipas: Un Acercamiento a su Estructura y Funcionamiento”, es el reflejo del quehacer cotidiano de nuestro Congreso local; puesto al alcance de todos; ciudadanos y servidores públicos, como es el compromiso de todo parlamento moderno.

Estoy seguro de que la presente obra será de utilidad tanto para las diputadas y diputados, como para el personal jurídico y administrativo de nuestro Congreso; no solo en el presente ejercicio constitucional, sino que quedará para los posteriores, en que habrán de emerger nuevos representantes que requieran respuesta pronta del quehacer parlamentario cotidiano.

Dip. Glafiro Salinas Mendiola
Presidente de la Junta de Coordinación Política
del Congreso del Estado de Tamaulipas

PRESENTACIÓN

El presente texto tiene su origen en la encomienda realizada por las y los legisladores que integran la LXIII Legislatura Constitucional del Congreso del Estado de Tamaulipas, al Instituto de Investigaciones Parlamentarias; en atención al interés por describir en una obra bibliográfica, las particularidades de la función parlamentaria en la entidad. Por lo anterior, se ha procurado exponer los temas fundamentales y característicos de la organización y funcionamiento del Congreso de Tamaulipas.

Con ello, nos sumamos al esfuerzo de diversos Congresos, quienes han realizado trabajos análogos y que nos permiten, ya sea como operadores de la norma o como sociedad, conocer las características de los órganos legislativos.

Así, el presente texto es el resultado del estudio que el Instituto de Investigaciones Parlamentarias, realiza de la función legislativa; constituyéndose como un compromiso de equipo, por parte del personal que lo conforma, y quienes agradecemos la confianza depositada.

En el presente trabajo, Gabriel Higuera Licona, Leonte Garza Salinas, Oswaldo Garza Sagástegui, Anselmo Guarneros III Morales, Mauricio Sánchez Morales, Alejandro Martínez Aduna, y Ana Esperanza Vargas Gutiérrez, desarrollan en seis capítulos, una radiografía al Congreso del Estado de Tamaulipas, la cual esperamos sirva a toda aquella persona que la consulte.

En ese sentido, en el Capítulo I se destaca que estamos viviendo una época que es heredera de generaciones que lucharon porque las relaciones entre autoridad y gobernado fueran más justas; la fórmula de soberanía popular y separación de poderes hizo posible esta contención en favor del ciudadano, ahí la importancia del Poder Legislativo que en nuestro Estado lo representa el Congreso de Tamaulipas.

Para el Capítulo II, se desarrolla una breve reseña al aspecto histórico de los poderes legislativos a nivel internacional y nacional, contemplando sus

orígenes, hasta llegar a la actual composición del Congreso de la Unión; por otro lado, se explica de manera breve la composición histórica del Congreso del Estado de Tamaulipas.

Respecto del Capítulo III, se desarrolla la organización del Congreso del Estado de Tamaulipas en dos vertientes; la primera de ellas explicando lo referente a los órganos de gobierno en donde participan las y los legisladores; y en segundo lugar, a las unidades administrativas que apoyan a la función legislativa, y que son integradas por personal especializado.

Por lo que hace al Capítulo IV, se hace un análisis de la norma jurídica y su relación con el Derecho; asimismo, se explica a la ley y sus diferentes tipos, conjugados en el Orden Jurídico estatal, partiendo de que tradicionalmente la elaboración de la norma es la función por antonomasia, aunque no la única de los parlamentos.

En cuanto al Capítulo V, se expondrá lo conducente a las sesiones parlamentarias, así como lo que respecta al proceso legislativo; el cual en esencia, da vida a las normas que configuran el Orden Jurídico estatal. Para ello, se explican los diversos momentos que integran el quehacer parlamentario.

Finalmente y por lo que respecta al Capítulo VI, se exponen las funciones de control no legislativas del Congreso, llevadas a cabo a través de órganos especializados, y asimismo se proyecta al Congreso local en ejercicio de ciertas facultades de control respecto a otros poderes u órdenes de gobierno, configurándose así el esquema de pesos y contrapesos en la administración pública.

De esta forma, se espera que el presente trabajo cumpla con los objetivos y compromisos que esta LXIII Legislatura ha proyectado desde el inicio de su ejercicio.

María del Pilar Gómez Leal.
Coordinadora del Instituto de Investigaciones Parlamentarias
del Congreso del Estado de Tamaulipas

PRESENTACIÓN DE FECHA 15 DE FEBRERO DE 2019

Es para mí una alta distinción, volver nuevamente aquí con ustedes, hace 3 años tuve ocasión de venir a sustentar una plática con el tema “La Calidad de la Democracia en América Latina” y me llevé una grata impresión del interés que note en este Congreso y en sus miembros, por reflexionar conjuntamente conmigo sobre el estado tan delicado que tenía la democracia en México y en América Latina.

Hoy es una invitación totalmente distinta en la cual se me da el gran honor de venir a hacer el discurso del nacimiento de un nuevo libro de parte del Congreso del Estado. Porque eso significa elaborar un libro, porque esto lleva muchos meses de gestación y al final de cuentas el producto, produce grandes satisfacciones a quienes han participado en esa gestación y debe ser comunicado al resto de la comunidad de la que forma parte. Por eso yo felicito muy cordialmente al Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la LXIII Legislatura de Tamaulipas por esta obra que hoy tengo el honor de presentar a ustedes.

Escrita en 6 capítulos, sus autores dan a conocer las condiciones que se desarrollan en este Congreso, por lo que es de felicitar a quienes participaron en su elaboración en los temas tan importantes del derecho parlamentario que van tocando a lo largo de sus páginas.

En el Capítulo I, denominado El Poder Legislativo en la estructura de la separación de poderes, notamos la forma de Gabriel Higuera Licona quien fue un destacado y es un destacado investigador de este instituto en el aborda los temas de sociedad y gobierno, el principio de soberanía popular, la división de poderes y el federalismo. El Poder Legislativo y su relación que mantiene con los otros poderes, tanto gubernamentales como de la sociedad civil y su organización en partidos políticos, el papel que tiene reservado el Congreso en la actual legislatura, destaca la preocupación del autor por resaltar las principales labores que desarrollan los Congresos Estatales no siempre bien comprendidas y bien ponderadas. La apertura que dan los Congresos en los tiempos modernos y la

protección que debe garantizar en los derechos la participación de los ciudadanos, correspondiendo así a la creciente participación de los miembros del sector electoral en las entidades federativas para conocer más de cerca todo lo que se relaciona con sus Congresos, convirtiéndose en ocasiones en severos críticos por no estar de acuerdo en la forma en que vienen actuando.

En el Capítulo II denominado “El Poder Legislativo”, encontramos la realización de ese capítulo en el investigador Leonte Garza Salinas, está encaminado a explicar los aspectos más importantes del desarrollo histórico y del Poder Legislativo en general del Congreso del Estado de Tamaulipas y del Congreso de la Unión, éste indudablemente constituye un capítulo importante del derecho parlamentario que tienen que ver con las llamadas fuentes históricas de esta disciplina.

Interesante resulta este capítulo, por las referencias que hace alusión en la aparición del parlamento como institución encaminada a terminar con el ejercicio del poder absoluto de los reyes**,** fíjense ustedes que cuando se piensa en el parlamento generalmente se piensa en las condiciones legislativas que se desarrollan, que fueron las primeras que se vinieron desarrollando a lo largo del tiempo desde su aparición allá en el siglo XVI y XVII.

Resulta que el parlamento no es lo que actualmente conocemos como tal, una comisión en los albores de este siglo XVII fue encargada de ir a visitar a Oliver Cromwell, quien después de haber sido miembro del parlamento de Inglaterra se encontraba ya retirado descansando en su casa de campo, el parlamento no se reunía como ahora, cada determinado tiempo, sino cada que al Rey y al Monarca se le daba la gana reunirse, era por consiguiente una institución al servicio de los deseos del rey y sus miembros, cansados de esto, fueron a ver a Oliver Cromwell para que el regresara a Inglaterra y encabezara las sesiones del parlamento.

Cromwell se resistió en un principio porque sabía muy bien que su regreso a Inglaterra iba a significar el registro de una lucha contra los detentadores del poder absoluto y no se equivocaba, volvió a Inglaterra, encabezó las labores del

parlamento, se opuso a lo deseos del rey, sólo interesado a obtener dinero de parte de esta institución para seguir haciendo la guerra a Francia y a España, y así solicitó al parlamento que cumpliera con su función financiera, que le era autorizarle dinero al rey para ir a hacer la guerra y bajo la divisa de “no more money for the king”.

Cromwell se opuso a que se le diera dinero al rey, con lo cual, provocó la ira del monarca que mandó a sus soldados a las puertas del parlamento con la orden de detener a 5 de los parlamentarios que se habían opuesto a darle dinero y los miembros de su ejército leyeron los nombres y Cromwell le dijo: “este parlamento no va a ser más el instrumento del rey, para que siga haciendo la guerra a otros países y saquen dinero de las arcas del pueblo inglés, sí insiste en apresar a los parlamentarios, esto equivale a la declaración de una guerra civil” y efectivamente, el monarca Carlos I de Inglaterra se opuso a esta posición de los parlamentarios que para él, era un atrevimiento porque le estaban quitando el imperio de ejercicio del poder absoluto como lo venía haciendo y, fíjense ustedes que en esas condiciones empezó la guerra civil, en un principio con un ejército malo y despechado por parte de Cromwell, fueron derrotados pero posteriormente el rehízo su ejército, lo encaminó hacia los soldados del rey, los venció y en ese momento empezó ya a sentirse la fuerza del parlamento, porque entonces el rey fue llevado a juicio y este dijo en nombre de que principios se me juzga, si mi poder viene de Dios, mi poder tiene un origen divino y ustedes no son nadie para poder juzgarme, Cromwell y sus parlamentarios contestaron “En nombre del pueblo”, cosa que no se había oído en Inglaterra y ahí empezó la guerra civil más fuerte que llevó al patíbulo, sacaron su dinero y le cortaron la cabeza, cuando ésta cayó, cayó la teoría del poder absoluto de los reyes y empezó el ejercicio democrático del poder.

No le sigo en nuestros pasajes porque es muy largo todo lo que sucedió después, pero quiero decirles con esto ejemplificarles que el parlamento fue débil como seguía en años después, en siglos después, porque se siguió queriendo

ejercer un poder absoluto por parte de los gobernantes y entonces los parlamentos fueron débiles.

Esto es lo que nos dice Leonte Garza Salinas, por eso cuando observamos un parlamento, qué quiero decirles, que utilizo la palabra parlamento como debe utilizarse, porque el derecho se llama derecho parlamentario, no derecho legislativo, ya fue dilucidada esa denominación en un libro que publicamos con fundamento en otros grupos de maestros y que forma parte del libro llamado "Derecho Parlamentario Iberoamericano" publicado por la editorial Porrúa en el año de 1987, ahí el Maestro Antonio Martínez Báez a invitación mía, dilucidó el tema de cómo debía de nombrarse el derecho sí legislativo o parlamentario y atendiendo a nuestros argumentos y reflexionándolo con él, se llegó a la conclusión que la materia debe llamarse derecho parlamentario y los institutos que están en vías de estudio de esta disciplina, deben ser institutos de derecho parlamentario, porque parlamento en nuestros días no nada más hacen leyes, antes sí en la época que les he narrado, porque solo hacía leyes, pero los parlamentos se han convertido hoy en día en el alma de la nación, en el alma de una entidad federativa como ésta, en el alma del estado moderno y ahí que en esta vida, todos los asuntos que tienen que ver con el desarrollo de los pueblos, los libros de elaboración de normas que seguía a la tarea legislativa, que interpretación del querer ser político del pueblo que salía de una actividad sociológica, o que el análisis de los problemas políticos que se confrontan de las actitudes ciudadanas en fin de tantos otros problemas.

Por eso, las funciones de los parlamentos van mucho más allá de funciones legislativas, yo he podido contar con menos de 15 funciones en general del parlamento que si dan tiempo mencionaré a ustedes; en el tercer capítulo el investigador del Instituto de Investigaciones Parlamentarias Osvaldo Garza Sagástegui, nos habla de la organización del Congreso de Tamaulipas, de sus órganos de gobierno que son fundamentales para llevar a cabo las tareas de parlamento, así como también la relación que tienen estos órganos de gobierno, con las unidades administrativas, haciendo referencia a los órganos de dirección

que están integrados como ustedes lo saben muy bien, por la mesa directiva del Congreso, por la Diputación Permanente que actúa en los recesos del Congreso y por la Junta de Coordinación Política, según explica este autor, la mesa directiva es el órgano colegiado en el que se desarrollan diversas responsabilidades, entre las que se encuentra la representación legal del Congreso, es el Presidente de la mesa directiva el que tiene la representación del Congreso, es electo como Presidente de la misma siendo sus principales funciones el establecimiento del orden del trabajo parlamentario, es el que ordena que asuntos son los que van a entrar a discusión y que asuntos no deben de entrar a discusión y los asuntos relacionados a la organización, gestión y administración que son propios de los integrantes del Congreso.

Pero la mesa directiva no ordena el debate de los asuntos que se van a enrolar en ese día, si no es con el previo consenso de los diversos grupos existentes al interior del propio Congreso, porque afortunadamente los Congresos son órganos plurales, hace ya mucho tiempo dejaron de ser órganos en los que estaban integrados 1 o 2 partidos políticos nada más, ahora son órganos esencialmente pluralistas y por esa razón hay diversas corrientes, maneras de pensar, formas de actuar y formas de hacer política, esto trae como consecuencia que la oposición en los parlamentos modernos se haya convertido en lo que algunos autores europeos llaman la contrapartida dialéctica del poder, esto suena así muy rimbombante pero que quiere decir esto, de la contrapartida dialéctica del poder, que si no hay oposición, hay solamente poder, pero no hay un no poder, porque si no hay oposición que no estamos muy lejos en algunas partes de verlo, el poder hace lo que quiere y se corre el riesgo de que actúen tan bajo, al margen de las exigencias de la democracia.

Por eso en Europa y en todas las democracias consolidadas, la oposición juega un papel muy importante y debe ser escuchado, debe ser respetado y debe facilitarse su participación, esto hace que la eficacia de los trabajos legislativos sea mayor y sea más grande. También tenemos que en la Junta de Coordinación Política, existe un órgano colegiado que está integrado también por los distintos

Diputados pertenecientes a las corrientes y partidos políticos distintos de quién tiene la mayoría dentro de ese Congreso.

Hubo mucho tiempo en México como ustedes saben, que la oposición eran más inexistente vivíamos regímenes de partido algunos dicen cuasi único, yo he dicho que lo que vivíamos era un régimen de partido dominante y algunos autores de estas instituciones políticas, han dicho que eran partidos predominantes, no era un partido único porque existían otros partidos, pero existían aparentemente porque en la práctica no se les daba la corresponsabilidad del poder y en México vivimos muchos años en esa situación, en la que un solo partido vino gobernando durante muchos años y eso trajo indudablemente un atraso político, pues bien, estas actividades que se desarrollan en la Junta de Coordinación Política, afortunadamente es con la participación ya de las distintas fuerzas políticas, su organización y funcionamiento están previstos en lo que constituye la Ley por excelencia del Congreso de Tamaulipas es la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Libre y Soberano de Tamaulipas y en el artículo 21 de este ordenamiento se establece que el Coordinador del Grupo Parlamentario será aquél Diputado que pertenezca al grupo que cuenta con la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

Las Juntas de Coordinación Política son una reminiscencia de lo que antes fue el control político en otras legislaturas muy diferente, que era ejercido por el partido mayoritario, en ese capítulo también se trata lo relativo al trabajo en Comisiones, su número y distinción entre comisiones ordinarias, extraordinarias, comisiones especiales y comités, es entre luego destacar que los autores pretenden en este libro sobre el Congreso de Tamaulipas, dar a conocer cómo funciona realmente el Congreso, que no funciona siempre en pleno, si no que desarrolla sus trabajos primeramente en Comisiones que son las que reciben las iniciativas que se van presentando para su dictaminación y su análisis, y ya que están listas esas iniciativas pasan al conocimiento del pleno, para que el pleno las delibere, las debata y lleguen a un acuerdo. A propósito aquí se me ocurre comentar con ustedes que siendo una de las funciones principales, el parlamento

el debatir cada vez los parlamentos debaten menos, y porque creen ustedes que así es, porque ya todos los asuntos llegan aceitaditos, peinados, puestos de acuerdo en el seno de las comisiones políticas donde están representados todos los partidos, y resulta que lo que el pueblo quisiera que fuera un gran debate, solo uno de los grandes asuntos que se discuten, en el parlamento todo pasa tan tersamente que ya no hay discusión y es un contrasentido que en un parlamento no se debata, no se discutan los asuntos, por eso no debe tomarse mal que lleguen al seno de un pleno asuntos que todavía no se han puesto de acuerdo para que sean debatidos y se invocan las corrientes que tengan la mayoría de razón, porque de esa manera los asuntos serán mejor conocidos por parte del pueblo.

El siguiente capítulo (IV) es desarrollado por el investigador el Licenciado Anselmo Guarneros III Morales, y está referido por nada menos que a la norma jurídica, a sus características y particularidades que la distinguen de otras formas y que sea extinguida y dictada por el órgano legislativo facultado para ello, lo cual le da legitimidad a ciertas obligatorias y sancionantes, aquí si las funciones que acaricia el parlamento son funciones legislativas, en este capítulo el autor hace referencia a la diversificación de las leyes hechas por el Congreso de Tamaulipas, que tienen diversas denominaciones según el rango de nivel que ellas tienen por ejemplo las que tiene que ver con la Constitución del Estado de Tamaulipas, son normas constitucionales, las que tienen que ver con las leyes que derivan de las normas constitucionales, son normas legales que tienen un rango inferior de normas secundarias y las que tienen que ver con las relaciones entre particulares también son los códigos y los reglamentos.

En el Capítulo V se desarrolla el tema de las sesiones parlamentarias y el proceso legislativo de Tamaulipas, y este ha sido escrito por el Licenciado Mauricio Sánchez Morales, también investigador de este Instituto, en hora buena porque tal actividad está relacionada con el proceso legislativo, el proceso ordinario y el proceso especial, las sesiones parlamentarias del Congreso se desarrollan en estos periodos ordinarios, que son 2 en el caso de Tamaulipas, 1

de octubre al 15 de diciembre y del 15 de enero al 30 de junio, durante los recesos legislativos del Congreso, actúa el órgano que se conoce con el nombre de diputación permanente, que está integrada por 7 miembros que son los que se reúnen una vez a la semana para tratar asuntos específicos, que pueden ser de carácter urgente y si tienen ese carácter pueden promover inclusive sea citado el pleno para un periodo extraordinario, por consiguiente ese segundo periodo va desde 16 de diciembre al 14 de enero y del 1 de julio al 30 de septiembre.

Finalmente en el capítulo último (VI) sus autores Alejandro Martínez Aduna y Ana Esperanza Vargas Gutiérrez, también investigadores de este Instituto analizan las funciones de control no legislativo, las facultades que poseen los cuerpos legislativos con relación al tema de control parlamentario, desarrollando este a través del Congreso con los otros órganos del Estado, para vigilar su desempeño, siendo estos los que realmente constituye un factor de equilibrio y contrapeso con respecto a estos órganos, es en este capítulo donde se revisa la función financiera del Congreso, la función presupuestaria, la tributaria y otros Congreso financieros, también es importante señalar la actuación del Congreso con relación a los ayuntamientos, puesto que reciben una fuerte vigilancia por parte del Congreso y su posible desaparición, suspensión o revocación del cargo de un miembro de los Ayuntamientos.

Capítulo importante como ustedes saben es el actuar del Congreso con respecto a la comparecencia de los funcionarios públicos que en apoyo del informe da el Gobernador del Estado al propio Congreso con relación a la actividad desarrollada anualmente los miembros de su gabinete concurren a dar los elementos de juicio que justifiquen las políticas públicas llevadas a cabo por el Titular del Ejecutivo, el Congreso también puede hacer comparecer a algún funcionario público cuando se discute una ley que es de su ramo, si es de la rama del campo, tienen que llamar al secretario de Agricultura, para que exponga las razones por las cuales hay una iniciativa o se ha seguido una política que no siempre es aceptada por todos.

Puede citar también el Congreso a funcionarios por no cumplir las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, así como llevar a cabo procedimientos de nombramientos y ratificaciones en actos especiales con investidura de una persona que desarrolla funciones públicas. Dentro de ese capítulo entra el importante estudio del juicio político, su procedimiento y la declaración de improcedencia. Como ustedes saben, este asunto del juicio político es una tarea sumamente importante de los parlamentos.

Dado que en el caso de los estados la actividad enjuiciadora corresponde al Congreso y la actividad de resolución, propiamente judicial, corresponde al Tribunal Superior de Justicia.

Para conocimiento de ustedes, en este momento se está llevando a cabo en mi estado natal Veracruz, un juicio político contra el fiscal general del estado, que se ha visto frustrado porque no obstante que tiene la mayoría absoluta el partido MORENA no ha logrado la mayoría que se requiere para poder sustituir al fiscal general. Y esto es así porque la mayoría calificada, exige de las dos terceras partes del número de Diputados.

En el caso de Veracruz, el congreso tiene 50, las dos terceras partes serían 34, y el partido MORENA que tiene 27 Diputados, necesita 17 más y no ha podido lograrlas, y eso ha frustrado la intención del ejecutivo del estado de sustituir al fiscal general. Ahí existe un eterno reproche político, pero también quiero decirles, que sea que he llegado ya a considerar es, indefinido este juicio político, porque a mí que me tocó participar en la elaboración de la Constitución, de la nueva Constitución del Estado de Veracruz, que se llamó reforma integral a la constitución y que fue hecha en el año 2000 y entrando en vigor el día 4 de febrero de ese año, siendo por consiguiente la primera constitución del mundo del siglo XXI.

Porque nosotros hicimos esa reforma en 1999, y ya para el 4 de febrero fue promulgada. En esta reforma que creo que muchos estados deben verse en esto, nosotros logramos que la Constitución de Veracruz, que se había vuelto, una

constitución pesada, difícil de entender, con 141 artículos, sufriera una reforma de la reforma integral, para eliminar una serie de artículos que no tenían nada que hacer en la constitución.

De tal manera que de los 141 artículos dejamos una constitución en 84 artículos. Con la idea de que fuera entendida por todos, redactados en una forma muy sencilla y de fácil comprensión y esto hizo que la constitución creara figuras nuevas por la vía de no chocar con la que establece las constituciones políticas fundamentales de la Constitución General de la República, sino pudiendo reformar los reformables sin ir en contra de esas prescripciones políticas fundamentales.

Y así en una comisión técnica jurídica que me tocó integrar y que encabezó el Maestro Emilio Rabasa, formada por 9 miembros logramos hacer la reforma integral de la constitución de Veracruz en solo 9 meses.

Por qué en el decreto que creó la comisión técnica jurídica, le pusimos fecha de entrega y decía que los trabajos de la comisión técnica jurídica debían estar terminados el día 15 de septiembre de 1999, para que el Titular del Ejecutivo la pasara al Congreso, el Congreso la recibiera, la debatiera, como fue muy disciplinada, fue muy debatida, hubo acciones de inconstitucionalidad que la Suprema Corte resolvió a favor de la Comisión Técnica Jurídica y a favor de la Constitución de Veracruz y así hicimos una nueva constitución, que creó entre otras cosas, nuevos derechos humanos que no existían ni en la general de la república.

Creó una sala constitucional que no existía en ninguna constitución de los estados. Creó figuras como la omisión legislativa, que obligaba al Congreso del Estado a legislar, cuando no lo hiciera con relación a otra disposición que le obligaba a la Constitución del Estado, entonces se perdió un mecanismo para que a través del Poder Judicial del Estado pudiera obligarse a los Diputados a subsanar esa omisión legislativa y en caso de no hacerlo, pagar las reglas para este cumplimiento de la falta de legislación al respecto.

Como ven ustedes las cosas se pueden cancelar, claro que después han venido muchas otras reformas constitucionales por ejemplo, nosotros pusimos que para ser secretario de despacho del gobierno del estado, se requerían de cuando menos tener un título de licenciado. Claro esto provocó muchas inquietudes porque había mucha gente que no alcanzaba a tener un título. Y el posterior gobernador que vino, que fue Fidel Herrera Beltrán, eliminó de esta constitución, la exigencia de tener un título, con lo cual se vulneró esa cuestión que encontrábamos saludable para la preparación y capacitación de funcionarios. Bueno pues, les digo esto, porque hace un mes aproximadamente el Congreso del Estado de Veracruz no tenía facultades para quitar al fiscal.

Ah muy sencillo, hay que reformar la constitución, dijo el actual titular del poder ejecutivo y entonces mandó una iniciativa para que el Congreso sí pudiera tener facultades para quitar al fiscal del estado de Veracruz y por esa razón inició ese juicio político. Que indebidamente se hizo esa reforma constitucional, porque no se pueden estar haciendo reformas a modo para que se respondan a un interés circunstancial, un interés del momento para poder llevar a cabo determinadas colocaciones de personas o eliminarlas si es sencillamente molesta.

Yo creo, que la función de un fiscal general es muy importante y que debe de estar por encima de la posibilidad de que un titular de un poder ejecutivo pueda ser nombrado simplemente porque no le satisface a él en sus conveniencias políticas. Pues este es el juicio político, ahí tienen ustedes un ejemplo de cómo hay que proceder. Yo quisiera decirles a manera de complementación de lo que estoy diciendo, en el momento en que ustedes me digan que me calle, yo lo respetaré y lo haré. Pero quiero decirles que estos asuntos en el Congreso de Tamaulipas, son asuntos de una gran importancia para el estudio del derecho parlamentario.

Yo veo que hay una gran entronización a nivel estatal y a nivel federal, vean ustedes quienes son los que nos representan y si esos Diputados, Senadores que existen actualmente y han existido, tienen la calidad académica, la calidad política para realmente representarnos.

Esto es así, porque el derecho parlamentario ha sido visto con indiferencia por parte del pueblo de México, de la ciudadanía, de las universidades. Y no ha existido realmente una materia de estudio que vaya preparando a la mente en los complejos y diversos temas del derecho parlamentario. A mí me tocó escribir en el año de 1993, el primer libro de derecho parlamentario en México, que fue a invitación del ex presidente Miguel de la Madrid cuando dirigía el fondo de cultura económica, y este fue el primero y grande fue mi sorpresa cuando en solo un año se vendieron 6 ediciones. Porque había realmente necesidad de saber, qué hacen los congresos, cómo lo hacen y cuáles son las labores que se van desarrollando cotidianamente.

Por eso, yo quisiera decirles que el derecho parlamentario tiene definiciones muy importantes. Hay un concepto restringido y hay un concepto amplio. El concepto restringido tiene que ver con que en un congreso simplemente se dan las normas que van a regir al interior. Pero eso tiene un valor procedimental, eso no es el derecho parlamentario, es parte del derecho parlamentario. Y a los gobiernos totalitarios no les interesa el concepto amplio del derecho parlamentario. Porque el concepto amplio tiene que ver con todo lo demás que va más allá de las reglas “interna corporis”, que se da un congreso al interior, tiene que ver con las relaciones entre los diversos sectores de la sociedad con el poder público, las relaciones entre las diversas instancias de ese poder.

Entre los que imparten justicia, entre los que administran el gobierno y entre los que elaboran las leyes. Y de esos grupos gubernamentales con los representantes de la sociedad agrupados en partidos políticos, agrupados en factores reales de poder, asociaciones, grupos de diversa naturaleza, que hizo decir precisamente al gran ideólogo alemán Fernando Dasal, que una constitución no era otra cosa que la expresión normativa de los factores reales de poder.

Entienden ustedes lo que eso significa, que cuando se va a hacer una constitución llegan los diversos representantes de los grupos políticos y dicen yo quiero que esta constitución privilegie la función de los empresarios porque son los que crean la riqueza y debe de estar por encima de los campesinos, por ejemplo,

que son los que trabajan la tierra, pero no tienen los alimentos necesarios para hacerlo. Y luego llega otro grupo y dice, no yo quiero que la constitución tenga fundamentalmente una expresión de respeto a sus normas y como yo tengo el ejército, yo quiero que se privilegie a las armas y así sucesivamente cada quien va pidiendo una parte alícuota del poder esa Constitución, pero la Constitución no es solamente un pueblo que dé respuesta a un solo interés sino a todos los intereses de la sociedad y por eso se convierte en la expresión normativa de todos los intereses de la sociedad que es lo que quiso decir Bernardo Nazario, una Constitución es el resultado, que se pongan de acuerdo, como le hicieron en el Constituyente de 1917 allá en Querétaro, los diversos grupos revolucionarios que participaron en la lucha armada y que pudieron sacar adelante sus reivindicaciones agrarias, sus reivindicaciones obreras, sus reivindicaciones empresariales y en general todos los intereses de acuerdo con la complejidad y la amagaría de esos intereses, por eso el derecho parlamentario tiene que ser visto en toda esta complejidad y simplemente quisiera decirles que esta materia tiene que ver con todas las disciplinas que estudian el fenómeno político, tiene que ver obviamente con la filosofía política, porque atrás de todo parlamento hay una forma de actuar y de pensar, representada por los diversos grupos bien sean de carácter general, de carácter socialista, de carácter comunista, estos grupos representan corrientes y esas corrientes obedecen a un pensamiento filosófico y ahí que hacen.

Hay un encuadramiento de las conductas, como las ideas filosófico-políticas y lo mismo podríamos decir con la sociología política, también me interesa mucho que una sociología que forma parte de la sociología general se desprenda como sociología política, para participar en la elaboración, discusión del pensamiento político, también podemos decir lo mismo de la teoría del estado, todas las disciplinas que tienen que ver con la concepción del estado, forman parte del estudio de esta materia y quisiera nada más finalmente decirles a ustedes, que en la concepción del derecho parlamentario, debemos de hacer alusión al aspecto dimensional de este derecho, quiere decir que el derecho parlamentario que se practica aquí en el Congreso de Tamaulipas, en el Congreso

de Puebla, el de Veracruz, el Congreso Federal, tiene una dimensión normativa, una dimensión sociológica y una dimensión axiológica, por qué tiene una dimensión de carácter formativo, porque todos los Congresos hacen leyes, y recogen en leyes lo que la sociedad piensa, lo que en la realidad de política se expresa, lo que los grupos parlamentarios con sus conductas políticas, interpretan en otros grupos de la sociedad y por eso, esa dimensión normativa, como decía Miguel Reale uno de los grandes juristas de América latina, se expresa en una dimensión normativa, pero también en una dimensión sociológica que tiene que ver con las realidades políticas, no podemos estudiar las acciones que se llevan a cabo en la vida diaria de Tamaulipas, si no tenemos a los problemas reales que se están presentando en el campo o en los trabajadores que están pidiendo mayor sueldo en Matamoros o en los grupos políticos que dejan sentir que han sido marginados en su trabajo del campo.

Hay necesidad de amalgamar todas esas fuerzas y darles un encausamiento y para eso actuar en la sociología política y también la otra dimensión es importante, la angiológica, porque la actividad política del hombre en sociedad, obedece a valores, a principios qué es lo que debe regir precisamente esa actividad, por eso en un Congreso como el de ustedes, cada vez que se discute una ley, bien sea con relación a las relaciones homosexuales o heterosexuales, hay que tomar en cuenta los valores y principios que mueven al Universo juntos que a lo mejor no son los que apoyan determinado sector de los Diputados pero si va de acuerdo con lo piensa otro sector muy distinto, hay entonces de por medio esas conductas humanas que tiene que regirse y se expresan a través de valores y principios , eso es lo que se llama la tridimensionalidad del derecho normativo y yo quisiera dejar aquí asentada una idea, que ojalá el Congreso de Tamaulipas si pueda seguir y que realmente es una idea aprendida, pero que sería una muestra de un trabajo serio y responsable por parte de esta Legislatura que se va o de la Legislatura que viene.

Hay que crear en el Instituto de Investigaciones Parlamentarias de este Congreso, una escuela de derecho parlamentario que prepare no al que va a ser

Diputado, el próximo trienio, sino a los que van a ser Diputados dentro de seis, dentro de nueve, dentro de quince años, dentro de doce, para que con tiempo lleve una valoración adecuada de cuáles son sus funciones, su papel en esto.

En México no hay realmente cursos de formación política seria porque los partidos piensan en el hoy, no piensan en el mañana, los partidos no están pensando en mandar a sus mejores personas para que vayan a sus defensas con los intereses bien preparados, ahí que se preparen como Dios les dio a entender si es que tienen entendederas, pero eso hace que sea muy pobre la actividad parlamentaria y la actividad partidista decidida, vea usted lo que está sucediendo en el sistema de partidos políticos de México, que se están pulverizando de tal manera que han dejado de ser representantes de grandes corrientes de población, algunos son animados por el desgaste que han sufrido otros y los otros a lo mejor han dejado de tener una representatividad que siempre fue fomentada a base de dinero por el poder público y ha llegado el momento también de ponerle un hasta aquí a los partidos políticos, porque ellos lo último que han hecho es seguir empobreciendo las arcas de la administración pública, para atender los diversos problemas que requiere la población, no es posible y aunque se les sigue dando tanto dinero a los partidos políticos para que un grupo de vivales, tengan ahí sus ingresos, los de sus familiares y formen grupos de acuerdo a los intereses de esas personas que quedan entre ellos.

Por eso es necesario formar una escuela de derecho parlamentario con tiempo y dónde se van a formar, si los partidos políticos han dejado entrever la presencia que deberían de tener, hay que hacerlo en los congresos, no cuesta mucho dinero, tener 3 o 4 profesores que aborden la materia parlamentaria, yo he logrado que la Facultad de Derecho de la UNAM, se imparta ya como materia de estudio, el Derecho Parlamentario y el Derecho Electoral, estas materias se imparten a partir del año de 1994, fecha en que elaboré un plan de estudios que pongo a disposición de ustedes y también el derecho electoral se imparte a partir de entonces y fíjense ustedes la visión de haber fundado esa Escuela con esas materias en derecho electoral.

El país ha necesitado muchos especialistas en derecho electoral, para que formen parte de los órganos que se han creado y que han crecido enormemente, exponencialmente, más de lo que deberían de crecer, pero entiende que mucha gente que fue preparada en las escuelas de derecho, de aquellos que siguieron el ejemplo de la Universidad Autónoma de México y que está disminuyendo un buen discurso en los tribunales electorales que representa y en los órganos electorales, donde se dirimen los asuntos oficiales del país.

Por eso, hacer una Escuela de Derecho Parlamentario con profesores que podrían ser los propios investigadores, con una buena cantidad de material, creo que sería para los años que vienen, el ejemplo para los otros Congresos Estatales, de lo que se puede hacer con un poco de voluntad, Tamaulipas lo puede hacer, está en condiciones de hacerlo, tiene ya un buen grupo de profesores y de investigadores que han creado hoy este libro, ayer crearon otro, seguramente para los años que vienen van a crear otras nuevas investigaciones, yo creo que retroalimentándose a través de los nuevos investigadores, de nuevos alumnos y de nuevos elementos, el porvenir parlamentario de Tamaulipas habrá de ser muy vigoroso y les deseo el mayor de los éxitos y que sigan por esa senda.

¡Muchas gracias!

Dr. Francisco Berlín Valenzuela

ÍNDICE

Pág.

Prólogo. VII

Presentación. VIII

Presentación de Fecha 15 de febrero de 2019. X

CAPÍTULO I
EL PODER LEGISLATIVO EN LA ESTRUCTURA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES
Gabriel Higuera Licona. 1

CAPÍTULO II
EL PODER LEGISLATIVO
Leonte garza Salinas. 17

CAPÍTULO III
ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS
Oswaldo Garza Sagástegui. 37

CAPÍTULO IV
LA NORMA JURÍDICA
Anselmo Guarneros III Morales. 56

CAPÍTULO V
SESIONES PARLAMENTARIAS Y PROCESO LEGISLATIVO EN TAMAULIPAS
Mauricio Sánchez Morales. 70

CAPÍTULO VI
FUNCIONES DE CONTROL NO LEGISLATIVO
Alejandro Martínez Aduna y Ana Esperanza Vargas Gutiérrez. 99

Fuentes. 120

CAPÍTULO I
EL PODER LEGISLATIVO EN LA ESTRUCTURA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

**Gabriel Higuera Licona*

Sumario: I.I. SOCIEDAD Y GOBIERNO I.II. EL PRINCIPIO DE SOBERANÍA POPULAR I.III. DIVISIÓN DE PODERES Y FEDERALISMO I.IV. PODER LEGISLATIVO EN SU RELACIÓN CON OTROS PODERES I.V. PODER LEGISLATIVO EN LA ACTUALIDAD.

I.I. SOCIEDAD Y GOBIERNO

Para comprender de mejor manera la importancia del Congreso del Estado de Tamaulipas, y su papel de depositario del poder legislativo local, el cual tiene la responsabilidad por todos conocida de dictar las leyes, pero también otras quizá no tanto, aunque de igual forma trascendentes para el buen funcionamiento del Estado, por ejemplo, aprobar las reformas a la constitución federal, aprobar el presupuesto del Estado, aprobar leyes de ingresos municipales, y nombrar a algunos titulares de los órganos autónomos, entre otros; es decir, diversas actividades de colaboración y cooperación, tanto con el Congreso de la Unión, los poderes del Estado y con los municipios, lo anterior a efecto de que la actividad Estatal se desarrolle de manera equilibrada entre los diversos órganos de poder que lo conforman.

Se ha dicho desde la antigüedad que el ser humano tiene la necesidad de vivir en sociedad.[1] Organizadas de diversas formas, las sociedades han pasado por diversos estadios difíciles de enumerar en este breve espacio, pero que siempre han tratado respecto del ejercicio del poder, esta relación entre quién manda y quién obedece; siempre ha sido por decir lo menos complicada. Lo anterior, en palabras de Hartmann, al referirse a la política, quien la define como

***** Responsable de Área en el Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Tamaulipas.

[1] Aristóteles, *La política*, 16a. ed., México, Espasa Calpe Mexicana, 1984, p.24.

"transformar las tendencias sociales en formas jurídicas".[2] Esto tiene una dificultad implícita, por un lado tratar de responder a los intereses, sino de la totalidad de la sociedad, sí de una mayoría, pero además, respetando los derechos de las minorías.

Quienes tenemos la fortuna de haber nacido en la época actual, nos parece de lo más normal que se nos respeten nuestros derechos; por ejemplo, participando en la vida pública, ya sea votando o siendo votado, de igual forma en nuestra libertad de trasladarnos sin ningún problema dentro del territorio, asimismo en la obligación que tiene la autoridad de contestarnos a una petición, o bien, en el acceso a la educación y salud; en general, gozando de una vida digna.

Esto no siempre ha sido así, tuvieron que pasar muchos años y diferentes etapas de la historia social para que el día de hoy podamos disfrutar en plenitud de diversos derechos individuales y colectivos, sin dejar de reconocer que aún falta mucho por hacer.

I.II. EL PRINCIPIO DE SOBERANÍA POPULAR

Para entender de mejor manera la función gubernamental, tenemos que situarnos en una época fundamental del pensamiento político y social, me refiero, claro es, al siglo XVIII, también conocido como de las luces o ilustración, cuya característica más destacada es el racionalismo, que como consecuencia de los avances científicos y los descubrimientos geográficos, se crea una confianza en la razón, cuyos frutos políticos más conocidos, las revoluciones americana y francesa, es que surgen en su conformación actual los conceptos de democracia, soberanía popular, poder constituyente, Constitución, y separación de poderes.[3]

---

[2] Hartman en Hermann Heller, *Teoría del estado*, Luis Tobio (Trad.), 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, Serie Política y Derecho, 1998, p. 264.

[3] En las relaciones del gobierno con la sociedad, no podemos hablar en términos absolutos, desde la antigüedad han existido los jueces, las asambleas deliberativas, y desde luego monarcas, haciendo las labores de la administración del Estado, como se observará en capítulos posteriores; pero es en el siglo XVIII que estos conceptos surgen como los conocemos actualmente, amén de la forma de gobierno republicana, democrática, representativa.

Es decir, los conceptos jurídicos y políticos fundamentales, cimiento de los gobiernos actuales.

En ambos movimientos sociales referidos, prima el principio democrático, en donde los actores políticos de aquella época buscaban terminar con los antiguos regímenes absolutistas, en los que en una sola persona, el monarca, se depositaba la soberanía del Estado; es decir, el máximo poder de mando, para depositarse en todo el conglomerado social. En este sentido es paradigmática la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en donde en los artículos 3 y 16 se plasmaron lo siguiente:

> *"Artículo 3.- El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación, ningún cuerpo ni ningún individuo pueden ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de ella"*

> *"Artículo 16.- Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución."*

De estos artículos se desprenden los principios liberal y democrático que implican la aspiración de participación ciudadana en el gobierno y la limitación del poder, que después se plasmarán en las constituciones liberales, sustento del Estado moderno. Hasta aquí podemos decir que en los gobiernos actuales participan los ciudadanos y se persigue el bienestar general de la colectividad.

Estos movimientos, herederos entre otros más de pensadores políticos como Rousseau, Locke y Montesquieu, de quienes este último refiere que el poder político que puede y debe garantizar la libertad constituye en sí mismo un peligro para ésta, la cuestión radica entonces en encontrar una forma de limitar el poder que no invalide su función como expresión y garante de la libertad de los ciudadanos, bajo la fórmula que indica "el poder contrarreste el poder"; el sistema jurídico entonces distribuye el poder del Estado en tres órganos, el legislativo representante de la voluntad general del pueblo que se expresa a través de leyes,

el ejecutivo, encargado de dar cumplimiento a dicha voluntad y el judicial, que juzga los delitos y las diferencias entre particulares.[4]

Estos principios doctrinales se retoman en nuestra tradición constitucionalista, y al efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, señala:

> *"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*
>
> *No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."*

I.III. DIVISIÓN DE PODERES Y FEDERALISMO

Para una mejor comprensión, nos permitiremos de manera muy breve hacer una explicación y definición de los tres poderes clásicos de gobierno. Para tal efecto, es preciso aclarar que éstos se agrupan en sus diferentes órdenes: federal y estatal.

Dicho lo anterior, y siguiendo el orden en el que aparecen en las Constituciones federal y local, en primer lugar abordaremos al *Poder Legislativo;* mismo que entendemos como el órgano colegiado compuesto por representantes populares de un Estado, encargado de hacer las leyes que regirán la vida jurídica de éste.

A su vez el *Poder Ejecutivo* es aquel órgano, depositado en una sola persona, llámese presidente o gobernador, según sea el caso, quien dirige la actividad administrativa del gobierno.

[4] Fuentes, Claudia, "Montesquieu: Teoría de la distribución social del poder", Revista de ciencia política, Número 1, Volumen 31, Chile, 2011, pp. 47-61.

Por último el *Poder Judicial*, que se integra por jueces y magistrados que conocen y deciden sobre la aplicación de las normas jurídicas, y conflictos entre particulares.

Como se aprecia, entre los tres poderes se realizan las funciones más necesarias para el funcionamiento del Estado; esto es, hacer la ley, vigilar su cumplimiento y sancionar en su caso, su incumplimiento, partiendo de la adecuada separación de poderes donde cada uno de ellos realiza una parte del todo, en beneficio de la colectividad.

Para darle contenido a lo dicho, permítaseme dar un ejemplo: el legislativo aprueba una disposición legal, pongamos por caso el código civil, específicamente sobre quienes pueden heredar sus bienes; así entonces, el ejecutivo, en cumplimiento de la norma, implementa oficinas administrativas conocidas en su conjunto como el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, en donde se encuentran registrados los bienes y otros actos jurídicos de las personas, en caso de dudas, o bien, que la persona no haya designado herederos, se puede consultar este registro para informarse de los bienes de la persona, si dejó o no testamento etc. Para que en el caso de un litigio, el judicial resuelva en definitiva quiénes son los herederos, con fundamento en el contenido de la ley; entonces, se puede apreciar la participación de los poderes en los actos cotidianos de las personas y que impactan en el diario vivir; ahí radica la importancia del gobierno, en la satisfacción de las necesidades del gobernado.

Es necesario hacer mención, que esta teoría original de la división de poderes ha sufrido una evolución tendiente a la especialización de algunas actividades propias del Poder Ejecutivo; surgiendo de esta forma, y desde la Constitución, los órganos autónomos que fungen como entes técnicos, ajenos a los tres poderes tradicionales, que formando parte de la autoridad estatal realizan labores específicas como el desarrollo de las elecciones, la regulación de la economía, o la vigilancia de la protección de los derechos humanos, por mencionar algunas.

Por su parte, el municipio es la organización política administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la federación, el cual responde a la idea de una organización comunitaria con gobierno autónomo que nace por mandato de la Constitución, atendiendo a las necesidades y servicios más inmediatos de la población.[5]

Una vez realizada esta breve descripción de los poderes, los órganos autónomos, y el municipio, toca señalar de manera sucinta lo que nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos criterios jurisprudenciales, ha sostenido en cuanto la relación que se da entre los tres poderes tradicionales; por ejemplo, que no debe existir intromisión, dependencia o subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.[6] Y que por el contrario si debe existir cooperación y coordinación que funcionen como medios de control recíproco limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público.[7]

Así como que, tomando como base nuestra Constitución federal la forma de gobierno, no puede depositarse en dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de lo dispuesto en la Constitución general.

---

[5] El Municipio en nuestro país, si bien se describe como la base de la división territorial y de su organización política y administrativa, en cuanto a su autonomía interior y funcional, realiza actividades similares a las tradicionales de la separación de poderes, como poder legislativo representado en el cabildo y con la facultad de expedir reglamentos, el presidente municipal realizando labores del poder ejecutivo al implementar política pública, y los jueces calificadores realizando labores propias del poder judicial con la imposición de sanciones por faltas a los bandos de policía y reglamentos.

[6] Véase Tesis con número de registro: 180648, En este sentido La Corte, máximo intérprete de nuestra Constitución ha señalado que la intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

[7] Véase Tesis con número de registro: 166964, Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado

A la separación de poderes tenemos que agregar la idea desarrollada de forma magistral por los padres fundadores de los Estados Unidos, nos referimos al federalismo, que con sus dos órdenes de gobierno, el propiamente federal y el de las entidades federativas, son complemento de la separación de poderes al pulverizar todavía más a éste por competencias y territorio, esta característica de la república, en teoría, sirve para la mejor protección de los Estados miembros que conforman el pacto.[8]

Esta característica se distribuye en los artículos 40, 115, y 116 de nuestra Constitución Política, de la siguiente forma:

> *"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."*

> *"Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre,…"*

> *"Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo."*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece entonces, las bases del poder público de las entidades federativas que en semejanza al federal se separa en los tres poderes tradicionales y sus órganos autónomos.

[8] Véase: Hamilton, A., Madison, J., y Jay, J., *El federalista,* 2a.ed., Gustavo R. Velazco (Trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Atendiendo como fuente al jurista Felipe Tena Ramírez, quien señaló que la característica federal es de suma importancia en nuestro régimen, pues por ella tienen jurisdicción distinta, y casi siempre excluyente, los órganos centrales por una parte y los Estados-miembros por la otra.

La distribución de facultades entre los dos órdenes, llamado el uno *federal* por antonomasia y el otro *regional* o *local*, es en sí misma de trascendencia para la vida del país, pues esa distribución debe resolver el problema de la conveniencia de que cada una de las facultades ingrese a una u otra de las jurisdicciones.[9]

Lo anterior expuesto, nos permite conocer los dos ámbitos de gobierno mencionados, y es precisamente en el ámbito local al que pertenece nuestro Congreso del Estado de Tamaulipas**,** cuya importancia dentro de nuestro territorio, es resultado de acuerdo a la tradición liberal, de encomendársele la función de crear las leyes al órgano colegiado, representativo de la voluntad del pueblo y creador del Derecho.[10]

Es tal la importancia del Poder Legislativo, que de los poderes constituidos es el que puede reformar la Constitución; en el orden federal, el Congreso de la Unión, y en el local, los congresos estatales. Por eso, se puede afirmar que es el depositario de la soberanía popular.

En referencia a lo anterior, se puede destacar que los criterios del Poder Judicial federal engloban algunas características de las entidades federativas como parte integrantes de la federación, siendo algunas en lo referente a la autonomía Estatal:

1) Se ciñe hacia la forma de gobierno interior, pero en cuanto a las relaciones exteriores la nación es un todo; por lo que no puede tener la entidad

[9] Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano,* 40ª ed., México, Porrúa, 2013, p. 101.
[10] Mora-Donatto, Cecilia y Sánchez, Elia, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa,* México, UNAM, 2012, p. 3.

federativa alianzas o convenios, ni con otros Estados, ni mucho menos con otros países.[11]

2) Implica la facultad de autogobernarse expidiendo sus propias leyes siempre que no sean contrarias a la Constitución General.[12]

3) La Facultad de administrar sus propios recursos.[13]

I.IV. PODER LEGISLATIVO EN SU RELACIÓN CON OTROS PODERES

Como ya se dijo, la función por antonomasia de los Congresos es hacer las leyes, normas generales y abstractas que regulan la conducta del individuo en sociedad, y en lo que se incluye por supuesto la organización del Estado, el establecimiento de las bases de la políticas públicas para el desarrollo, la protección y reconocimiento de los derechos de todos, y que por su importancia se tratarán con mayor detalle en capítulos posteriores.

Toca aquí resaltar las otras atribuciones del Congreso, que tienen que ver con la relación entre poderes; como se mencionó anteriormente, para que el poder no sea abusivo es necesario democratizarlo, separarlo y controlarlo, y es precisamente que las constituciones como leyes supremas de un Estado, dedican una parte importante de su contenido a establecer estos controles y contrapesos necesarios para el buen gobierno. Es nuestro interés destacar las relaciones más importantes que se derivan de esta lógica del ejercicio del poder. En general la

[11] Véase Tesis con número de registro: 2005449, La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado algunas características del federalismo que es importante que conozcamos, por ejemplo, que los Estados tienen autonomía o libertad para autodeterminar las reglas que les serán aplicables al interior, sin embargo, hacia el exterior están sometidos al Pacto Federal, por virtud del cual renuncian a parte de su potestad y del ejercicio de su autoridad, la cual transfieren a la Federación. Así, frente al exterior, el Estado Mexicano es un todo unitario.

[12] Véase Tesis con número de registro: 163197, Si se toma en cuenta que las constituciones locales constituyen cuerpos normativos dictados por los estados de la Federación en ejercicio de su autonomía y soberanía interior, es dable considerar sus preceptos como normas autónomas respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos materiales y formales, por lo que ve al régimen interior de los estados, por ser parte de un ordenamiento fundamental dentro de la entidad federativa donde fue emitido

[13] Véase Tesis con número de registro: 167568, La autonomía financiera es una parte inherente e imprescindible de su soberanía política, así como de su marco de libertades, ya que es evidente que sin capacidad para administrar recursos públicos aquélla quedaría reducida o limitada

doctrina coincide en que tratándose de los pesos y contra pesos que corresponden al Poder Legislativo, estas funciones se pueden clasificar de la siguiente forma: de representación, legislativa, control, político-administrativa, y jurisdiccional, generándose el equilibrio entre poderes.[14]

Luego entonces, sin ánimo exhaustivo se reseñan las relaciones del Congreso del Estado con los diversos poderes y órganos de gobierno, tomando como base las disposiciones contenidas en las constituciones federal y local.

PARTICIPACIÓN DEL CONGRESO EN EL ÁMBITO DE LA FEDERACIÓN

Con el Poder Legislativo Federal
• *Derecho a presentar iniciativas.*
• *Ser oído y votar para la creación de nuevos Estados.*
• *Participar en la aprobación de reformas a la Constitución Federal.*
• *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.*

PARTICIPACIÓN DEL CONGRESO EN EL ÁMBITO ESTATAL

Con el Ejecutivo Estatal
• *Aprobar el presupuesto de egresos y su ley de ingresos.*
• *Fiscalizar la cuenta pública.*
• *Autorizar deuda pública.*
• *Autorizar la enajenación de los bienes inmuebles del Estado.*
• *Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito.*
• *Nombrar al Titular de la Fiscalía Anticorrupción.*
• *Nombrar al Gobernador Interino.*

[14] Véase: Casar, María Amparo, Marván, Ignacio. et al., "La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo", en Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio. et al., *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, México, UNAM, 2010.

- *Facultar al Ejecutivo para que celebre arreglos amistosos relativos a límites del Estado.*
- *Resolver sobre solicitudes de licencia, renuncia o muerte del gobernador y en su caso designar persona que deba suplirlo o convocar a una nueva elección si la renuncia ocurre dentro de los tres primeros años de gobierno.*
- *Conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo cuando la ley y las circunstancias especiales lo prevean.*
- *Dirimir los conflictos que se susciten entre el Ejecutivo del Estado y el Supremo Tribunal de Justicia, sólo cuando tengan carácter puramente administrativo.*
- *Recibir el informe anual sobre el estado que guarda la administración pública estatal en sesión pública, extraordinaria y solemne del Congreso.*

Con el Poder Judicial del Estado

- *Elegir y remover a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, y a los Consejeros de la Judicatura, en los términos que establece la Constitución.*
- *Rendir el informe anual que se entregará por escrito al Congreso del Estado, en la modalidad que éste acuerde.*
- *Aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial, que deberá presentarle el Consejo de la Judicatura, el que deberá ser remitido al Congreso del Estado, para su aprobación.*

Órganos autónomos

- *Participar en los nombramientos de sus titulares en los casos que establece la Constitución, así como mandar llamar a sus*

funcionarios a comparecer.

- *Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionalmente autónomos, reconocidos en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado.*

PARTICIPACIÓN DEL CONGRESO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Con los ayuntamientos
• *Suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas.*
• *Expedir leyes en materia municipal.*
• *Aprobar por dos terceras partes de sus integrantes si un municipio no puede prestar un servicio y trasmitirlo al Estado.*
• *Aprobar la asociación de municipios.*
• *Autorizar la enajenación de los bienes inmuebles del Municipio.*
• *Fijar las bases a los Ayuntamientos para la contratación de empréstitos.*
• *Aprobar leyes de ingresos municipales.*
• *Fiscalizar cuentas públicas municipales.*
• *Resolver las cuestiones de límites que se susciten entre Municipios del Estado, siempre que entre ellos no se hayan puesto de acuerdo.*

Ahora bien, así como el Congreso tiene funciones de control y contrapeso con los diferentes poderes federales y locales, y con sus órganos autónomos,

esta relación también sucede de estos órganos hacia el Congreso, razón por la cual y tomando como base de nueva cuenta a las constituciones federal y local mencionaremos las funciones más importantes.

Con el Poder Legislativo Federal. (Senado)
• *Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa.* • *Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas.*

Con el Poder Ejecutivo Estatal
• *Presentar al Congreso la iniciativa de Ley de Ingresos del Estado y el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.* • *Iniciar ante el Congreso las Leyes y los Decretos.* • *Proponer a la Diputación Permanente la convocación del Congreso a Sesiones Extraordinarias.* • *Proponer al Congreso del Estado, el nombramiento de Magistrados del Poder Judicial del Estado, así como la propuesta de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa.* • *Convocar a los miembros del Congreso para el desempeño de sus funciones, cuando por alguna causa no hubiere Diputación Permanente.* • *Concurrir al Congreso por sí mismo o a través de la persona que designe, cuando lo juzgue conveniente para sostener alguna Iniciativa presentada por él; o para informar cuando lo solicite el Congreso, pudiendo rendir tales informes por escrito.* • *Pedir al Congreso, 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.

- *Concurrir a la apertura de los períodos ordinarios de sesiones del Congreso, pudiendo informar en ellos acerca de todos o algunos de los ramos de la administración a su cargo, cuando lo estime conveniente o así lo solicite el Congreso.*
- *Dar cuenta al Congreso para que resuelva sobre los acuerdos de los Ayuntamientos que fueren contrarios a las Constituciones o la ley.*
- *Adoptar, en casos graves, las medidas que juzgue necesarias para salvaguardar el orden público o la paz social, o la economía del Estado o la de los Municipios, dando cuenta inmediata al Congreso, para que resuelva en definitiva.*
- *Derecho de veto.*

El poder judicial
• *Formular, ante el Congreso del Estado, iniciativas de ley.* • *Resolver acciones y controversias en las que el legislativo es parte*[15]*.*

Como se observa nuestro Congreso estatal, es un factor importante en la gobernabilidad de la entidad, al cual le asigna la Constitución del Estado atribuciones, competencias y facultades que hacen posible el estudio y aprobación de la legislación que se necesita para atender las necesidades de los pobladores de la entidad en las diversas ramas del quehacer público, además de las funciones de pesos y contrapesos con el Congreso de la Unión, otros poderes estatales, órganos autónomos y municipios. En los capítulos subsecuentes de este manual se desarrollarán con detalle las funciones sustantivas y adjetivas del quehacer parlamentario.

[15] De conformidad con la Ley de Control Constitucional para el Estado de Tamaulipas.

I.V. PODER LEGISLATIVO EN LA ACTUALIDAD

El Congreso del Estado es el espacio natural de convergencia de las distintas formas de pensar político de sus habitantes, y en consecuencia están representadas las distintas visiones de la sociedad sobre la forma de gobernar.

En relación con la gobernanza existe la tendencia internacional y nacional cada vez más acentuada y que forman parte de la misma ecuación, la promoción de los derechos humanos y participación democrática de la ciudadanía, de la cual nuestro Congreso local es partícipe, es reflejo de lo dicho la legislación estatal, que establece consejos de participación ciudadana en muy diversas ramas de la administración pública.

De nuevo y sólo con ánimo enunciativo, para darnos cuenta de la relevancia de lo dicho, se mencionan algunas normas que contemplan la participación ciudadana: Ley de Participación Ciudadana del Estado, Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Tamaulipas, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, y Ley de Desarrollo Social para el Estado de Tamaulipas.

A su vez, el Congreso de Tamaulipas ha desarrollado una intensa actividad para concretar la protección integral de los Derechos Humanos, en este sentido son relevantes las leyes siguientes: Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de Tamaulipas, Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Tamaulipas, Ley de Fomento a la Cultura para el Estado de Tamaulipas, Ley para el Desarrollo Económico y la Competitividad del Estado de Tamaulipas, Ley para la Igualdad de Género en Tamaulipas, Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de Tamaulipas, Ley de Vivienda para el Estado de Tamaulipas; éstas se mencionan solo a manera de ejemplo, por constituir los derechos más significativos, como la no discriminación, así como los derechos económicos, sociales, y culturales, de nuevo cuño.

Si bien la legislación como se ha mencionado con anterioridad es la labor principal de los congresos, la apertura hacia los nuevos tiempos, la protección de

los derechos y la participación ciudadana, no solo se queda en la legislación sino que trasciende más allá para lograr la integración de la sociedad con los parlamentos, destacándose figuras como el parlamento abierto, permitiendo a la sociedad tener un mejor acercamiento a pesar de la distancia, es decir, hoy en día cualquier ciudadano puede estar al pendiente de los asuntos legislativos desde cualquier lugar del mundo; los comités de gestoría y quejas, las bibliotecas públicas al interior de los congresos, los archivos públicos entre otros que permiten una mayor interacción entre el congreso y la sociedad.

El Congreso tamaulipeco día a día y en forma progresiva se suma a este anhelo de todas las épocas, que el poder sirva para poner en el centro del quehacer estatal al ser humano en la fórmula Kantiana, de que el ser humano es un fin en sí mismo y el Estado debe estar a su servicio[16]. Democracia y limitación al poder, es la única fórmula conocida a la fecha para conseguirlo.

[16] Kant, Emmanuel, en Miguel González Vallejos, "El hombre como fin en sí mismo en el pensamiento de Robert Spaemann", Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Andrés Bello, 2005, p. 60.

CAPITULO II
EL PODER LEGISLATIVO

**Leonte Garza Salinas*

Sumario: II.I. INTRODUCCIÓN II.II. HISTORIA DEL PODER LEGISLATIVO EN GENERAL II.III. EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO II.IV. EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA ACTUALIDAD II.V. CONGRESOS LOCALES

II.I. INTRODUCCIÓN

Una vez explicadas las teorías del poder y origen del mismo, y aclarado que en nuestro país nos encontramos en un sistema de gobierno donde impera la división de poderes, procederemos a desarrollar en este capítulo, algunos aspectos importantes del Poder Legislativo iniciando con una breve descripción histórica de este poder a nivel internacional y a nivel nacional, desarrollando de manera concisa como se integra el Congreso de la Unión, y sobre todo el Congreso del Estado de Tamaulipas.

La idea del desarrollo de este capítulo es brindar al lector un conocimiento previo sobre los poderes legislativos antes de entrar a los temas prácticos que se desarrollarán ampliamente en los capítulos subsecuentes de esta obra.

De esta forma podemos comprender que la idea de un parlamento surge derivada de la necesidad de depositar en varias personas algunos de los aspectos primordiales del gobierno.

En primer lugar antes de estudiar la historia de los congresos o el funcionamiento de los mismos debemos entender el significado de la palabra parlamento, a fin de comprender de mejor forma el tema que estaremos desarrollando.

Para Francisco Berlín Valenzuela el término parlamento “deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significan hablar. Con este nombre se designa al órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, tanto si está integrado por una o dos cámaras. A diferencia del vocablo asamblea, con el que

se le llega a confundir, éste deriva del latín *atsibulare* y del francés *assembles* que quieren decir reunir simultáneamente, por lo que, nos estaríamos refiriendo a la reunión de personas para tratar o discutir asuntos de interés común."[17]

De esta primera definición podemos entender que la idea de parlamento encaja originalmente a la convergencia de varias personas para deliberar asuntos de interés público sin establecer hasta este momento algún vínculo hacia alguna forma de gobierno o de representación.

Siguiendo a este mismo autor, nos presenta una definición un poco más técnica, pero sin duda alguna con mayor apego a la realidad, a lo que actualmente conocemos como parlamento.

"Un parlamento es la institución política donde se debate y delibera sobre la vida nacional; es el centro al que concurren las distintas corrientes ideológicas de una nación; es el espacio donde se encuentran representados los ideales e intereses de un pueblo; es el seno de donde emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad. En síntesis, el parlamento constituye uno de los ejes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y equilibrio entre los poderes, conforman regímenes políticos más o menos estables"[18]

Con este concepto y en relación a lo detallado en el capítulo anterior, podemos llegar a la conclusión de que un parlamento es aquella institución política en la cual se debaten los asuntos públicos, teniendo como principales funciones, la representación política y la formulación de leyes, es decir es el órgano del Estado que establece las "reglas del juego" de la vida en sociedad.[19]

***** Investigador del Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

[17] Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª edición, México, Cámara de Diputados, 1998, p. 495.

[18] Orozco Gómez, Javier, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª edición, México, Cámara de Diputados, 1998, p. 495.

[19] Ídem.

Por último, en cuanto a definición del parlamento tomaremos lo que considera el diccionario de términos parlamentarios del Sistema de Información Legislativa de la Secretaria de Gobernación (SIL), por considerarlo un concepto complementario a las definiciones anteriores.

Parlamento "es el órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, el cual puede estar compuesto por una o dos cámaras. Sus principales funciones son de representación, deliberación y debate para emitir las disposiciones jurídicas que regulan al Estado, además de ejercer una función de control y fiscalización a la acción del gobierno. El término Parlamento se llega a utilizar como sinónimo de Poder Legislativo, Asamblea o Congreso."[20]

En este orden de ideas los parlamentos son órganos de gobierno en los que recae como función principal la elaboración de leyes que regirán la vida política del Estado-Nación, funcionando independientemente de la forma o régimen de gobierno, es decir los congresos funcionan en las monarquías parlamentarias como en las repúblicas presidencialistas.

II.II. HISTORIA DEL PODER LEGISLATIVO EN GENERAL

Una vez comprendido el término parlamento, es importante conocer la historia del Poder Legislativo de manera general y su evolución, cabe señalar que en este apartado no se pretende hacer un amplio desglose de información histórica a nivel internacional, sino más bien únicamente resaltar aquellos momentos históricos que se encuentran dispersos en nuestra línea de tiempo en los sistemas de gobierno.

Los antecedentes más remotos del poder legislativo "se ubican en la época Antigua, periodo en el que la representación política tuvo lugar en el seno de grandes civilizaciones como la griega y la romana. Es así que el cuerpo parlamentario comenzó a perfilarse como una institución representativa, y mucho

[20] Término recuperado en el Sistema de Información Legislativa disponible en : *http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=177*

años después de convertiría en lo que hoy conocemos formalmente como el Parlamento en Europa."[21]

Es menester señalar que en esta época de la historia en las civilizaciones antes mencionadas se ejercía una democracia directa es decir, los habitantes que reunían los requisitos para formar parte de estos órganos acudían y directamente votaban para tomar las decisiones de interés común.

En Grecia "la participación de la ciudadanía en los asuntos de la vida pública se tradujo en diversas instituciones, tales como el Tribunal Popular, que además de realizar funciones judiciales, también contribuía en funciones legislativas; y la Asamblea Pública máximo órgano encargado de elaborar leyes y en donde cada "ciudadano ateniense" tenía la plena libertad de palabra y podía hacer toda clase de propuestas, entre ellas nuevas leyes." [22]

En la Roma Imperial tres eran las principales instituciones políticas: el monarca, los Comicios o Asambleas populares deliberativas, y el Senado como órgano consultivo. Donde este último "ejercía el poder legislativo a través de leyes que se denominaban "*senatus consultus*", expedidos generalmente a moción del emperador, cuya intervención en la elaboración normativa se conoce con el nombre de "*oratio principiis*", o sea, el discurso que pronunciaba ante dicho cuerpo para apoyar su proyecto o posición legal.[23]

En un "repaso histórico de los sistemas políticos en el mundo nos revela que es en Inglaterra, concretamente en el siglo XII, donde se puede ubicar el origen del Parlamento, pues fue precisamente en esa Isla donde se comenzó a fraccionar el ejercicio del poder: atribuciones normativas que antes recaían sólo en el monarca comenzaron a ser depositadas en un órgano colegiado." [24]

Su primer antecedente fue el Consejo del Rey o Curia Regis, órgano consultivo en materia legislativa creado por Guillermo I, Duque de Normandía. En

[21] Camacho Vargas, José Luis, *El Congreso Mexicano*, 5ª ed., México, Cámara de Diputados, 2013, p. 60.
[22] Ibídem p. 61.
[23] Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1994, p. 614.
[24] Camacho Vargas, José Luis, op. cit. ,64.

el año 1154, durante el reinado de Enrique II, esta institución sería sustituida por el *Magnum Concilium*, y posteriormente se uniría a éste el *Commune Concilium*, como órganos encargados de la función legislativa británica. Sin embargo, no sería sino hasta 1215 con la Carta Magna de Juan Sin Tierra, que el Parlamento como hoy lo conocemos, surgiría formalmente.[25]

En Europa destaca la Revolución francesa entre 1789 y 1799; sus principales consecuencias fueron el derrocamiento de Luis XVI, la abolición de la monarquía en Francia y la proclamación de la I República, bajo los principios de *Liberté*, *Égalité et Fraternité*. Estos procesos son los que de manera sustancial trastocan la forma de concebir a los regímenes políticos, señalando el camino que seguirán las monarquías absolutas hacia las repúblicas representativas.[26]

Desde 1781 las colonias inglesas en Norteamérica eran ya Estados libres, sin embargo aún no constituían una federación sólida, en mayo de 1787 se reunió una convención en Filadelfia, a fin de analizar posibles cambios en la forma de gobierno. En dicha convención se trataron dos planes importantes, el primero de ellos denominado Plan Virginia, donde el poder legislativo se integraría por un numero proporcional a sus habitantes, beneficiando así a los Estados grandes, y el segundo plan denominado Plan de New Jersey, el cual proponía la elección del parlamento atendiendo al territorio, es decir el mismo número de miembros por Estado, saliendo beneficiados los Estados pequeños.

Tras un periodo de discusiones los miembros de la Convención propusieron un tercer plan denominado Transacción de Connecticut, recogiendo ambas figuras para integrar de esta forma el poder legislativo en dos Cámaras, por un lado la Cámara de Representantes que estaría integrada por representantes en proporción al número de habitantes, y por un Senado que se integraría en representación al territorio, de esta forma surge el bicamarismo,

[25] Pedroza, Susana, *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*, México, Porrúa, 1997, p. 18.
[26] Camacho Vargas, José Luis, op. cit. , p.67

donde una Cámara representa directamente al pueblo y la otra a las Entidades Federativas.[27]

De esta forma en este antecedente nace un sistema de poder legislativo que impera en muchos países del mundo y que permiten que el órgano encargado de la elaboración de leyes descanse en dos cámaras sirviendo de contra peso en los procesos legislativos.

Hasta lo aquí detallado podemos resaltar que los procesos históricos a nivel internacional fueron por un lado los antiguos parlamentos de Grecia y Roma, con la característica de democracia directa, posteriormente el modelo de parlamento británico, para después llegar a los modelos francés y Americano, siendo este último el de mayor semejanza con el parlamento mexicano.

II.III. EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

La innovación de las concepciones ideológicas en el siglo XVIII afectó de manera importante la formación política dentro de nuestro país, que aún estaba bajo el yugo español. La Constitución de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y reconocida en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año (conocida comúnmente como la Constitución Gaditana, dado el gentilicio de la provincia de Cádiz en España, lugar en el que se sancionó) se componía por 384 artículos en los que se plasman los primeros antecedentes del órgano legislativo y la división de poderes en México, los cuales fueron recogidos por los ilustres mexicanos que ya empezaban a impulsar la lucha que buscaba terminar con el dominio de la monarquía absoluta y dar paso al México independiente.[28]

Tras la consumación de la independencia se instauró una monarquía constitucional, para fines prácticos detallaremos la integración del Congreso mexicano a partir de la Constitución de 1824, la cual en su artículo 7, estableció:

[27] Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano,* 40ª ed., México, Porrúa, 2013, pp.106-108.
[28] Pedroza, Susana, op. cit., p. 45

Que el poder legislativo de la federación se depositaria en un congreso general de tipo bicameral, es decir la facultad de expedir y reformar leyes recaería en una cámara de diputados y una cámara de senadores, con representantes elegidos en su totalidad cada dos años, contemplando en ese momento un diputado por cada 80 mil almas, o por una fracción que pase de 40 mil, y en los Estados que no contaran con ese número de población tendrían un diputado.[29]

Esta misma Constitución contemplo que la cámara de senadores se integraría por dos senadores por Estado elegidos por la mayoría absoluta de la legislatura estatal y renovados por mitad de dos en dos años.

Las facultades en aquella época tenían como objeto principal sostener la independencia, conservar la unión federal, mantener la independencia de los Estados, y sostener la igualdad de obligaciones y derechos.

En aquella Constitución, además de los integrantes del Congreso general, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados y los congresos locales, podían enviar iniciativas de ley o decreto a ambas cámaras, mismas que sin excepción debían ser discutidas en las mismas.

En nuestro país el Congreso de la Unión cuenta con facultades concurrentes es decir ambas cámaras la de diputados y senadores cuentan con potestad para legislar o actuar en la materia por ejemplo en materia de salud, medio ambiente, derechos humanos etc. por otra parte existen facultades exclusivas a cada una de las cámaras por ejemplo la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto de egresos de la Cámara de Diputados, o el autorizar viajes al extranjero del presidente de la república en la Cámara de Senadores.

Si bien, como Estado independiente encontramos en esta Constitución el primer congreso libre, podemos destacar que gran parte de las funciones de aquella época aún permanecen vigentes en los parlamentos modernos, pero que

[29] Como dato curioso, esta constitución contemplaba la elección de un diputado suplente por cada tres propietarios.

para esa época representaron un cambio de paradigma al dejar atrás aquellos años de conquista donde la corona española imponía sus reglas, ahora significaba que los habitantes con requisitos tan simples como tener 25 años al tiempo de la elección tener por lo menos dos años de avecindado en el Estado que representare o haber nacido en él, se permitía también que personas no nacidas en territorio mexicano pudieran ser diputados acreditando ocho años de vecindad, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la república o una industria que les produjera mil pesos cada año, siendo así posible que prácticamente cualquier ciudadano pudiera ser diputado y tomar parte de las decisiones políticas, algo que en nuestros tiempos nos parecerá de lo más normal, pero en aquella época significó un gran avance.

Pese a que nuestro país en 1824 fue constituido como una república, con el paso de los años se suscitaron diversos conflictos políticos que ocasionaron que el principal debate político nacional fuera el definir el carácter de la república, ya que conservadores, representados como grupos provenientes de células monarquistas y realistas e identificados con el clero y la milicia, pugnaban por una organización de tipo centralista, defendiendo así el estatus social y económico heredado de la Colonia.[30]

Lo anterior ocasionó la promulgación de una nueva constitución en 1835, de nombre Bases para la Nueva Constitución que sería comúnmente conocida como las 7 leyes, siendo publicada de manera diferida y terminando de publicarse en 1836.

Debemos hacer hincapié, que esta Constitución fue de corte centralista y conservador, manteniendo el sistema bicameral, y que se elegiría un diputado por cada 150 mil habitantes, quedando contemplado que aquellos departamentos que no contaran con ese número de personas tendrían derecho a un diputado, y esta cámara se renovaría por mitades cada dos años.

[30] Camacho Vargas, José Luis, op. cit., p.85.

Además de lo anterior, en este documento normativo se presentaron cambios en los requisitos para ser diputado, la edad mínima sería de 30 años y para todos seria elemental tener un capital que produjera al menos mil quinientos pesos anuales, eliminando también aquella disposición de 1824 que permitía a extranjeros ser diputados.

En un análisis rápido podemos detectar por la pura simple redacción de la norma una integración de corte conservador, al aumentar la edad, y poner atención en el capital producido.

En el caso del Senado, este se integraría por 24 senadores, renovándose por terceras partes cada dos años, contemplando como única diferencia en los requisitos para ser diputado la edad fue de 35 años.

En la Constitución de 1857, se observó un cambio sustancial en lo referente al poder legislativo mexicano, ya que al momento de su expedición únicamente se compondría por una sola cámara denominada congreso de la unión suprimiendo así a la Cámara de Senadores.

Este Congreso se renovaría en su totalidad cada dos años nombrando un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pase de veinte mil; y en el caso del territorio en que la población sea menor de la que se fija nombrará sin embargo un diputado.

Dentro de los requisitos para ser diputado se encontraba el ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinte y cinco [sic] años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o Territorio que hace la elección, y no pertenecer al estado eclesiástico, destacando como cambio importante el requisito de la edad consistente en los años cumplidos al día de la apertura de sesiones y no al día de la elección.

En esta Constitución, el derecho a presentar iniciativas correspondería al presidente de la república, diputados del Congreso de la Unión y las legislaturas estatales.

"Hecho que durante 17 años conservó el Legislativo federal en un sistema unicameral, dado que en la sociedad aún se tenía latente la composición clasista del Senado durante el centralismo, pues a él únicamente arribaban los integrantes de las clases acaudaladas."[31]

Para 1874 se reformó dicha constitución a fin de volver a instaurar el bicameralismo, estableciendo que el poder legislativo se depositaría en el congreso general compuesto por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores.

Es en este punto donde consideramos oportuno explicar brevemente en qué consiste el sistema bicameral, donde la actividad legislativa se divide en dos cámaras para tratar los asuntos.

Tanto el bicameralismo como el federalismo (explicado en el capítulo anterior) se adoptaron en México no como un fin o como una meta, sino como un medio del que sus promotores pretendieron valerse para combatir privilegios, la ignorancia, la injusticia, y la miseria; como un instrumento para asegurar la independencia, la libertad, la igualdad, la paz y el progreso.[32]

Este modelo presenta su antecedente histórico en el Parlamento Inglés, donde el Poder Legislativo se compone por la Cámara de los Lores (Senado) y la Cámara de los Comunes (Diputados) representando la primera de ellas a la nobleza y la segunda al pueblo.

El modelo norteamericano también cuenta con un Senado, representando a los Estados y una Cámara de representantes, representando al pueblo.

En ambos modelos se presentan características diferentes para su realización; la primera de ellas consiste en dar a una de las cámaras la

[31] Camacho Vargas, José Luis, op. cit., 95
[32] Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 3ª ed. México, Porrúa, 2010, p 128.

representación de los diferentes sectores económicos del país, y reservar para la otra la clásica representación popular que siempre ha ostentado.[33]

Para el constitucionalista Felipe Tena Ramírez, las ventajas de un sistema bicameral son:

1. Debilita, dividiéndolo, al poder legislativo, que tiende generalmente a predominar sobre el Ejecutivo; favorece, pues el equilibrio entre los poderes.

2. En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las Cámaras puede la otra intervenir como mediadora; si el Conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos Cámaras, a la presunción fundada de que es el Congreso quien tiene la razón.

3. La rapidez en las resoluciones, necesaria en el poder ejecutivo, no es deseable en la formación de leyes; la segunda cámara constituye una garantía contra la precipitación, el error y las pasiones políticas; el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, puede serenar la controversia y madurar el juicio.[34]

Es así como la reforma constitucional en mención, para el caso de los diputados se conservó el mismo número de habitantes por diputado y el resto de los requisitos antes señalados.

El Senado se compondría por dos senadores por entidad federativa y dos por el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, electos de manera indirecta, en primer grado por la legislatura del Estado, eligiendo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta o eligiendo entre los que obtuvieron mayoría relativa, renovándose por mitades cada dos años.

Para ser senador se observarían los mismos requisitos que para ser diputados, a excepción de la edad que sería de 30 años.

[33] Tena Ramírez, Felipe, op. cit., p.270.
[34] Ídem.

Los proyectos de ley podrían iniciarse en ambas cámaras a excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales se discutirían primero en la Cámara de Diputados.

A partir de esta reforma, se establecieron facultades exclusivas (además de las facultades concurrentes de ambas cámaras), destacando que la Cámara de Diputados podía erigirse en colegio electoral para nombrar presidente de la republica sustituto, ser jurado de acusación de altos funcionarios, aprobar el presupuesto de egresos, entre otras.

Por su parte, el Senado podría aprobar tratados y convenciones diplomáticas, autorizar la salida del titular de ejecutivo fuera del país, declarar la desaparición de poderes de un Estado, resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Estados, entre otras.

Finalmente, en este breve recorrido, llegamos a la Constitución de 1917, que en cuanto al Poder Legislativo se trata, presenta algunos cambios respecto al actual texto constitucional; en este sentido, nos permitiremos señalar aquellos aspectos del proyecto original de constitución y sus principales diferencias con su antecesora.

Esta Constitución conservó el sistema bicameral, con un Congreso General, divido en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, reuniéndose en un solo cuerpo colegiado para casos especiales, como la apertura de sesiones, y la toma de protesta del presidente de la república, entre otros.

En este proyecto, en su texto original, la Cámara de Diputados se componía por representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años, contemplando un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor a veinte mil, estableciendo que en los Estados o territorios con población inferior elegirían por lo menos un diputado.[35]

[35] Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., p. 217.

Como requisitos para ser diputado se presentaron, entre otros, los siguientes:

- Ser ciudadano por nacimiento;
- Tener 25 años de edad al día de la elección;
- Ser originario del Estado o territorio en que se haga la elección o vecino del mismo por más de 6 meses;
- No estar en servicio activo en el ejército;
- No ser gobernador, secretario o subsecretario de Estado, magistrado de la Corte, juez o magistrado del poder judicial federal o Estatal;
- No ser ministro de un culto religioso.

A su vez, la Cámara de Senadores se compondría por dos senadores por Estado y el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, electos por la legislatura local de que se trate, durando en su encargo por un periodo de 4 años, renovándose por mitades cada dos años.

Para ser senador se aplicarían los mismos requisitos que para ser diputado, a excepción de la edad, que sería de 35 años.

El derecho a presentar iniciativa correspondía originalmente al presidente de la república, diputados federales, senadores, y a las legislaturas de los Estados.

Esta constitución, a su vez, estableció facultades concurrentes de ambas Cámaras, así como facultades exclusivas como la aprobación del presupuesto anual, erigirse como colegio electoral en los casos que la ley señale en la elección del presidente de la república, entre otras, para la Cámara de Diputados.

Por su parte, el Senado tenia las atribuciones de aprobar los tratados y convenciones internacionales, declarar cuando hayan desaparecido los poderes de un Estado, resolver cuestiones políticas que surjan entre Estados, autorizar al presidente la salida de tropas nacionales fuera del país, entre otras.

II.IV. EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA ACTUALIDAD

Una vez desarrollado algunos de los antecedentes históricos más importantes del Congreso mexicano, procederemos a explicar de manera breve la composición actual de este poder, y detallar aquellos cambios que se han venido presentando con las diversas reformas para llegar a su actual composición.

En esencia, los artículos constitucionales permanecen en el mismo orden desde 1917, estipulando en el artículo 49, que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

De la misma manera, el artículo 50 prevé la existencia de una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores.

Es así como la Cámara de Diputados se integra por 500 diputados en total, 300 electos por el principio de mayoría relativa, y 200 más electos por el principio de representación proporcional.

Para la asignación de los 300 diputados de mayoría relativa, se dividirá el total de la población entre 300 distritos electorales en donde los partidos políticos y candidatos independientes podrán postularse por el distrito que les corresponda; en este apartado es importante señalar que el Instituto Nacional Electoral periódicamente realiza la distritación electoral, a fin de que cada diputado represente a un número similar de electores. Es así como podemos encontrar que Veracruz, el Estado de México y la Ciudad de México, son las entidades federativas que cuentan con mayor número de diputados federales atendiendo al criterio poblacional, estableciendo la propia Constitución que en ningún caso una entidad federativa podrá tener menos de dos diputados.

Respecto a los 200 diputados electos por el principio de representación proporcional, se sujetarán al Sistema de Listas Regionales, y se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, siendo así que estos diputados no son votados directamente por la población, sino que su asignación atiende al porcentaje de votación de su partido político, y así ser un buen contrapeso al interior de la cámara; para que siguiendo el criterio constitucional de

que ningún partido político puede tener más de 300 diputados, estaría forzando a la negociación con otra ideología política para la reforma a la Constitución que requiere de las dos terceras partes de los miembros de las cámaras.

Para la asignación de diputados de representación proporcional se atiende el procedimiento siguiente:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Lo anterior significa que cada partido político deberá estar representado de manera proporcional a los votos obtenidos en las elecciones de mayoría relativa, a fin de contar con una participación efectiva en la toma de decisiones, ya que, por ejemplo, al no existir la figura de la representación proporcional también conocidos como diputados plurinominales se corría el riesgo de que un partido político obtuviera la mayoría en los 300 distritos pero con un porcentaje de votación no mayor al 60%; en este caso, ese partido estaría tomando decisiones por el 100% de la población, aun y cuando solo el 60% es a fin a su ideología.

Para ser diputados se requiere tener 21 años al momento de la elección, ser mexicano en pleno uso de sus derechos, ser originario de la entidad federativa de en qué se haga la elección o vecino de esta por los menos seis meses. Para el caso de los diputados plurinominales se requiere ser originario o vecino por lo menos 6 meses de la entidad federativa de la circunscripción.

No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni en la administración pública[36].

Para el caso de la Cámara de Senadores, esta se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México,

[36] Véase artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa, y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

A partir del año 2012, además de los actores políticos facultados para presentar iniciativas, también los ciudadanos en un número equivalente por lo menos al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes, podrán presentar proyectos de iniciativas a cualquiera de las cámaras.

II.V. CONGRESOS LOCALES

El artículo 116 Constitucional establece que “el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”, por tal motivo es que todas las entidades federativas contarán con un Congreso local con las facultades que las

constituciones locales establezcan, razón por la cual tendremos a bien hacer un breve análisis histórico de la evolución de los congresos locales.

Para tal efecto, la Constitución de 1824 señalaba en su artículo 157 que el gobierno de los Estados se dividiría en tres poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, considerando en su artículo 158 que las legislaturas estatales se compondrían por el número de integrantes que así dispusiera la constitución local

En este orden de ideas, la Constitución del Estado de las Tamaulipas de 1825 señalaba que el congreso local seria integrado por 11 diputados, nombrados en su totalidad cada dos años y con opción a reelegirse.

Para ser diputado se requería ser tamaulipeco mayor de 25 años con vecindad en el estado de 3 años, los extranjeros podrían ser diputados si acreditaban una vecindad de 10 años.

Para la Constitución de 1871, el Congreso local se compondría de 11 diputados que se renovarían en su totalidad cada 2 años.

En la Constitución de 1921, el Congreso de Tamaulipas se integraría por 15 diputados titulares y suplentes, renovándose en su totalidad cada 2 años.

Cabe hacer mención que de 1921 a la fecha, se presentaron diferentes reformas para aumentar el número de diputados, así como algunas de las funciones del congreso, derivado de las múltiples reformas a las leyes generales, que con el paso del tiempo han ido cambiando las atribuciones y funciones principales, pero dejando siempre las actividades fundamentales que fueron explicadas en el capítulo anterior.

Es así como llegamos a la estructura actual del Congreso del Estado de Tamaulipas, contando con 22 diputados electos por el principio de mayoría relativa; es decir, la totalidad del Estado se dividirá atendiendo al número de habitantes en 22 distritos uninominales. En el caso de Tamaulipas, un diputado local representa aproximadamente entre 130 mil y 160 mil habitantes, ya que además del criterio de población se observan otros criterios que permiten que se

presenten ligeras variaciones en el número de habitantes por distrito electoral como por ejemplo en el caso donde el número de habitantes de un municipio sobrepase por poco la cantidad señalada lo cual implicaría asignar esa porción de población a otro distrito electoral de otro municipio trayendo como consecuencia menor sentido de identidad con el legislador, o viceversa.

Por otra parte, el Congreso se integrará por 14 diputados electos bajo el principio de representación proporcional, que se integran siguiendo los siguientes aspectos:

I. Un partido político, para obtener el registro de su lista estatal, deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por el principio de Mayoría Relativa en, por lo menos, las dos terceras partes de los Distritos Electorales Uninominales;
II. A los partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el 3.0 % del total de la votación válida emitida, se les asignará un Diputado y tendrán derecho a participar en la asignación restante de Diputados por el principio de Representación Proporcional;
III. Para la asignación de las diputaciones de Representación Proporcional se estará a las reglas y fórmulas que la ley establezca para tales efectos;
IV. Ningún partido político podrá contar con más de 22 Diputados por ambos principios;
V. Tampoco podrá contar con un número de Diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal efectiva. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal efectiva más el ocho por ciento;
VI. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación estatal efectiva que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales; y

VII. Los Diputados electos según el principio de representación proporcional se asignarán en el orden en que fueron registrados en la lista estatal de cada partido político.

La importancia de la integración de los diputados de representación proporcional, es lograr que todas las fuerzas políticas según su porcentaje de votación se encuentren representados al interior de los congresos, logrando asi privilegiar el consenso y los acuerdos a la hora de legislar los temas de mayor relevancia por ejemplo la reforma a la Constitución Política local, donde se requiere la participación de por lo menos dos fuerzas políticas.

Actualmente, los diputados duran en su encargo un periodo de tres años, siendo a partir de la reforma política electoral local de 2015, que pueden ser reelectos de manera consecutiva por una sola ocasión, atendiendo así el mandato de la Constitución federal que establece que los diputados locales podrán reelegirse hasta por cuatro periodos pero los legisladores Tamaulipecos establecieron por una sola ocasión.

Para ser diputado local, se requiere ser mexicano por nacimiento en pleno uso de sus derechos, ser ciudadano del Estado o residente por lo menos 6 meses, tener 21 años cumplimos al día de la elección y poseer suficiente instrucción.

De esta forma llegamos al final de este capítulo, siendo en el subsecuente donde se explique todo lo referente a la organización de gobierno del Congreso de Tamaulipas, así como la Estructura administrativa.

CAPÍTULO III

ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

Oswaldo Garza Sagástegui

Sumario: III.I. INTRODUCCIÓN III.II. ÓRGANOS DE GOBIERNO III.III. REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO III.IV. UNIDADES ADMINISTRATIVAS

III.I. INTRODUCCIÓN

Como ya se explicó en el capítulo anterior, por cada entidad federativa existe un congreso local que funciona de conformidad con las atribuciones que establecen tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las locales, y sus leyes orgánicas. Cabe referir que estos entes públicos, surgen o son producto de las normas supremas y deben respetar los tratados internacionales, así como a las leyes generales que establecen competencia concurrente y que son iguales para todos los congresos locales.

En cuanto a su funcionamiento y órganos de gobierno, operan de manera similar al Congreso de la Unión, con la diferencia de que en el caso de las entidades federativas, los poderes legislativos se enfocan en un modelo unicameral, como ya ha quedado señalado en el capítulo anterior.

Podemos decir, entonces, que los procesos legislativos de los congresos tendrán analogía entre sí, tal y como se observará de manera posterior, en el Capítulo V; no obstante, preciso señalar que las diferencias entre estos órganos radicará en su estructura interna y en aquellos preceptos establecidos en las constituciones particulares de cada entidad federativa[37] para su correcto funcionamiento.

***** Licenciado en Derecho, e Investigador Parlamentario del Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Tamaulipas.

[37] El Congreso del Estado de Tamaulipas puede legislar en materia de tenencia vehicular por la legislación así lo prevé, sin embargo esto varía en cada entidad federativa.

Por ende, la organización de estos órganos legislativos tendrá una variación en atención a su realidad; razón por la cual, acotaré el desarrollo del presente capítulo a las particularidades del Congreso del Estado de Tamaulipas.

Como todos sabemos, las realidades políticas y sociales evolucionan de manera constante; este efecto se traduce en el Congreso del Estado de Tamaulipas a través de los cambios orgánicos que se han presentado para llegar a la estructura que hoy conocemos; ejemplo de ello, se refleja en los impactos generados a raíz de los nuevos tópicos que dirigen el sistema jurídico mexicano, tales como la transparencia, que en 2014 se incorpora a la propia norma suprema, generando la necesidad de contar con una norma que otorgue seguridad jurídica, y que a su vez, llevó al Congreso a crear una comisión en la materia.

En ese orden de ideas, las funciones propias del Poder Legislativo en el Estado de Tamaulipas, se encomiendan a los órganos de dirección que fungirán tanto en periodos ordinarios como en recesos.

Para efectos de los períodos ordinarios, fungirá como máxima autoridad la Mesa Directiva, mientras que en periodos de receso lo será la Diputación Permanente, no obstante a ello, existirá una Junta de Coordinación Política; dichas figuras se detallarán en el desarrollo del presente capítulo.

De esta forma, se han referido los principios y bases legales acerca de la manera en que se constituye el Congreso del Estado, ya que así como es importante la elaboración de las leyes, lo es también conocer que es y cómo se conforma el órgano que las expide.

Finalmente, el trabajo parlamentario no sería posible sin el grupo técnico que las diversas áreas del Congreso facilitan, por ello, el presente capítulo también se enfocará a la exposición de las mismas.

En resumen, este apartado se centrará en dos vertientes; la primera de ellas explicando lo referente a los órganos de gobiernos en donde participan

diputados, y en segundo lugar, las unidades administrativas que apoyan a la función legislativa y que son integradas por personal especializado.

III.II. ÓRGANOS DE GOBIERNO

En lo que concierne a la estructura de carácter parlamentario, se tiene una conformación que reside en diversos órganos, que son los encargados de ejercer o materializar la función legislativa del Estado, siendo necesario conocerlos para comprender su importancia y trascendencia[38]. En atención a ello, a continuación se explicará cada uno de estos:

a) Mesa Directiva

Para José María Serna, es el órgano encargado de la dirección de los trabajos del pleno, así como la representación, a través de quien ejerza la titularidad de la presidencia[39].

Por su parte, Cecilia Mora Donato adiciona que tiene un carácter de naturaleza colegiada, esto es, integrados por diversos legisladores electos, a través del voto libre y secreto. Además, añade:

> *"…que corresponde a estos órganos ordenar el trabajo parlamentario y atender las cuestiones de organización, gestión y administración que incumban a los legisladores. Son órganos sustancialmente burocráticos y de gestión a los que se encomienda preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos que aprueben en el ejercicio de sus funciones"*[40].

[38] Véase: http://www.congresotamaulipas.gob.mx/AcercaCongreso/ComoFunciona/ComoFunciona.asp

[39] Serna de la Garza, José Ma., *Panorama del derecho mexicano, derecho parlamentario,* México, UNAM, 1997, p. 74.

[40] Mora-Donatto Cecilia, *Cambió Político y Legitimidad funcional. El Congreso Mexicano en su Encrucijada*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006, p. 35.

En el caso del Congreso del Estado de Tamaulipas, su designación e integración se elige mediante votación por cédula, y se integrará con un presidente, dos secretarios y un suplente; dicha elección será a través de la presentación de propuestas formuladas por los miembros del pleno, y cuyos cargos deberán renovarse periódicamente.

El presidente de la Mesa Directiva y el suplente durarán en su cargo un mes, y no podrán ser reelectos para esas mismas funciones en el mismo período ordinario de sesiones. Por su parte, los secretarios ejercerán su función durante el período ordinario de sesiones para el que fueren electos, pero no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Cabe referir que la elección de los integrantes de la Mesa Directiva del Congreso se comunicará al titular del Poder Ejecutivo del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia, a los ayuntamientos del Estado, a las Cámaras del Congreso de la Unión, al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación y a las legislaturas de las Entidades Federativas.

Es de señalar que en Tamaulipas la Mesa Directiva, se deberá reunir por lo menos una vez a la semana durante los períodos de sesiones ordinarias.

Finalmente, en materia de dirección parlamentaria, el presidente de la Mesa Directiva conducirá las relaciones institucionales con los Poderes y los Ayuntamientos del Estado, los Poderes de la Federación y los órganos de gobierno de la Ciudad de México; correspondiéndole, a su vez, la representación protocolaria del Congreso en encuentros con instituciones parlamentarias nacionales y del exterior.

En resumen, la Mesa Directiva es aquel órgano en el cual recaen diversas responsabilidades, siendo las más importantes, la representación legal del Congreso y la dirección y control de los trabajos de sesión, cuya integración se renueva periódicamente.

b) Junta de Coordinación Política. (JUCOPO)

Es la expresión de la pluralidad del Congreso. Como lo refiere Jorge Fernández, es “el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponde”[41].

Es importante hacer mención que en la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, en adelante LOFICET, en su artículo 29 señala que la JUCOPO se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario, con los representantes de las fracciones parlamentarias, así como de los titulares de las representaciones partidistas. Asimismo, su presidencia recaerá en el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso.

La disposición en comento señala, asimismo, que en caso de que ningún grupo parlamentario cuente con la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, la responsabilidad de presidirla durará un año legislativo y se desempeñará sucesivamente por los coordinadores de los grupos parlamentarios en orden decreciente del número de legisladores que los integren, siempre que dichos grupos cuenten con un mínimo de doce diputados. Si sólo dos grupos parlamentarios se hayan en esta hipótesis, durante el tercer año de ejercicio de la Legislatura les corresponderá la Presidencia de la JUCOPO por sendos períodos de seis meses, pudiéndose seleccionar el periodo de desempeño por el grupo parlamentario con el mayor número de integrantes.

c) Comisiones

Cuando se emplea la palabra "comisión" se tiene presente su origen etimológico que deriva del término latino *commissio-comissionis*, que según informa el

[41] Fernández Ruíz, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa, 2003, p. 398.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa "encargar o encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa. Facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo, una función". También, con esta palabra se alude a "un conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos"[42].

Ahora bien, para efectos del presente tema, entenderemos a las Comisiones Legislativas, a partir de las funciones para las cuales se crean, por lo que a continuación se dará explicación a cada grupo.

1) Comisiones Ordinarias

Son órganos constituidos por el pleno para instruir y substanciar las iniciativas y propuestas que se presenten al mismo. Están encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización[43].

Cabe señalar que las anteriores se integran por un Presidente, un Secretario, y vocales. Ahora bien, las comisiones ordinarias a cargo de las tareas de dictamen legislativo y de información y control de la gestión pública, en términos de lo dispuesto por el artículo 35 de la LOFICET, son las siguientes:

COMISIONES ORDINARIAS	
• Administración • Anticorrupción y Participación Ciudadana. • Asuntos Fronterizos y Migratorios • Atención a grupos Vulnerables	• Familia • Finanzas, Planeación • Presupuesto y Deuda Pública • Fomento al Comercio Exterior

[42] Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995. p. 234.
[43] Bernales Ballesteros, Enrique (Coord.), *Manual parlamentario*, Serie democracia, No. 5, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2003, p.100.

• Bienestar Social • Ciencia y Tecnología; • Comunicaciones y Transportes; • Cultura • Deporte • Derechos Humanos • Desarrollo de Zonas Metropolitanas • Desarrollo Industrial y Comercial • Desarrollo Rural • Desarrollo Sustentable • Desarrollo Urbano y Puertos • Educación	• Gobernación • Igualdad de Género • Justicia • Niñez, Adolescencia y Juventud • Pesca y Acuacultura • Recurso Agua • Salud • Seguridad Pública • Prevención y Reinserción Social • Trabajo y Seguridad Social • Transparencia y Acceso a la Información Pública • Turismo

Asimismo, para el desarrollo de tareas específicas de la competencia constitucional del Congreso se establecen las siguientes comisiones ordinarias:

- Puntos Constitucionales, a cargo de los asuntos que impliquen adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a la Constitución Política del Estado.

- Patrimonio Estatal y Municipal, a cargo de los asuntos que entrañan solicitud de autorización para disponer del patrimonio inmueble de las haciendas del Estado y de los Municipios.

- Asuntos Municipales, a cargo de analizar las iniciativas y propuestas inherentes a las funciones constitucionales de los Ayuntamientos, actuando por sí o de consuno con otras comisiones, según se acuerde por el presidente de la Mesa Directiva.

- Estudios Legislativos, a cargo de contribuir con el análisis, estudio y dictamen de las iniciativas de carácter legislativo.

- Vigilancia de la Auditoría Superior, a cargo de las tareas que derivan de la Constitución Política del Estado y de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Tamaulipas en torno a dicho órgano técnico.

- Medalla al Mérito “Luis García de Arellano"”, a cargo de la recepción de postulaciones a esa presea y de proponer al Pleno quien deba recibirla anualmente, de acuerdo con el Decreto de creación de dicho reconocimiento.

- También conocerá y dictaminará los asuntos de eventual incompatibilidad para el servicio público de los diputados al Congreso del Estado.

2) Comisión Instructora

Está a cargo de las tareas relacionadas con los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia de enjuiciamiento penal previsto en la Constitución Política del Estado y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Se integra por siete diputados en carácter de propietarios y otros siete en carácter de suplentes, debiéndose designar en la primera sesión ordinaria de cada Legislatura. Durará en su ejercicio el término de la misma.

Esta Comisión también será competente para conocer y dictaminar las resoluciones en materia de juicio político y de declaración de procedencia de enjuiciamiento penal federal que remitan, respectivamente, la Cámara de Senadores o la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3) Comisiones Especiales

Respecto a estas, el pleno podrá acordar su conformación para hacerse cargo de un asunto en concreto, y cuya naturaleza requiera esta determinación. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de sus integrantes y el plazo para efectuar las tareas que se les encomienden.

Las comisiones especiales se extinguirán al cumplir su objeto, pero cuando no se haya agotado el mismo y esté próximo a culminar el periodo constitucional de la Legislatura, la JUCOPO planteará al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, la declaración de su extinción, entregándose los antecedentes de su constitución y actuación a la Legislatura entrante[44].

Al día de hoy, en el Congreso del Estado se encuentra la Comisión Especial de Cambio Climático y Energía, misma que tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control de evaluación respecto de las acciones que en favor del medio ambiente se puedan desarrollar, para efectos de prevenir y controlar este fenómeno, consideramos que por ser este de carácter transversal, está vinculada a varias áreas tales como: energía, ambiente, educación, salud, transporte, entre otras.

d) Comités

Se conforman estos órganos para el mejor funcionamiento del Congreso del Estado, podrán constituirse a propuesta de la JUCOPO y por acuerdo del Pleno para atender tareas que no tengan carácter legislativo y de control de la gestión pública o jurisdiccional, a fin de realizar tareas que no sean materia de atención de las comisiones ordinarias. Atendiendo a la LOFICET, los comités son los siguientes:

[44] Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, Recuperado de, pp. 13-15.
Nota: A partir del "Parlamento largo" (1640-1649) los diputados se organizan en comisiones y dan a sus peticiones la forma de proyectos enteramente redactados, dispuestos para ser promulgados.

1) Comité de Información y Gestoría. Tiene por objeto la orientación informativa, así como el conocimiento y atención a las peticiones que formulen los ciudadanos al Congreso o a sus órganos.

2) Comité del Instituto de Investigaciones Parlamentarias. Su finalidad es orientar y supervisar el trabajo del Instituto, así como impulsar las propuestas y programas del mismo.

3) Comité del Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas. Al igual que el comité anterior, este sirve para orientar y supervisar el trabajo encomendado a este Centro[45].

e) Diputación Permanente

Es el órgano encargado de la vigencia del Poder Legislativo en la vida Constitucional del Estado durante los recesos. Se instalará en la misma fecha en que concluya el periodo ordinario en el cual fue electa, y concluirá sus funciones al abrirse el siguiente periodo ordinario o al instalarse la nueva Legislatura, luego de la renovación constitucional de los integrantes del Congreso.

Está integrada por siete Diputados, un Presidente, y dos Secretarios[46]. Es auxiliar en las actividades del Congreso que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. [47]

- Celebrar cuando menos, una sesión semanal, en el Recinto del Congreso.
- En los periodos vacacionales del Poder Legislativo, el presidente de la Diputación Permanente podrá convocar a sus miembros a sesionar.

[45] Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, Recuperado de, p.19.
[46] Véase: *http://www.congresotamaulipas.gob.mx/AcercaCongreso/ComoFunciona/ComoFunciona.asp*
[47] Camacho Vargas, José, *El congreso mexicano*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p.105.

- Los asuntos que se hallen a cargo de las comisiones ordinarias al concluir el periodo inmediato anterior, serán responsabilidad de la Diputación Permanente durante el receso.

III.III. REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO

En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política del Estado (CPETAM), los Grupos Parlamentarios, las Fracciones Parlamentarias y las Representaciones Partidistas constituyen las diversas formas de agrupación por afiliación partidista hacia el interior del Congreso del Estado, a través de las cuales se impulsan los entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las funciones constitucionales que correspondan al Poder Legislativo.

A continuación se explicarán los tópicos antes señalados, en atención a la LOFICET, como la opinión de autores autorizados en el tema.

III.III.I. Grupos Parlamentarios

Estos grupos se integran por lo menos con tres diputados, y solo habrá uno por cada partido político con legisladores en el Congreso. Tendrá un coordinador quien expresa la voluntad del grupo parlamentario en los asuntos inherentes a la dirección política del Congreso, además de promover los entendimientos necesarios para la adopción y emisión de resoluciones que competen al Poder Legislativo, y que participa con voz y voto en la JUCOPO[48].

Los grupos parlamentarios, que se forman en función de la afinidad e ideología de los miembros que forman el Grupo y que tienen por objeto la representación de una línea política e ideológica determinada, la existencia y coordinación de labores parlamentarias de los miembros del grupo y la simplificación y organización de la actividad parlamentaria[49].

[48] Véase: *https://www.congresotamaulipas.gob.mx/AcercaCongreso/ComoFunciona/Comofunciona.asp*
[49] Alonso, Jorge de Esteban, y López Guerra, Luis, *El régimen constitucional español*, Vol. II, Barcelona, 1982, p. 110.

III.III.II. Fracción Parlamentaria

Se integra con dos diputados, y solo habrá una por cada partido político que cuente con ese número de legisladores.

Para su constitución, las fracciones parlamentarias observarán en lo conducente las disposiciones inherentes a los grupos parlamentarios establecidas, y uno de los dos diputados que integran la fracción parlamentaria, participará con la representación de la misma en la integración de la JUCOPO, únicamente con voz[50].

III.III.III. Representación de Partido

El diputado que sea único en cuanto a la representación de algún partido político, por si solo constituirá una representación partidista, que al igual que los grupos parlamentarios y las fracciones parlamentarias forman parte de la JUCOPO, teniendo solo derecho a voz, como lo dice el artículo 26 de la LOFICET.

III.III.IV. Diputados sin Partido

Los diputados que decidan no pertenecer a un grupo parlamentario, fracción parlamentaria o representación partidista, o dejar de pertenecer a uno de ellos, sin integrarse a otra forma de organización partidista, serán considerados como diputados sin partido, como lo establece el artículo 28 de la LOFICET. Se les guardarán las mismas consideraciones que a los demás legisladores y, conforme a la disponibilidad material y presupuestal del Congreso, se les brindarán los apoyos que requieran para el desempeño de sus funciones constitucionales.

III.III.V. Diputado Independiente

Es la diputada o el diputado que resulte ganador de una contienda electoral donde solicitó su registro ante la autoridad electoral competente como candidato independiente, de manera desvinculada a los partidos políticos.
A partir de la Reforma Política-Electoral del 2014, a nivel nacional se contempla la

[50] Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

figura de candidaturas independientes para que los ciudadanos que reúnan el porcentaje de firmas de apoyo necesario, puedan contender a puestos de elección popular. Y para el caso de Tamaulipas, se perfeccionó a partir del 11 de septiembre del 2015[51].

III.IV. ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA

Referente al funcionamiento interno del congreso, este cuenta con unidades administrativas que coadyuvarán en el desempeño de las actividades legislativas, ya que como todos sabemos, para que se puedan realizar estas labores, debe existir un conjunto de recursos humanos y materiales para la ejecución de las mismas.

Es importante mencionar, a su vez, que dado que este capítulo no pretende ser un estudio minucioso sobre las unidades administrativas, nos limitaremos solo a mencionar algunas funciones primordiales y relevantes a esta tarea, por lo que sugerimos que de ser el interés, se pueda consultar en la LOFICET.

En primer lugar, el Congreso cuenta con una Secretaría General, la cual observa las disposiciones de la Constitución Política del Estado, de los acuerdos relativos a la actividad parlamentaria, así como de los lineamientos que dicten los órganos de dirección parlamentaria y de dirección política del Poder Legislativo, constituyendo así el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios técnicos y administrativos del Congreso.

De la misma manera, esta Secretaría General cuenta con una Unidad de Servicios Parlamentarios, misma que está encargada de asistirla en el cumplimiento de sus funciones, así como suplir a su titular cuando no pueda concurrir a las reuniones de la Mesa Directiva, o de la JUCOPO en asuntos parlamentarios.

Esta unidad elabora un resumen de cada sesión en el que se registran los detalles de los asuntos desahogados en el Pleno o la Diputación Permanente.

[51] Véase: *http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=273*

Asimismo, realiza estudios sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos del Congreso; también, promueve la participación de investigaciones de derecho parlamentario, y elabora y mantiene actualizado el manual de operación de los servicios parlamentarios. De la misma manera, otorga asesoría y formula opiniones técnicas en apoyo al trabajo de Comisiones sobre iniciativas y propuestas turnadas para dictamen.

La Unidad de Servicios Parlamentarios tiene a su cargo los siguientes departamentos:

Unidad de Servicios Parlamentarios

- *Auxiliares de Dictaminación. Este grupo es de apoyo al trabajo de las Comisiones y Comités.*
- *Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva. Se encarga de las actividades de dirección parlamentaria que atañen al Presidente de la Mesa Directiva.*
- *De la Sesión. Comprende la preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno.*
- *Comisiones. Comprende la organización y asistencia para la celebración de sus reuniones; elaboración de la agenda semanal de reuniones.*
- *Litigios Constitucionales. Que comprende los análisis, registro y trámite de las demandas de amparo, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad que se notifiquen al Congreso.*
- *Registro Parlamentario y Diario de los Debates Se encargan de la elaboración de la Gaceta Parlamentaria; versión estenográfica de las sesiones y de las reuniones de comisiones.*

- *Archivo, que comprende los de: formación, clasificación y custodia de expedientes derivados de las actividades del Pleno y de los órganos parlamentarios.*

- *Apoyo Técnico. Lleva acabo el registro y control de iniciativas y propuestas; estadística de las leyes, decretos y acuerdos expedidos por el Pleno Legislativo.*

- *Actualización Legislativa. Este departamento es el encargado de la edición, reproducción, sistematización y actualización de la Constitución Política del Estado, leyes, códigos y reglamentos estatales vigentes.*

- *Documentación, que comprende los de: recopilación, escaneo, reproducción y distribución, entre los Diputados, de los documentos inherentes al desarrollo de la sesión y:*

- *Oficialía de Partes. Es la encargada de recibir y registrar la correspondencia remitida al Congreso del Estado, informando a la Secretaría General por conducto del titular de la Unidad de Servicios Parlamentarios para efectos del trámite conducente.*

III.IV.I. Unidades de Servicios Administrativos y Financieros

De la misma forma en la que se cuenta con una unidad encargada de las labores de apoyo parlamentario, también existe una unidad con la encomienda de todas las actividades administrativas y financieras que coadyuvan en la función legislativa.

Esta es la unidad encargada de apoyar al Secretario General en el cumplimiento de sus funciones, acordar con él los asuntos de su responsabilidad y suplirlo cuando no pueda concurrir a las reuniones de la JUCOPO en los asuntos administrativos y financieros, dirigir los trabajos de los servicios bajo su adscripción y acordar los asuntos de su competencia con sus titulares, así como

realizar estudios de carácter administrativo y financiero sobre el funcionamiento del Congreso.

Esta Unidad tiene a su cargo los servicios:

Unidad de Servicios Administrativos y Financieros

- *Recursos Humanos. Comprende y encarga del reclutamiento, promoción y evaluación del personal del Congreso; registro y actualización de los expedientes laborales; y trámites relativos a las prestaciones sociales de los colaboradores del Congreso.*

- *De Tesorería, se encarga de la programación, elaboración de nóminas y demás información contable, presupuestal, patrimonial y programática del Congreso del Estado para su inclusión en el Tomo del Poder legislativo de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Tamaulipas.*

- *De Servicios Generales, que comprende los de: control del inventario de los bienes y su mantenimiento, así como los servicios que se consideren necesarios para el buen funcionamiento de los mismos;*

- *De Informática, el cual comprende servicios de tecnología de la información y comunicaciones.*

- *De Asistencia Jurídica, que comprende los asuntos legales del Congreso que no deriven del ejercicio de la función legislativa del Pleno.*

- *De Seguridad, que se encarga de salvaguardar la integridad física de las personas; así como de la vigilancia y cuidado de bienes muebles e inmuebles.*

- *De Planeación Estratégica, que comprende la administración de*

los programas operativos, manuales de organización y procedimientos administrativos.

- *De Biblioteca, que comprende los de: resguardo, administración y actualización del acervo de libros, periódicos y revistas, videograbaciones e información parlamentaria en versiones impresas y/o electrónicas, así como la organización y promoción de eventos institucionales de carácter cultural para vincular y difundir entre la sociedad las actividades de la función legislativa.*

III.IV.II. Unidad de la Contraloría Interna

Es el órgano que depende de la Junta de Coordinación Política y tiene a su cargo las siguientes tareas:

Unidad de la Contraloría Interna
• *De Auditoría Interna, y que comprende las de fiscalización y evaluación del ejercicio del presupuesto de egresos del Congreso; inspección y auditoría sobre el cumplimiento de normas y disposiciones en materia de contabilidad, contratación y pago de personal, obras y servicios, así como en lo relativo a adquisiciones, arrendamiento, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes, activos y recursos materiales llevando un inventario actualizado; verificación del padrón de proveedores; supervisión de la integración y trámite de la cuenta pública; atención y seguimiento al plan de acciones correctivas inherentes a informes de auditoría o actividades de control, y supervisión del proceso de entrega recepción.*
• *De Quejas y Responsabilidades, que comprende las de atención de quejas y denuncias administrativas interpuestas en contra de servidores públicos del Congreso; orientación y capacitación en materia de obligaciones, responsabilidades públicas y mejor*

aprovechamiento de los recursos; formulación y supervisión de manuales de control interno; establecimiento de un software o sistema informativo para la recepción de quejas y denuncias; recepción y registro de declaraciones patrimoniales y las demás que le asigne el titular de la Unidad de la Contraloría.

Otras Unidades

- *Comunicación Social, se encarga la difusión de las actividades del Congreso, sirve de enlace con los medios de comunicación y es responsable del programa de publicaciones y material de divulgación.*
- *Quejas y Responsabilidades, se encarga de atender las quejas y denuncias administrativas interpuestas en contra de servidores públicos del Congreso;*
- *Transparencia del Congreso del Estado, realiza funciones con base en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas; Esta contará con un Departamento Jurídico el cual asesorará a la Unidad en el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes en la materia.*
- *Unidad de Género.*

Áreas de Investigación

- *El Instituto de Investigaciones Parlamentarias, es el órgano técnico del Congreso del Estado, el cual, como su nombre lo indica, realiza investigaciones jurídicas y parlamentarias; además apoya el trabajo de dictaminación de comisiones, cuando así se*

lo solicite el comité; Da seguimiento a las reformas constitucionales y de leyes generales que sean concurrentes con el orden jurídico estatal; de igual forma, fomenta la celebración de convenios de colaboración e intercambio con organismos académicos, públicos, privados y sociales, locales, nacionales e internacionales.

- *El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas es el órgano técnico del Congreso del Estado al cual le corresponde analizar los aspectos relacionados con las finanzas públicas, tanto del informe anual que rinda el Ejecutivo al Congreso sobre el estado que guarda la administración pública estatal, así como de las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado, de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal, Presupuesto de Egresos del Estado y de Leyes de Ingresos de los Municipios.*

CAPÍTULO IV
LA NORMA JURÍDICA

**Anselmo Guarneros III Morales*

Sumario: IV.I. INTRODUCCIÓN IV.II. ORIGEN DE LA NORMA IV.III. TIPOS DE NORMA IV.IV. NORMA JURÍDICA Y DERECHO IV.V. CARACTERÍSTICAS DE LAS NORMAS JURÍDICAS IV.VI. CLASIFICACIÓN DEL DERECHO IV. VII. SENTIDO DE LAS LEYES IV.VIII. TIPOS DE LEYES IV.IX. LEYES EN EL CONGRESO DE TAMAULIPAS

IV.I. INTRODUCCIÓN

En nuestra entidad federativa, es el Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas el órgano encargado de la expedición de normas jurídicas, siendo esta su labor más importante.

En el presente capítulo se hará un análisis de la norma jurídica, partiendo desde cómo es que surge, pasando por los tipos y las características de las mismas, hasta llegar a los tipos de leyes que existen en nuestra legislación.

La norma jurídica tiene características particulares que la distinguen de los demás tipos de norma, y las obtiene al ser emitidas y dictadas por un órgano legislativo facultado para ello, lo cual las dota de legitimidad, convirtiéndolas en obligatorias y susceptibles de sanción en caso de no ser acatadas.

Cabe señalar que cuando se habla de la norma jurídica y un poder soberano que la dicta, se habla también de derecho, puesto que este último consta de todas las normas jurídicas emitidas por un órgano facultado para ello, y que tienen como objetivo regular la conducta de la sociedad.

La relación entre la sociedad y su conducta, la norma y un poder que la dicte será el punto medular de este capítulo.

IV.II. ORIGEN DE LA NORMA

Por su propia naturaleza social, al ser humano le es imposible vivir en soledad y necesita de reglas de comportamiento para facilitar la vida en comunidad. El contacto social dentro de una sociedad organizada es lo que permitió que el humano como especie pasara a tener la condición de civilizado y formara comunidades. La necesidad de los individuos de vivir en paz y con seguridad, hizo posible el surgimiento de la norma, que no es más que el nombre que se le da al enunciado lógico y razonado que impone una conducta en determinado lugar o circunstancia.

El ordenamiento normativo de una sociedad varía entre cada una de ellas. Esto es debido a que el establecimiento de las mismas, depende en gran medida del tipo de sociedad de la que se trata, y los usos y costumbres que se tienen en determinado lugar, esto sin dejar de lado de que a pesar de que hay sociedades y normas distintas, hay rasgos comunes y universales en la norma, que se reflejan en el respeto a los derechos humanos universales, como la dignidad de las personas, y el respeto, protección y salvaguarda de la integridad humana.

Dependiendo de la manera en la que una norma pretenda influir en la realidad, o de quién la crea, o para quién está dirigida, es el tipo de norma en la que se categoriza. Veremos a continuación los tipos de norma que existen.

IV.III. TIPOS DE NORMA

Como ya se mencionó, las normas pueden ser categorizadas de distintas maneras. Para hacerlo de manera correcta, deben tomarse en cuenta una serie de elementos. A grandes rasgos, esos elementos son: quién crea la norma, para quién va dirigida, y en dónde se aplica.

De acuerdo con el jurista Leonel Pereznieto[52], podemos observar los siguientes tipos de normas.

- Normas religiosas

* Licenciado en Derecho, Investigador del Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

[52] Pereznieto, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Harla, 1998.

- Normas morales
- Normas sociales o de trato social
- Normas jurídicas

Para un mayor entendimiento de cada una de ellas, veremos sus características por separado.

Normas religiosas:

De un origen divino, la norma religiosa va dirigida a los miembros de una comunidad que comparte creencias y costumbres respecto de una deidad. Este tipo de normas pretende regular el actuar y comportamiento de las personas desde una aproximación que trasciende lo natural y cae en lo místico.

El fin de la norma religiosa suele ser el de una recompensa que se le dará a las personas que cumplan con lo establecido en las mismas. El castigo por no cumplir una norma religiosa es que el alma del infractor no tendrá descanso eterno.

Normas morales:

Este tipo de norma nace de la misma sociedad, y pretende convertir a los individuos de la misma en una mejor versión de sí mismos, a través de la práctica de la bondad, sin que exista un condicionamiento o castigo más allá de la satisfacción o remordimiento internos. Es el hacer lo correcto o lo incorrecto, lo que está bien o lo que está mal.

La idea de estas normas es que tanto los hombres como las mujeres de una sociedad vayan hacia el bien, hacia algo puro que los identifique como personas buenas, y que eviten el mal a toda costa.

Normas sociales o de trato social:

Igual que sucede con las normas morales, estas tienen su origen en la sociedad misma. Como su nombre lo indica, son normas que pretenden

condicionar la manera en la que los individuos tratan a los demás miembros de su grupo. El fin último de este tipo de normas no es otro más que el de lograr armonía y sana convivencia al interior de una sociedad.

Norma jurídica:

Este tipo de norma, al igual que las anteriores, es una regla de conducta, con la diferencia de que no surgen de la divinidad ni del devenir social natural, sino que para su establecimiento se necesita de un poder facultado para ello con una serie de pasos a seguir que la dotan de la formalidad que necesita para su existencia, vigencia y cumplimiento.

La conducta humana puede regularse mediante imposiciones morales, sociales y religiosas; sin embargo, la sociedad civilizada hace uso de este tipo de norma para dotar de certeza y formalidad a las reglas de conducta que existen.

De este modo, siempre existirá la idea de seguridad y confianza de que imperarán la justicia, la voluntad popular y la paz.

De acuerdo con Enrique Aftalion en su libro Introducción al Derecho[53], la norma jurídica está encaminada a la ordenación de la conducta del humano, prescrita por una autoridad, que en caso de que se incumpla, puede llevar a una sanción.

IV.IV. NORMA JURÍDICA Y DERECHO

Si se estudia la norma jurídica, eventualmente se llegará al Derecho. Si analizamos a las normas jurídicas como conjunto y su impacto en la regulación de la vida del ser humano que se agrupa en sociedades para vivir, lo que estamos analizando realmente es el Derecho, pues este puede ser definido como el conjunto de normas jurídicas dictadas por un órgano facultado para ello, que tienen como propósito regular la conducta de la sociedad.

[53] Aftalion, Enrique, *Introducción del derecho*. (4ª ed.). Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994.

Como señala HLA Hart en El Concepto del Derecho[54], las reglas de conducta humana se utilizan como la pauta que marca y dicta el comportamiento a seguir, y que lo señalan como correcto o incorrecto.

Cuando estas reglas de comportamiento se convierten en lo que Hart señala como la relación entre norma, coerción y moral, aunado a un poder que goza de legitimación y facultades para crear normas de carácter obligatorio (poder legislativo) surge el derecho.

Así, podemos decir que el Poder Legislativo surge como una necesidad de dotar de legitimidad y fuerza a las normas que hasta ese momento solo eran una pauta social y/o moral. Un grupo de personas facultadas para reunirse a deliberar y crear la norma, se constituyen en un parlamento que dota a la norma resultante de características especiales, las cuales se explican a continuación.

IV.V. CARACTERÍSTICAS DE LAS NORMAS JURÍDICAS

Como lo señala Eduardo García Máynez en su libro de Introducción al Estudio del Derecho[55], las normas jurídicas tienen la característica de ser heterónomas, bilaterales, exteriores y coercibles.

Heteronomía

Esta característica en particular, significa que la norma jurídica se crea por un ente que no es el destinatario de la misma. Asimismo, representa el hecho de que la norma se impone aun en contra de cualquier voluntad. Si esto no existiera, cada quien pondría sus propias leyes para lo que más le convenga. En el caso particular de Tamaulipas, es el Congreso del Estado el encargado de crear la norma jurídica, y es el gobernado el que tiene que acatarla aún en contra de su voluntad.

Bilateralidad

[54] Hart, HLA, *El concepto de derecho,* Buenos Aires, Ed Abeledo Perrot, 1992.

[55] García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho,* 57 ed, México, Porrúa, 1940.

Esto atañe a la particularidad de la norma jurídica de que tiene dos caras, una que engloba una obligación, y otra que supone un derecho. Mientras hay alguien obligado a hacer algo, hay alguien a quien se le está dando algo y que puede exigir que eso se cumpla.

Exterioridad

Lo que la exterioridad significa es que lo que prevé la norma jurídica es lo que se hace, no lo que se piensa. Lo que está fuera, no lo que está dentro; es decir, si la norma jurídica señala que se deben pagar impuestos, lo único que a la norma le interesa es que se paguen, sin importar que sea algo odiado por el gobernado, o que mientras esté pagando esté inconforme con el pago de la contribución.

Coercibilidad

El carácter coercible de una norma significa que el gobernado puede ser obligado a cumplirla por medio de la fuerza pública. Si alguien no quiere cumplir una norma, el Estado está facultado para obligarlo a hacerlo.

IV.VI. CLASIFICACIÓN DEL DERECHO

Para efectos de un mayor entendimiento del tema, se explicará la clasificación general que se hace del derecho para su estudio.

Si observamos a detalle la esfera a la que tienen alcance las normas jurídicas (si afecta a las relaciones interpersonales, si regula grupos sociales específicos), podemos clasificar al derecho en dos grandes categorías: público y privado.

El derecho público puede definirse como aquella rama del derecho encarga del análisis, estudio, observancia y aplicación de las normas jurídicas que afectan la esfera del interés público. Ejemplo de esto es el derecho penal, cuyo fin es la protección de la sociedad y su integridad, castigando a aquellos que cometan actos y hechos ilícitos.

Por el contrario, el derecho privado se define como aquella rama del derecho que se encarga del análisis, estudio, observancia y aplicación de las normas jurídicas que afectan la esfera del interés particular. Como ejemplo, está el derecho civil, que se encarga de regular las relaciones personales o patrimoniales entre los individuos.[56]

IV. VII. SENTIDO DE LAS LEYES

Del poder legislativo surgen las leyes, pero no toda normatividad tiene que haber surgido precisamente del mismo. Por eso, de acuerdo al origen de la norma, se establecen dos sentidos principales: el material y el formal.

En el sentido material, encontramos aquellas normas que son dictadas por la autoridad competente para tal efecto, aunque eso no significa que forzosamente tenga que provenir del órgano legislativo. Como ejemplo de lo anterior, se mencionan los reglamentos municipales emitidos por el ayuntamiento, que son norma jurídica aunque no sea dictada por el poder legislativo.

En el sentido material, tenemos todas las normas jurídicas emitidas por el poder legislativo, que siguen el proceso correcto para ello, establecido en la Constitución. Ejemplo de esto son las leyes ordinarias emitidas por el Congreso del Estado.

IV.VIII. TIPOS DE LEYES

Asimismo, también podemos encontrarnos con características que tienen las normas jurídicas, independientemente de si lo son en sentido formal o material. Haciendo un extracto de la clasificación de las normas jurídicas de acuerdo a diversos elementos que hace García Márquez[57], podemos señalar, de manera concisa, los siguientes tipos de leyes:

- Leyes Constitucionales o Fundamentales

[56] De acuerdo con Hans Kelsen, citado por García Máynez en el libro Introducción al Estudio del Derecho, todo tipo de derecho es una formulación del Estado y, por lo tanto, es derecho público.
[57] García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho,* 57 ed, México, Porrúa, 1940.

- Leyes Ordinarias
- Leyes Declarativas
- Leyes Permisivas
- Leyes Prohibitivas
- Leyes Orgánicas

IV.VIII.I. Leyes Constitucionales o Fundamentales

La Real Academia Española define constitución como “ley fundamental de un Estado, con rango superior al resto de las leyes”.[58]

Aunado a eso, señala también que la constitución establece el “régimen de los derechos y libertades de los ciudadanos y delimita los poderes e instituciones de la organización política”.

En México, existe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la Ley Fundamental que dispone los principios particulares que deben llevarse a cabo para que el Estado funcione del modo apropiado. Del mismo modo, señala los derechos humanos que inherentemente le corresponden a los gobernados, así como la garantía de que el Estado hará lo necesario para su protección y respeto.

En la propia Constitución Política, también se señala que las Entidades Federativas establecerán su régimen interior sin contravenir a lo dispuesto en el Pacto Federal, estableciendo así la supremacía constitucional.

En nuestro estado, como ejemplo perfecto de Ley Fundamental, tenemos la Constitución del Estado de Tamaulipas, que dispone los derechos de los ciudadanos, así como el régimen interior de la entidad federativa.

[58] Real Academia Española, «constitución», *Diccionario de la lengua española,* 23.ª edición, Madrid, 2014.

IV.VIII.II. Leyes Ordinarias

Estos tipos de leyes están dentro de la que es considerada como una clasificación general, encontrando aquí todas las que derivan directamente de la Constitución.

Como ejemplo, se menciona la Ley de Participación Ciudadana que pone las bases para que la ciudadanía se involucre en la vida pública del estado.

Otro ejemplo en nuestra entidad federativa es la Ley de Educación, que indica los lineamientos para que el Estado brinde educación a sus habitantes, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

IV.VIII.III. Leyes Declarativas

Estos tipos de ordenamientos normativos jurídicos los encontramos en aquellos que contemplan definiciones específicas sobre un tema en particular. Ejemplo de esto, es el Código Penal para el Estado de Tamaulipas, en donde encontraremos definiciones sobre qué es el robo, el fraude, o el homicidio.

Asimismo, dichos ordenamientos declarativos señalan, además de la definición relativa a un tema específico, las consecuencias de adecuar el comportamiento al modo de obrar particular señalado en dicha ley; esto quiere decir que el mismo Código Penal que señala lo que es la conducta de robo, señalará también lo que sucede cuando una persona es declarada culpable de tal conducta. Esto significa que las leyes declarativas señalan tanto la definición de algo, como la descripción de una conducta, y su consecuencia.

IV.VIII.IV. Leyes Permisivas

Este tipo de leyes, como su nombre lo indica, permiten al ciudadano que se comporte de cierto modo, sin que esto signifique que contravendrán alguna disposición. Una ley permisiva es una que indica que alguna conducta será posible, mas no obligatoria, y que en caso de que se decida hacer, o no, no representa ningún problema para quien actúa.

Como ejemplo de esto, en la Ley de Derechos del Contribuyente del Estado de Tamaulipas, se señala que aquellos que deseen regularizar su situación fiscal, por uno u otro motivo, “podrán efectuar el pago en parcialidades de conformidad con lo dispuesto en el Código Fiscal del Estado”.

El anterior es un ejemplo de una ley permisiva puesto que permite al gobernado que se encuentre en una situación específica, actuar de un modo en particular. En este caso, quien desee mejorar su situación fiscal, podrá pagar en parcialidades si así lo desea. En caso de que decida no hacerlo, y hacer el pago en una sola exhibición, también podrá hacerlo. Una ley permisiva, en pocas palabras, brinda una opción al gobernado.

IV.VIII.V. Leyes prohibitivas

Contrario a las leyes permisivas, este tipo de leyes las encontramos en aquellas que señalan una conducta que no debe seguirse. Esto significa que la ley debe señalar un supuesto de algo que no debe hacerse, lo cual limita los ejemplos.

Lo anterior se debe a que no todo acto señalado como merecedor de una sanción es prohibitivo. Para ilustrar esto, se señala lo siguiente: el Código Penal del Estado de Tamaulipas, en su artículo 299, señala que “comete el delito de robo, el que se apodera de una cosa mueble ajena.”

Posteriormente a eso, señala una sanción para aquel que cometa tal acto, pero, aun así, no se trata de una norma prohibitiva, puesto que no prohíbe el robo. Más bien, es una acción sancionada, no prohibida.

En cambio, el Código Civil del Estado de Tamaulipas, por mencionar un ejemplo, señala en su artículo 391 que está “prohibida la utilización del castigo físico o cualquier otro tipo de trato humillante como forma de corrección o medida disciplinaria”.

Lo anterior es, ahora sí, una conducta prohibida. Además, respecto de las acciones prohibidas, se señala que “todos los actos ejecutados contra el tenor de

leyes prohibitivas o de interés público serán nulos", esto en el artículo 9 del mismo Código Civil.

IV.VIII.VI. Leyes Orgánicas

Estas leyes son aquellas cuyo propósito es nada menos que indicar cómo deben conformarse las instituciones del estado, así como establecer el modo en que deben realizar sus funciones.

Una máxima del derecho es que el gobernado puede hacer todo aquello que no vaya en contra de las leyes, mientras que la autoridad puede hacer únicamente aquello establecido en la ley. Para esto último, las leyes orgánicas establecen el modo en el que las instituciones y/o autoridades deben funcionar.

Un ejemplo muy práctico es la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, que nos indica a qué lineamientos deben estarse los funcionarios y servidores públicos que laboran en el Congreso, así como lo que el Congreso como institución debe hacer.

IV.IX. LEYES EN EL CONGRESO DE TAMAULIPAS

El Congreso del Estado de Tamaulipas hace una clasificación de sus leyes en su página oficial, *http://www.congresotamaulipas.gob.mx/*, la cual consiste en lo siguiente:

- Constituciones
- Leyes
- Códigos
- Reglamentos

IV.IX.I. Constitución

Al entrar al apartado de Constituciones, aparece listada la Constitución General de la República, misma que por su grado de Ley Suprema, es la que

debe ser el punto de referencia para el actuar legislativo, no solo en Tamaulipas, sino en cada una de las entidades federativas del país. No puede haber disposición en contra a ella, y debe ser tomada en cuenta para todas las decisiones que se tomen.

De igual manera, aparece la Constitución del Estado de Tamaulipas, expedida de acuerdo a lo dispuesto en la General, que contiene la manera en la que se organiza la administración pública estatal, así como sus funciones, y los derechos humanos de que gozan los tamaulipecos.

IV.IX.II. Leyes

Este listado corresponde a las leyes ordinarias que derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de Leyes Generales, y las leyes que se dictan por instrucción de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

En esta clasificación encontramos, como ya se mencionó, leyes ordinarias derivadas de la Constitución Local, así como leyes de fomento, desarrollo, orgánicas, de seguridad, entre otras; es decir, todas las que sean necesarias para el funcionamiento de la entidad.

IV.IX.III. Códigos

El Congreso del Estado de Tamaulipas reúne en un apartado a todos los códigos que rigen en la entidad. En este listado, se encuentran las normatividades Civil, Penal, Fiscal, Municipal y de Desarrollo Sustentable.

De manera general, un Código reúne todo lo necesario sobre una materia en específico, para regular la conducta de la sociedad en ese ámbito.

Desde tiempos inmemoriales, los Códigos han tratado de reunir en un solo ordenamiento, todo lo relacionado con el funcionamiento de la sociedad en una materia en particular, para así poder tener una norma jurídica sistemática y

unitaria, facilitando la labor tanto de jueces como abogados, así como la de los gobernados en general.

Al reunir preceptos, definiciones, descripciones, reglas y sanciones en un solo ordenamiento, se busca que tanto como el operador de la norma, como el ciudadano interesado, puedan tener a la mano y a la vista, de manera metódica, lo necesario para ejercer su labor.

IV.IX.IV. Reglamentos

Con el objetivo de tener en un solo lugar, a la vista y alcance de los gobernados, el Congreso del Estado de Tamaulipas reúne en este listado, todo el compendio de normatividades que tienen en su contenido, disposiciones que regulan los funcionamientos internos de las instituciones, así como aquellas que disponen de las indicaciones bajo las cuales deberán llevarse a cumplimiento las leyes de las cuales surgen.

Esto quiere decir que se identifican dos tipos de reglamentos: los que versan sobre el funcionamiento de una institución, y los que surgen de la ley y que tienen en su contenido las disposiciones puntuales para que funcione.

Con lo anterior, el Congreso del Estado de Tamaulipas cumple con su labor de mantener a la población informada respecto del estado actual de las leyes, enunciándolas de una manera sencilla para que todo aquel que desee conocer al respecto, pueda encontrarlas sin mayor problema.

Asimismo, en una labor constante de actualización, la página del Congreso se encuentra siempre al día respecto de las reformas y nuevas leyes que surgen con el quehacer parlamentario.

Para concluir, se menciona que el objetivo primordial del Congreso del Estado de Tamaulipas es trabajar en la reforma y creación de la norma jurídica para el bienestar de los ciudadanos de la entidad. Se espera que en el presente capítulo haya podido explicarse de manera clara cómo surge la norma en sus

diferentes formas, y cómo es que la norma jurídica tiene ciertas características que le son dotadas por el hecho de ser emitidas por la autoridad competente.

Una vez entendido lo que es la norma jurídica, se explicará en el siguiente capítulo cómo es que el Congreso expide nuevas normas, o las modifica, para el caso de las ya existentes. Asimismo, se verán a detalle los procesos que se siguen al interior para cada una de las funciones que se realizan.

CAPÍTULO V

SESIONES PARLAMENTARIAS Y PROCESO LEGISLATIVO EN TAMAULIPAS

*Mauricio Sánchez Morales

Sumario: V.I.INTRODUCCIÓN V.II. SESIONES PARLAMENTARIAS V.III. EL PROCESO LEGISLATIVO V.IV. PROCESO ORDINARIO V.V. PROCESO ESPECIAL.

"Tarea significativa la de llegar a ser legislador de un pueblo. Se requiere aprovechar la fertilidad del pensamiento, sin ignorar la dureza de la realidad; legislar hoy, y también para mañana, recoger en las leyes las realidades y hacer que las leyes sirvan para transformar esas realidades".

***Jesús Reyes Heroles** (1973)*

V.I. INTRODUCCIÓN

El presente Capítulo tiene como objeto exponer de manera didáctica dos temas torales del quehacer parlamentario cotidiano: en primer lugar, las *Sesiones Parlamentarias*, entendidas como aquellas reuniones en las cuales los legisladores se reúnen en Pleno para presentar, desahogar, discutir, y en su caso, aprobar asuntos inherentes al Congreso del Estado o Poder Legislativo local.

En ese contexto, trazaré una subdivisión en torno a su periodicidad; o dicho de otra manera, a los momentos en que éstas son llevadas a cabo. De la misma forma, señalaré las particularidades en lo inherente a su ejecución o práctica.

Por otra parte, expondré los temas que configuran al derecho adjetivo parlamentario, comúnmente conocido bajo la denominación de *proceso legislativo*, el cual en esencia, da vida a las normas que configuran el Orden Jurídico estatal[59].

Acorde a ello, proyectaré una subdivisión en cuanto a su práctica mediante procesos ordinarios y especiales; ambos unificados en un modelo de

*Investigador Parlamentario en el Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Tamaulipas, y miembro de la Red de Investigadores Parlamentarios de la Cámara de Diputados (REDIPAL).

[59] Eduardo García Máynez señala en su obra Introducción al Estudio del Derecho, que algunos doctrinarios señalan a la *ley* como fuente de Derecho; no obstante que ésta se concibe como el producto que la legislación o proceso legislativo y verdadera fuente formal.

conformación, que abarca en principio tres grandes momentos o etapas conocidas como: *Prelegislativa, Legislativa* y *Postlegislativa.*

En ese contexto, estimaré rasgos que a manera comparativa permitirán ampliar el conocimiento respecto de otras entidades federativas; y finalmente, proyectaré una serie de esquemas que permitirán sintetizar el cúmulo de información vertida en la presente participación.

IV.II. SESIONES PARLAMENTARIAS

En un primer acercamiento y para efectos prácticos, entenderemos a la Sesión Parlamentaria como la reunión de los integrantes del Poder Legislativo.

En atención a ello, es preciso señalar que en dichas reuniones se contará con un órgano de dirección, que recaerá en las figuras conocidas como la *Mesa Directiva*[60] y la *Diputación Permanente*.

Ahora bien, derivada de ésta afirmación que responde al qué y quiénes, podremos adicionar paulatinamente los elementos formales que perfeccionan su alcance, y que responden a los cuestionamientos del cómo, cuándo y dónde, de las sesiones que nos ocupan.

En ese sentido, dichas reuniones se llevarán a cabo en *Pleno,* o dicho de otra forma, por el total de representantes que integran una Legislatura; en nuestro caso particular, dentro del Congreso del Estado de Tamaulipas lo conformarán 36 legisladores.[61]

Asimismo, dichas sesiones podrán realizarse con base en un número determinado de legisladores, constituidos en una *Diputación Permanente;*

[60] Nota: Recordemos que para el caso Mesa Directiva, será electa por el pleno en votación por cédula, y se integrará por 4 legisladores, los cuales fungirán de la siguiente forma: un presidente, dos secretarios y un suplente. Ésta durará un mes, y para el caso de los dos primeros mencionados no habrá lugar a reelección durante el mismo periodo ordinario de sesiones; mientras que los secretarios, ejercerán su función durante el período ordinario de sesiones para el que fueren electos, pero no podrán ser reelectos para el periodo inmediato de sesiones, y tampoco podrán ser electos como presidente o suplente durante el tiempo de su ejercicio.

[61] 22 diputados electos según el principio de votación de Mayoría Relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales Uninominales, y con 14 diputados electos según el principio de Representación Proporcional.

también conocido en algunos Congresos como *Comisión Permanente*, y como en el caso anterior, ésta figura en Tamaulipas se compondrá por 7 de ellos[62].

Adicional a lo anterior, debemos considerar que con independencia de su conformación, deberá contarse para su desarrollo con un *quórum* requerido por ley[63]; esto quiere decir, un mínimo de diputadas y diputados presentes para que pueda llevarse a cabo.

Ahora bien, derivado de lo antes expuesto, debemos considerar dos momentos en el tiempo, en que dichas sesiones se llevarán a cabo, estimándose para ello los denominados *Periodos*; en ese sentido, por lo que respecta a la dirección de la Mesa Directiva, éstos serán considerados de carácter *Ordinario*, mientras que aquellos que les son inherentes a la Diputación Permanente serán considerados como tal.

Por otra parte, es preciso señalar que dichas sesiones serán llevadas a cabo en la residencia del Poder Legislativo[64], existiendo la excepción a la regla para que éstas se realicen en lugar distinto, siempre y cuando concurra el acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros.

Finalmente, se precisa que para el constitucionalista Elisur Arteaga Nava, la finalidad de la sesiones se enfoca en el estudio, discusión y votación de los asuntos incluidos en el orden del día.[65]

Una vez conocida la definición de Sesión Parlamentaria, será preciso irrumpir sobre dos puntos de vista significativos: el primero enfocado a la "periodicidad o frecuencia" en que éstas son llevadas a cabo, mientras que las

[62]Dichos diputados se distribuirán de la siguiente forma: un Presidente, dos Secretarios y cuatro Vocales; así como tres suplentes.

[63] De acuerdo con el artículo 76 de la Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, "Las sesiones no podrán abrirse ni desarrollarse si no están presentes, por lo menos la mitad más uno de los diputados que integran el Congreso".

[64] Nota: Dicha residencia ha cambiado a través del tiempo; así entonces, de 1824 a 1825 la sede fue la Antigua Villa de Padilla, posteriormente de 1825 a 1869, lo fue en Ciudad Victoria, para en ese último año pasar a Tula, Tampico y regresar a Ciudad Victoria hasta 1879; posteriormente de ese mismo año a 1882 en Matamoros, y de nueva cuenta de este último año a la fecha en Ciudad Victoria.

[65] Véase: Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 3a. ed., México, Colección textos Jurídicos Universitarios, OXFORD, 2008, p. 187.

segundas se perfilan en atención a la "ejecución o práctica" de las mismas; lo cual expondré a continuación.

V.II.I. En atención a su periodicidad.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra periodo proviene del latín *periodus,* que significa el espacio de tiempo que incluye la duración completa de una cosa. Mientras que el término sesión, derivada del latín *sessio, önis*, que se refiere a la junta de un Congreso o Asamblea.

En ese sentido, y en la esencia de los autores José Luis y Antonio Luis, ambos de apellido Alonso, el Periodo de Sesiones será entendido como el intervalo de tiempo en el que se pueden celebrar reuniones convocadas reglamentariamente para el desempeño de las funciones[66].

Ahora bien, atendiendo al criterio que nos ocupa, debemos considerar que en un *año legislativo*[67], dichas sesiones encuentran una clasificación que comprende las siguientes: *Ordinaria*, *Permanente*, y *Extraordinaria*; mismas que se explicarán a continuación:

a) Sesiones Ordinarias.

Son las que se celebran durante los días que comprenden los distintos periodos, fungiendo como autoridad la Mesa Directiva; así entonces, la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, señala en su artículo 43, la existencia de dos de ellos por cada uno de los tres años de ejercicio legislativo,[68] y que comprenden:

---

[66] Véase: Alonso de Antonio, José Luis y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Derecho parlamentario*, Barcelona, J.M Bosch, 2000, pág. 151.

[67] Para el Congreso de Tamaulipas, éste comprenderá del 1o. de octubre al 30 de septiembre del año siguiente.

[68] Nota: Cabe resaltar que este criterio es variable en las distintas entidades federativas; así por ejemplo, existen 5 Estados, en donde se cuenta con tres periodos ordinarios: Baja California, Guerrero, México, Puebla y Yucatán. Los demás se rigen por 2 periodos ordinarios, en donde 7 Estados pueden prolongarse en ambos: Campeche, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, y Sonora. Asimismo, 4 Entidades Federativas solo pueden prolongar el primer periodo: San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas y la Ciudad de México. De manera similar, Baja California Sur puede prolongar su segundo periodo. En otro sentido, Durango señala que debe ser cuantas veces sea necesario, con un mínimo de tres veces al mes. Así también, Sinaloa cuenta con la opción de terminar su periodo antes de la fecha que indica la ley.

- El primero, improrrogable, iniciará el 1º de octubre, durando el tiempo necesario para tratar todos los asuntos de su competencia, sin que pueda extenderse más allá del día 15 de diciembre.[69]

- El segundo dará principio el 15 de enero y terminará el 30 de junio.

Es de referir, que en dichos periodos los integrantes que conforman la *Legislatura*[70], se ocuparán del estudio, discusión y votación de las iniciativas que se les presenten y de la resolución de los demás asuntos que les correspondan.

b) Sesiones Permanentes.

Durante los recesos del Congreso, la representación como se señaló anteriormente, reside en la Diputación Permanente; por tanto, dichas sesiones serán aquellas celebradas por ésta; y cuyos siete integrantes habrán de reunirse por ley, por lo menos una vez a la semana para tratar asuntos específicos; en ese sentido, durante su desarrollo no podrá darse cuenta de ningún asunto distinto al acordado, salvo que ocurriera alguno con carácter de urgente, la que podrá concluir por haberse resuelto el asunto que la origino.

c) Sesiones Extraordinarias.

Se consideran como tal, a las realizadas fuera de los periodos ordinarios previstos en la Constitución local, en ese sentido, los 36 legisladores podrán reunirse para su celebración cuando para ello sea convocado por la Diputación Permanente, ya sea que lo acuerde por sí o a propuesta del titular del Ejecutivo.

Por su parte, Fernández Ruiz añade que éstas tienen lugar para ocuparse exclusivamente de lo señalado en la convocatoria respectiva.[71]

Finalmente, trece Estados, señalan fechas específicas para sus dos periodos: Aguascalientes, Colima, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, y Veracruz.

[69] Lo anterior, no implica que de darse el supuesto de concluir los trabajos inherentes al periodo antes de la fecha señalada, deba entrar en funciones la Diputación Permanente, pues la fecha marcada por ley, se ciñe en fijar el momento en el que deberá surtir efectos.

[70] Nota: Se conoce como Legislatura, al ejercicio de las funciones de los diputados en un término de 3 años.

[71] Ibídem, pp. 419-420.

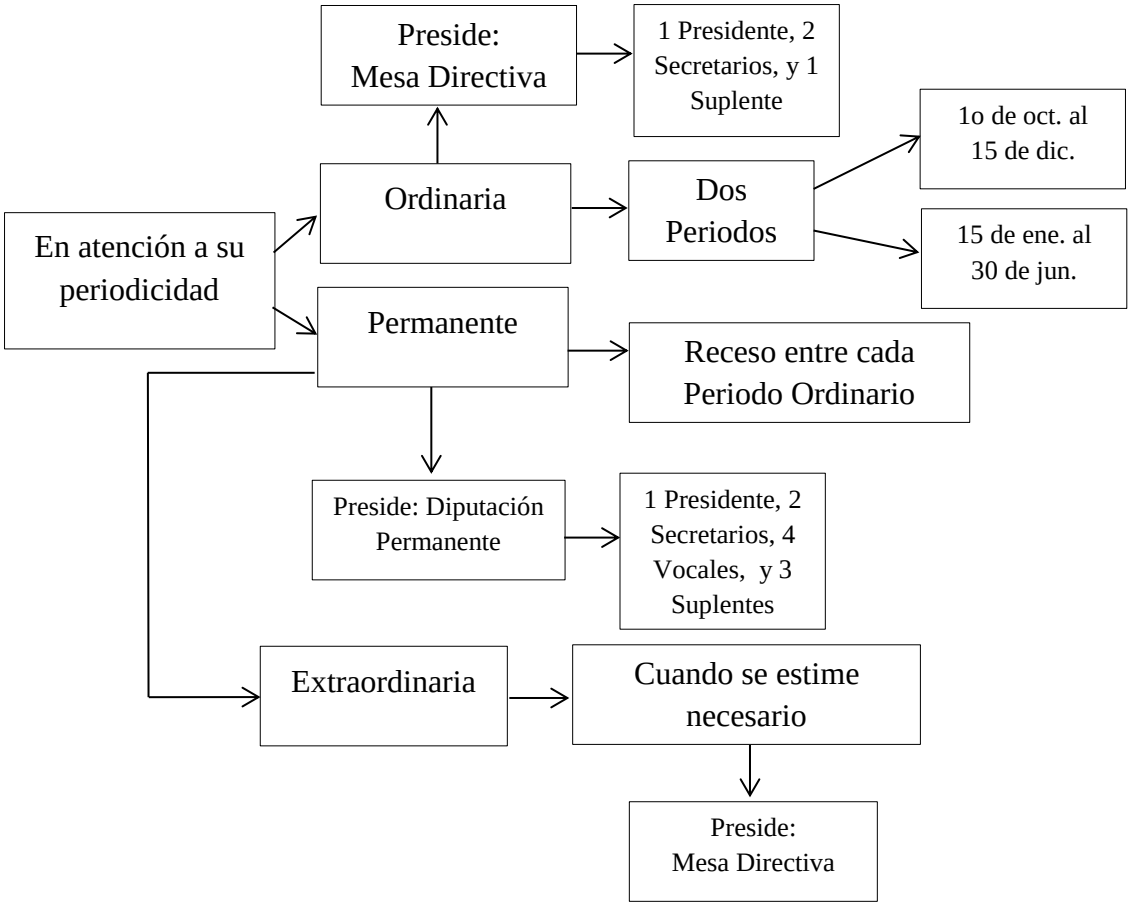
Sesiones Parlamentarias

Año Legislativo

Inicio:	*1º de octubre*	*16 de diciembre*	*15 de enero*	*1 de julio*
	Periodo ordinario	**Diputación Permanente**	**Periodo ordinario**	**Diputación Permanente**
Final:	*15 de diciembre*	*29 de junio*	*30 de junio*	*30 de septiembre*

Sesiones Parlamentarias

(Periodicidad)



V.II.II. ***En atención a su ejecución:***

a) Sesión Pública

Es aquella en la que básicamente puede asistir a presenciarla cualquier persona; para ello, se destina un espacio especial, al que tradicionalmente se le ha denominado como *galerías.*

Francisco Berlín añade, que la tendencia actual radica en dar a las sesiones legislativas una difusión moderna, que acerque a los parlamentos a los ámbitos reales de la comunidad y los convierta, al igual que a los gobernantes y jueces, en parte de la vida diaria, en órganos vivos que interactúan con los ciudadanos.[72]

En ese sentido, tanto las Sesiones del Pleno, como de la Diputación Permanente, ostentan tal carácter, salvo caso específico, en las que habrán de ser reservadas.

b) Sesión Reservada.

Es aquella en la que se trata un asunto de índole privado o secreto; ya sea por tratarse de asuntos internos del Congreso, o bien por cuestiones que ameriten discreción como pudiera ser el caso de un asunto en materia de seguridad estatal.

Por ende, éstas se desarrollarán sin la presencia del público y de los representantes de los medios de comunicación. En este caso, el presidente de la Mesa Directiva determinará los medios que deberán adoptarse para controlar el acceso al Salón de Sesiones, así como la presencia del personal indispensable.

c) Sesión Solemne.

[72] Berlín Valenzuela, Francisco (Coord.), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Miguel ángel Porrúa, p. 657.

Es aquella que se realiza atendiendo a algún motivo especial;[73] por lo general, en éstas habrán de entonarse tanto el Himno Nacional Mexicano, como el Himno a Tamaulipas. Dichas sesiones se dividen de la siguiente forma:

- De instalación de Legislatura, también llamadas *Constitutivas*; [74]
- De inicio de periodo de sesiones ordinarias, conocidas como *Preparatorias*;
- De informes de gobierno;[75]
- De imposición de alguna condecoración, que para el caso de Tamaulipas, atiende a la denominada Medalla al Mérito "Luis García de Arellano", presea instituida por el Congreso del Estado para honrar a las mujeres y hombres tamaulipecos que se hayan distinguido por sus servicios eminentes prestados al Estado, a la Patria o a la Humanidad;[76]
- Para conmemorar algún suceso histórico significativo para la nación o un acto oficial de acuerdo al calendario Cívico del Estado; o
- Para develar en letras de oro dentro del recinto el nombre de personas o instituciones; entre otras.

[73] La Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, estima en su precepto 82, cuáles serán aquellas que tengan dicho carácter; solo por mencionar algunas, se encuentra la rendición de protesta constitucional de: los diputados del Congreso, el titular del Poder Ejecutivo, y de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

[74] Nota: Los actos de instalación de la Legislatura, así como de apertura y conclusión de los períodos ordinarios de sesiones y de apertura y conclusión de sesiones extraordinarias se formalizarán mediante la expedición del Decreto correspondiente; además, se comunicarán al titular del Poder Ejecutivo del Estado y al Supremo Tribunal de Justicia. A su vez, se harán del conocimiento de los Ayuntamientos del Estado, Cámaras del Congreso de la Unión, Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, y las Legislaturas de las entidades federativas.

[75] El artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, señala en su segundo párrafo que "En fecha de la segunda quincena de septiembre de cada año, que determine el Pleno o la Diputación Permanente, en su caso, celebrará sesión extraordinaria para el único objeto de recibir el informe del Gobernador del Estado sobre el estado que guarda la administración pública a su cargo, conforme a lo previsto por esta Constitución".

[76] Véase los artículos 141 a 146 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.

d) Sesión Permanente.

Se consideran con tal carácter, aquellas que se celebran por acuerdo expreso de la mayoría de los miembros del Congreso, con objeto de abordar un asunto previamente determinado y hasta la conclusión de los procedimientos parlamentarios requeridos para su tratamiento.

V.III. EL PROCESO LEGISLATIVO

Considerada como una fuente formal del Derecho, se denomina como tal, al conjunto de actos o procedimientos formales, vinculados de forma cronológica o secuencial, que atienden a la función formal por excelencia del Congreso; y a través de la cual se pone en marcha la maquinaria del ente legislativo, para que entre otros alcances, se expidan las normas jurídicas del Estado; o bien, respecto de las vigentes, se reformen para adaptarlas a las nuevas realidades sociales e institucionales, y de ser necesario, se abroguen del Orden Jurídico estatal por no cumplir con su objetivo o haber culminado el propósito para el cual fueron creadas.

Cabe señalar que el proceso legislativo prevé dos instantes adicionales a su ejecución; uno precedente denominado *Prelegislativo*, y otro posterior conocido como *Postlegislativo*.

Asimismo, se prevé la existencia de dos procesos distintos en atención a la jerarquización de las normas; es decir, un *Proceso Ordi*nario, que se atiende respecto de cualquier ley; y un *Proceso Especial*; basado en los proyectos inherentes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Con base en lo anterior, a continuación se desarrollarán las particularidades antes descritas.

V.III.I. *Instantes del Proceso Legislativo.*

Retomando lo antes descrito, a continuación se señalarán las particularidades de cada uno de los instantes en que se configura la función formal del Congreso del Estado; por ende, se dará especial atención a cada una por separado.

a) Etapa Prelegislativa.

Conocida en el mundo jurídico-político como aquella en la que el legislador construye el proyecto a través de una serie de pasos en los que puede hacerse valer de terceros, o expertos en los temas que se dispone a legislar.

Para Reyes Rodríguez, esta fase constituye el momento propio para dotar a las normas jurídicas de legitimidad y legitimación, y a su vez para abonar el terreno que haga factible su eficacia.[77]

Cabe señalar que hoy en día, la etapa que nos ocupa incorpora mecanismos de participación ciudadana en un esfuerzo por conocer la opinión pública y legitimar las acciones del legislador; por ende, la tendencia radica en la realización de acciones vinculantes como foros de consulta y conferencias, entre otros.

Para complementar lo antes señalado, Jhenny Rivas supone la realización de estudios sociológicos, económicos, financieros, políticos, históricos, y jurídicos, por mencionar algunos. La etapa prelegislativa permite establecer las causas que originan la necesidad del proyecto de ley, los objetivos que se persiguen, aspiraciones, expectativas y creencias de operadores jurídicos y destinatarios de las normas jurídicas.[78]

Para la realización de lo anterior, diversos autores han señalado un sinfín de teorías que implican una gran variedad de pasos a seguir; desde los más

[77] Rodríguez Mondragón, Reyes, "El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional", en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, op. cit., p. 85.
[78] Rivas Alberti, Jhenny, Manual de técnica legislativa, Caracas, Instituto de Estudios Constitucionales, 2009.

simples, hasta otros de gran complejidad; así por ejemplo Gonzalo Santiago Campos, prevé de manera simplificada tres etapas:

a) De investigación;

b) De diagnóstico y proyecto; y

c) De elaboración.[79]

No obstante, y para efectos prácticos, a continuación se expondrán los relativos a la "*Técnica de las Checkliste",* que contempla las siguientes:

1. *Planificación de la intervención legislativa*: misma que se representa en la metodología a seguir para la toma de decisiones, tomando en cuenta, condicionamientos constitucionales y políticos;

2. *Análisis del problema*: en la cual se estimará una valoración de la necesidad y la urgencia de la actuación legislativa;

3. *Análisis de las causas*: determinando los factores que inciden en la producción del problema, relaciones entre ellos y relaciones causa-efecto; y

4. *Análisis de los instrumentos de actuación alternativa*: en la cual se analizará si la solución del problema puede ser conseguida por mecanismos sociales de autorregulación, o verdaderamente se hará la intervención estatal y de qué tipo.

Además de lo expuesto, es preciso hacer énfasis en la Metodología de la etapa Prelegislativa; por lo cual, me permito citar a Lucrecia Maisch Von Humbold, quien la clasifica de la siguiente forma:[80]

[79] Véase: Santiago Campos, Gonzalo, Racionalidad y argumentación jurídica legislativa, Serie Roja, México, Cámara de Diputados, pp.36-39, disponible en: *http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lix/racargu_jurleg.pdf*

[80] Véase: Máximo Gámiz Parrall, *Legislar quién y cómo hacerlo*, México, Limusa, p.125.

1) Etapa de la concreción política.

En esta etapa los actores políticos deben evaluar el por qué y el para qué de la norma, así como la congruencia entre la nueva norma y el resto de las políticas de Estado. Se trata de un análisis amplio del sistema jurídico y de la orientación que se ha dado hasta ahora en el sector de que se trate; así como el porqué de los posibles cambios a incorporar.

2) Etapa de evaluación doctrinaria de la institución jurídica.

Se trata del estudio doctrinario de la institución jurídica objeto del proyecto de ley, su evolución histórica dentro del ordenamiento jurídico, así como su justificación jurídica, social, política o económica. Se plantea el análisis conjunto de los objetivos de la nueva ley, con el estudio de otras instituciones relacionadas con el tema.

3) Estudio de la legislación comparada.

El estudio de las leyes que se hayan puesto en vigor en otros países para resolver problemas similares y enfrentar situaciones parecidas a las que motivan la propuesta de cambio legislativo puede resultar beneficioso en la medida que permite evaluar diferentes posibilidad del cambio legislativo[81], el impacto y la evolución que ciertas instituciones jurídicas han producido en otros países, así como la plataforma ejecutiva que acompaña a esta legislación.

4) Inserción de la norma en el contexto vigente.

Es necesario estudiar la posibilidad de que la norma o ley proyectada pueda entrar en contradicción o no con el ordenamiento jurídico, o que su inclusión pueda ser causa de desarticulación del sistema jurídico en general. Para este estudio el proyectista debe realizar el estudio del marco constitucional y legal del proyecto de ley de que se trate.

[81] *Ídem.*

5) Estudio del impacto social y económico.

La efectividad de la norma depende en gran parte de la visión que tengan los ciudadanos de las mismas. Es por ello que la técnica legislativa recomienda la introducción de medios efectivos para la participación de los interesados en la elaboración de las normas que les van a ser aplicadas.[82]

6) Construcción de la estructura del proyecto. (Iniciativa)

En un primer momento se elabora un esquema o guía del proyecto con todos los posibles elementos que van desarrollar, esta guía permite la organización de las ideas, buscando la claridad el orden lógico y abarcar el tema completo.[83]

Además, se proyecta el cuerpo normativo en atención a una adecuada *Técnica Legislativa*. Cabe referir que dicha figura se perfila como un arte, en el que convergen factores de estructuración y uso de lenguaje apropiado; a señalar por Eliseo Muro Ruiz, implica una racionalidad lingüística y una racionalidad jurídico-formal, a los aspectos sobre la eficacia y eficiencia de la ley, que incumben a la racionalidad pragmática y la racionalidad teleológica.

Respecto de la racionalidad lingüística, se estima que ésta servirá para asegurar la precisión del texto y la claridad de la norma en tópicos como:

- El uso de términos, en donde el uso de sinónimos puede resultar equívoco si no se contextualiza lo que se pretende expresar;
- La adecuada sintaxis (sujeto, verbo, complemento);
- El modo y los tiempos verbales;
- La ortografía; y
- Las citas de textos normativos.

Por su parte, la racionalidad jurídico formal, implica que deben considerarse como momentos importantes del uso de Técnica Legislativa los siguientes:

[82] Jhenny Rivas Alberti, *Manual de Técnica Legislativa*, Asamblea Nacional, p.1.
[83] Máximo Gámiz Parrall, *Legislar quién y cómo hacerlo*, México, Limusa, p.125.

- En la elaboración de la iniciativa;
- En el Dictamen de Comisiones;
- En la Discusión en Pleno (en lo particular); y
- Fe de erratas.

Acorde a lo anterior, el técnico legislativo o asesor, debe contar con características básicas de:

- Habilidad de interpretación;
- Capacidad de investigación;
- Capacidad de procesamiento de la información;
- Capacidad de trabajo en equipo; y
- Capacidad de generar confianza con el legislador.

En ese contexto se deberá visualizar lo siguiente:

- Viabilidad jurídica: Constitucionalidad de la norma que se desea;
- Viabilidad y oportunidad prácticas: se debe evitar una ley de improbable cumplimiento; y
- Tipo de proyecto: de ley, de decreto, etc.

b) Etapa Legislativa.

En la cual, se desarrollan las seis etapas que características en común, del proceso ordinario y especial; tales como:

1) *Iniciativa;*
2) *Discusión;*
3) *Aprobación;*
4) *Sanción;*
5) *Publicación;* y
6) *Iniciación de la Vigencia*.

c) Etapa Postlegislativa o de evaluación.

Para Reyes Rodríguez, esta etapa abarca la evaluación de la adecuación de las normas al sistema jurídico; la observación de las finalidades incorporadas al texto legal, así como el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron elaboradas.[84]

Refiere que para ello, es necesario trazar las líneas de seguimiento sistemático de las normas jurídicas en sus dimensiones lingüística, lógico-jurídica, pragmática, teleológica, económica y ética. Por tanto, lo que nos debe interesar es el seguimiento de la norma jurídica y analizar su instalación, satisfactoria o no, en los sistemas social, jurídico, político y económico; en otras palabras, es la instancia adecuada para implantar el diseño de procedimientos que arrojen información sobre el cumplimiento y adecuación de las normas a los fines para los que fueron sancionadas, así como para sustentar futuros cambios al sistema jurídico.

En resumen, los procesos se enfocan fundamentalmente a analizar las consecuencias de la norma y a determinar el nivel de eficacia práctica y efectividad de la misma:

- Publicación y publicidad de la institución;
- Análisis del impacto de la institución sobre aquellos aspectos directamente considerados y la posibilidad de efectos no previstos;
- Monitoreo de la norma;
- Recoger las opiniones de las autoridades administrativas o judiciales que se encargan de su aplicación;
- Analizar la institución en las dimensiones de racionalidad lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica, económica y ética;
- Determinar las posibilidades de evolución de la institución, e
- Iniciar el proceso de rediseño y modificación de la legislación.

V.IV. PROCESO ORDINARIO

[84] Rodríguez Mondragón, Reyes, *Proceso de producción legislativa*, México, Revista ISONOMIA, Número 13, octubre, ITAM, 2000.

Lo entenderemos como el conjunto de actos y procedimientos legislativos, concatenados cronológicamente, para la formación de leyes.[85] Dicho proceso se encuentra conformado por seis etapas:

1) Iniciativa.

La iniciativa, desde el punto de vista técnico, es el documento formal con una propuesta de ley o decreto que los órganos facultados presentan ante el Congreso para su estudio, discusión y en su caso aprobación[86].

Tiene que cumplir con ciertos requisitos que la misma ley le impone; además de las formalidades que la costumbre parlamentaria ha impuesto a través del tiempo. Hay elementos estructurales que componen el texto de una iniciativa y que generalmente son invariables; tales elementos los podemos dividir básicamente en:

a) Órgano destinatario
b) Promovente(s);
c) Fundamentos jurídicos;
d) Exposición de motivos;
e) Texto del cuerpo normativo propuesto; es decir, la parte normativa; y
f) Normas transitorias.

¿Quiénes pueden presentarlas?

A nivel Federal	A nivel Estatal
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado de Tamaulipas
Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:	ARTÍCULO 64.- El derecho de iniciativa compete:

[85] Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=192*
[86] Carbonell Miguel, Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Elementos de Técnica Legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, 2004, p. 184.

I. Al Presidente de la República;	I.- A los Diputados del Congreso del Estado;
II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;	II.- Al Gobernador del Estado;
III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y	III.- Al Supremo Tribunal de Justicia;
	IV.- A los Ayuntamientos;
IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.	V.- A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

2) Dictamen legislativo

Se entiende la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de una o varias comisiones ordinarias del Congreso, con respecto a una iniciativa.

Cabe referir que los legisladores que dictaminan son miembros de comisiones facultadas por ley. Eliseo Muro añade que su propósito radica en analizar un proyecto legislativo en forma integral, como la exposición de motivos, la estructura del cuerpo normativo y la correcta redacción de los artículos transitorios, para no crear confusiones y equivocaciones; además de que el radicar es determinar si procede la inserción de dicho proyecto normativo en el sistema jurídico. Por ello, un dictamen se convierte en la opinión de los legisladores sobre un proyecto legislativo; es una conclusión sobre un asunto específico.[87]

[87] Muro Ruiz, Eliseo, Algunos elementos de técnica legislativa, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 170 - 71.

Cabe referir que el legislador contemporáneo, debe sabe que en la emisión de un Dictamen puede apoyarse en expertos o peritos en la materia para poder llegar a la concusión.

Tipos de Dictamen

De acuerdo con la Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, los dictámenes podrán tener carácter *definitivo* o *suspensivo*.

- ***Definitivos***: Son aquellos que contendrán la conclusión del análisis y estudio por parte de la comisión o comisiones competentes respecto del asunto que se les haya turnado.

- ***Suspensivos***: Aquellos que comprenderán las consideraciones que compelen a la comisión o comisiones correspondientes a solicitar una prórroga; en ese sentido, se detiene el trámite o la discusión de algún asunto para presentar el dictamen definitivo. A éstos también se les suele conocer como “Mociones Suspensivas”.

No obstante a lo anterior, es preciso ampliar dicha afirmación para señalar un catálogo más amplio y con tendencias a un mayor conocimiento; al respecto se refiere la siguiente clasificación:

- ***Facultativos****:* En donde el órgano respectivo es libre para asistirse o no de una consulta.

- ***Obligatorios****:* En que la ley ordena una consulta previa, pero no a observar sus conclusiones.

- ***Vinculantes****:* En las cuales la ley prescribe que tales conclusiones son obligatorias para el órgano consultante.[88]

[88] Quintana, Jesús y Carreño Franco, Derecho parlamentario y técnica legislativa en México, principios generales, México, Porrúa, 2006. P. 281.

- ***Con Propuestas****:* Cuando a raíz del debate en la Comisión, surgen elementos que complementan la propuesta original, y que son factibles de adherirse para el perfeccionamiento del proyecto.

3) Debate en comisiones.

Constituye un punto intermedio entre el legislador individual y el pleno. Se establece una disciplina que permite una mayor participación individual con opiniones más específicas, reflejadas en votos particulares, puntos de acuerdo y dictámenes de comisión. Asimismo, se reflejan las plataformas políticas de los legisladores, los intereses partidistas o de grupo.

Esto origina una participación dinámica de las presidencias, de las secretarías e integrantes de esos cuerpos colegiados, pues derrochan muchas de sus facultades a través de deliberaciones; es decir, a través de discusiones donde se valoran las distintas posiciones que ofrecen un problema o un asunto[89].

4) Discusión.

Consiste en la deliberación de los legisladores, ya sea en lo individual, o en representación de la postura del partido político al que pertenecen, respecto del contenido del proyecto; mismo que sirve para determinar su incorporación al Orden Jurídico Estatal.

5) Votación.

Es el acto a través del cual se adoptan sus decisiones; siendo las divisiones de criterios inherentes a la vida parlamentaria, las votaciones constituyen el medio de resolver y manifestar su voluntad, normalmente precedido del debate o discusión de la cuestión que se somete a votación[90].

[89] Muro Ruiz, Eliseo, Algunos elementos de técnica legislativa, México, 2006, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 169.
[90] Santaololla López, Fernando, *Derecho parlamentario español,* Madrid, Editora Nacional, 1984, p. 181.

Las votaciones en el ámbito parlamentario pueden darse de la siguientes formas: En lo General o en lo Particular, Ordinarias, Económicas, Nominales, por Cédula, Públicas, y Secretas. Mismas que consisten en lo siguiente:

- ***En lo General*:** Es el acto por el cual se somete a votación del Pleno los artículos no impugnados de un Dictamen de ley que reforme más de un artículo y sea abordado en el orden del día. Por tanto, se refieren a la totalidad o sentido fundamental del dictamen y éste se debate y vota primero en lo general y después en lo particular.

- ***En lo Particular***: Es el acto por el cual, se somete a votación los artículos reservados de un Dictamen, inmediatamente después de que éste haya sido votado en lo general durante su discusión en el Pleno. Los legisladores reservan artículos cuando su opinión individual es contraria a la que el dictamen contiene.

- ***Ordinarias***: Cuando cada congresista acciona el sistema de votación electrónica, registrándose en acta su nombre y sentido de su voto. Excepcionalmente la votación se hará levantando la mano.[91]

- ***Económica****:* En la votación económica los que aprueban lo da a entender simplemente con ponerse de pie, en cambio, los que reprueban lo hacen saber por el solo hecho de permanecer sentados.[92]

- ***Nominal****:* Se considera nominal la votación en la que cada legislador, puesto de pie en el recinto legislativo, se identifica mediante la expresión en voz alta de su apellido –también de su nombre cuando **varios tienen el** mismo– y expresa el sentido de su voto que de ser aprobatorio es registrado por un secretario de la cámara.[93]

[91] Bernales Ballesteros, Enrique (Coord.), *Manual parlamentario*, Serie Democracia, No. 5, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2003, p.109.
[92] Fernández Ruíz, Jorge, Poder legislativo, Porrúa, México, 2003, p. 390.
[93] *Ibídem*, p. 389.

Bernales Ballesteros añade, que cuando el relator llama a cada uno de los congresistas por su nombre y éstos responden SI, 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.[94]

- ***Por cédula**:* Empleada para la elección de personas, la votación por cédula asegura el secreto del voto y consiste en la anotación efectuada por cada votante para hacer constar el sentido de su voto en una papeleta o boleta, quien sin leerla loa deposita en un ánfora.[95]

- ***Votaciones Públicas**:* Es cuando cada congresista acciona el sistema de votación electrónica o manifiesta el sentido de su voto levantando la mano o poniéndose de pie.[96]

- ***Votaciones Secretas**:* Éstas se darán de dicha forma cuando lo estime conveniente el Presidente, o lo solicite una tercera parte del número de legisladores.

- ***Abstención**:* Se dará cuando estando presente el legislador, no manifieste voluntad de realizar votación alguna.

Regla de Mayoría en la votación

- ***Mayoría absoluta*:** Es la que se ha expresado, en el mismo sentido, el primer número entero que sigue al número resultante de dividir por dos el total de miembros de pleno derecho de la cámara.[97]

[94] Bernales Ballesteros, Enrique (Coord.), *Manual parlamentario*, Serie democracia, No. 5, Lima, Comisión andina de juristas, 2003, p. 109.
[95] Fernández Ruíz, Jorge, *Poder legislativo*, Porrúa, México, 2003, p. 390.
[96] Bernales Ballesteros, Enrique (Coord.), *Manual parlamentario*, Serie democracia, No. 5, Lima, Comisión andina de juristas, 2003, Pag.109.

[97] Eraña Sánchez, Miguel, *Los principios Parlamentarios,* Universidad Olmeca, Editorial PORRÚA, México, 2010, p. 146.

- ***Mayoría relativa:*** Es la que decide entre más de dos proposiciones; y de ella obtiene el triunfo la que alcanza el mayor número de votos, aunque es número no exceda de la mitad del total de los votantes.

- ***Mayoría calificada o especial:*** La denominación se reserva para aquellas votaciones cuyo objeto o materia se considera de gran trascendencia y, en consecuencia, precisan de un apoyo superior al de la mayoría absoluta e inferior a la unanimidad.[98]

- ***Mayoría simple:*** Es la que se entiende que cuando los votos positivos superan a los negativos, sin contar ni las abstenciones, los votos en blanco ni los votos nulos.[99]

- ***Mayoría extraordinaria:*** Equivale a una votación favorable de dos terceras partes de los votantes.[100]

6) Aprobación.

Es el acto de aceptación para que el proyecto se convierta en ley; una vez realizado, se turna al Ejecutivo para que dé continuidad al proceso.

7) Sanción.

Es la aprobación que el Ejecutivo da al proyecto, no obstante a que éste puede rechazarlo a través de su derecho de *Veto*.

Además, también podrá enviar observaciones en todo o en parte, sobre la ley o decreto, señalando las razones que lo motiven, para que la Comisión o Comisiones, o en su caso la Diputación Permanente dictaminen y se resuelva en pleno.

[98] *Ídem.*
[99] *Ibídem*. p. 145.
[100] Bothwell, Reece, *Manual de procedimiento parlamentario,* 3ª. Ed., Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1964, p.9

8) Publicación.

Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla.[101]

9) Vigencia.

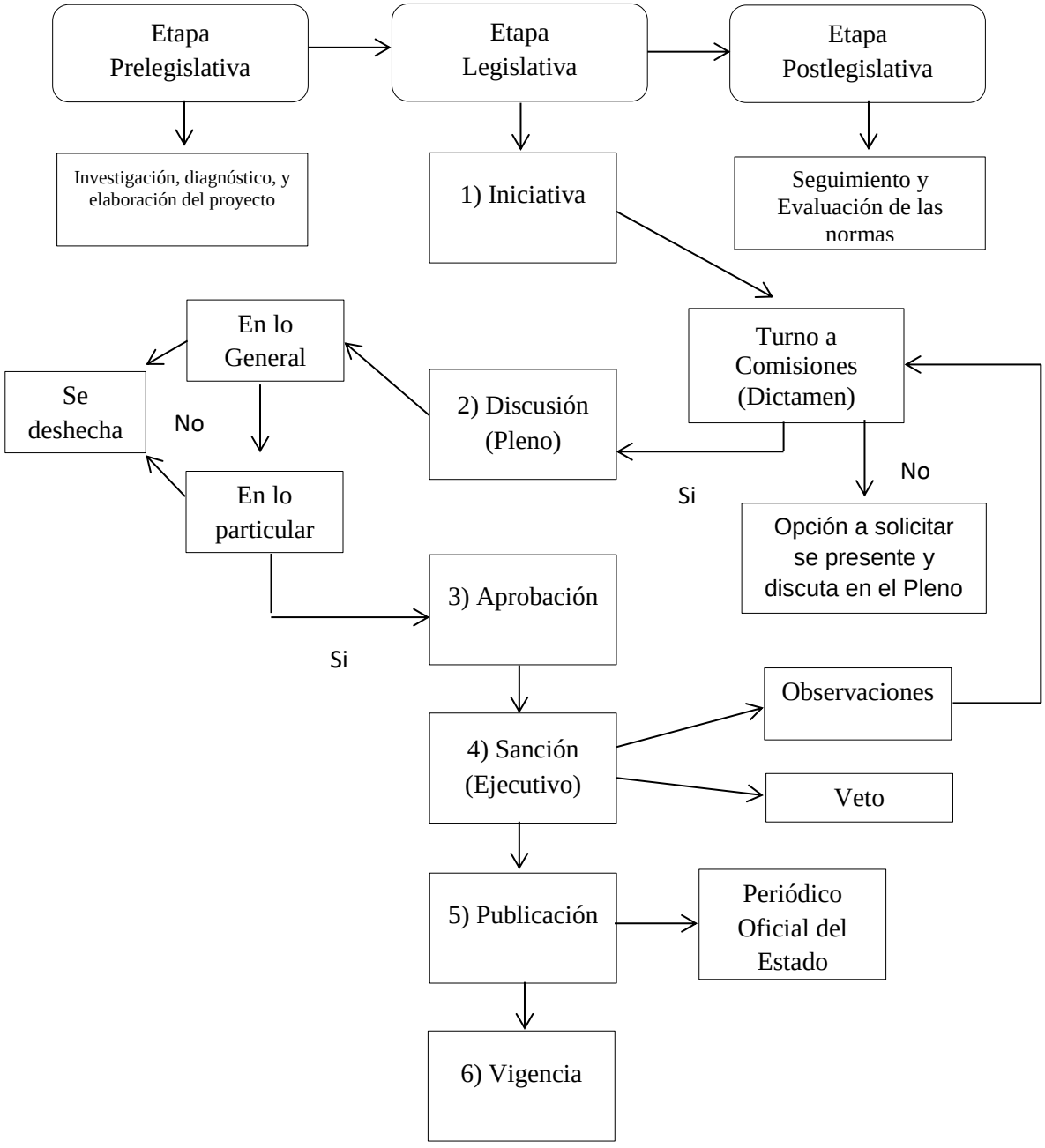
Es el momento cuando se hace obligatoria una ley[102]. Para ello existen dos sistemas:

1) *Sincrónico*, que a tiende a lo que García Máynez denominaba "ámbito temporal de validez"; consistente en el establecimiento del día de su inicio; el cual se encuentra determinado en el apartado transitorio de la norma.; y

2) *Sucesivo*, el cual prevé que de no determinarse la fecha exacta, será vigente a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

[101] *Ídem.*
[102] López Olvera, Alejandro, *Técnica legislativa,* México, Mc, Graw Hill, 2002, p. 81.

Proceso Legislativo Ordinario



V.IV.I. Proceso especial

a) A la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Provenientes del Congreso de la Unión.

Cuando una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es presentada y aprobada por el Congreso del Unión, debe seguir un proceso especial que atiende al principio de *Rigidez Constitucional*; en el cual, y entre otras agravantes, requiere para su incorporación que la mitad de las entidades federativas más una, a través de sus Congresos locales, aprueben la minuta que es enviada, y la cual contiene el proyecto planteado.

En ese sentido, una vez que el Congreso del Estado recibe el documento en mención, debe darse a conocer al Pleno o a la Diputación Permanente, según corresponda, en el apartado del orden del día correspondiente a iniciativas y serán turnadas para su dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales, si el Poder Legislativo se encuentra en período de sesiones ordinarias, junto con las comisiones ordinarias con competencia en la materia de que se trate; si las minutas se reciben en el receso, el dictamen estará a cargo de la Diputación Permanente.

Ahora bien, la Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, señala que para la presentación, discusión y votación, se aplicara lo relativo al proceso legislativo ordinario; y se expresará la decisión a través de un Punto de Acuerdo, el cual deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado.

Cabe señalar que la Junta de Coordinación Política podrá proponer modalidades específicas para la discusión de los dictámenes de minutas-proyecto de decreto sobre adiciones y reformas a la Constitución General, propiciándose la expresión de las diversas formas de agrupación por afiliación partidista en torno al dictamen formulado, sin demérito de los diputados que deseen hacer uso de la palabra en lo individual.

Emanadas del Congreso local.

De conformidad con el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, el derecho a presentar iniciativas.

En ese sentido, se observará lo dispuesto en la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

No obstante a ello, la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en sus artículos 87 y 88, señala que las minutas-proyecto de Decreto sobre adiciones y reformas a la Constitución General de la República serán dadas a conocer al Pleno o a la Diputación Permanente, según corresponda, en el apartado del orden del día correspondiente a iniciativas y serán turnadas para su dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales si el Poder Legislativo se encuentra en período de sesiones ordinarias, junto con las comisiones ordinarias con competencia en la materia de que se trate; si las minutas se reciben en el receso, el dictamen estará a cargo de la Diputación Permanente.

Además, indica que para la presentación, discusión y votación de los dictámenes relacionados con minutas-proyecto de decreto sobre adiciones y reformas a la Constitución General de la República, se aplicarán en lo conducente las previsiones en materia de dictámenes, discusiones y votaciones aplicables al procedimiento legislativo ordinario.

En ese sentido, la Junta de Coordinación Política podrá proponer modalidades específicas para la discusión de los dictámenes de minutas-proyecto de decreto sobre adiciones y reformas a la Constitución General de la República, propiciándose la expresión de las diversas formas de agrupación por afiliación partidista en torno al dictamen formulado, sin demérito de los diputados que deseen hacer uso de la palabra en lo individual.

Aunado a ello, la determinación del Pleno en torno a la minuta-proyecto de decreto sobre adiciones y reformas a la Constitución General de la República se expresará en un punto de Acuerdo, mismo que deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado.

Dicho punto de acuerdo, aprobado por el Pleno en torno a la minuta-proyecto de decreto sobre adiciones y reformas a la Constitución General de la República será comunicado a la cámara revisora del Congreso de la Unión dentro del procedimiento constitucional de adiciones y reformas a la Ley Fundamental de la República, así como a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, si se hubiere iniciado el periodo de receso.

Así entonces, dicha comunicación deberá contener el texto del punto de acuerdo aprobado y su publicación en el Periódico Oficial del Estado, el dictamen formulado por las comisiones competentes, la versión estenográfica de la discusión que se hubiere suscitado y el señalamiento de la votación emitida con relación al dictamen de que se trate.

Cabe señalar que la determinación que adopte el Pleno en torno a la minuta-proyecto de decreto sobre adiciones y reformas a la Constitución General de la República, también será comunicada a las Legislaturas de las entidades federativas.

Finalmente, y con independencia del sentido de la determinación del Pleno en torno a cada minuta-proyecto de decreto sobre adiciones y reformas a la Constitución General de la República, cuando el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente del mismo realicen el cómputo y la declaración a que se refiere el párrafo 2 del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la Mesa Directiva o de la Diputación Permanente, en su caso, comunicará a los Poderes Ejecutivo y Judicial, al Instituto Estatal Electoral, al Tribunal Estatal Electoral, a la Comisión de Derechos Humanos del Estado y a los Ayuntamientos del mismo, la emisión de la declaración de haber sido aprobada la adición o reforma correspondiente.

b) A la Constitución Política del Estado de Tamaulipas

Respecto a éstas, al igual que la Constitución Federal, se prevé un proceso agravado, por lo que toda iniciativa de reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado prevé un proceso especial que consiste en añadir las siguientes etapas al proceso ordinario:

- En primer lugar debe ser leída en la sesión plenaria en la que sea presentada, sea por su autor en caso de ser diputado o por la Secretaría si se trata de iniciativas del Ejecutivo del Estado, del Supremo Tribunal de Justicia, de los Ayuntamientos o de los ciudadanos, por conducto de sus diputaciones.

- Inmediatamente después de su lectura, el Pleno determinará en votación económica, por mayoría absoluta de los diputados presentes, si es de tomarse en cuenta para efectos de su turno a la Comisión de Puntos Constitucionales y demás comisiones ordinarias con competencia en la materia de que se trate.

- Si la mayoría de los diputados resuelve por la afirmativa, la iniciativa será turnada a su dictamen por el presidente de la Mesa Directiva.

- Si la mayoría resuelve por la negativa, la iniciativa no será admitida y no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

Cabe referir que si durante el desempeño de la Diputación Permanente se presentan iniciativas de reforma y adición a la Constitución Política del Estado, las mismas serán del conocimiento de la propia Diputación Permanente, la cual las reservará para su presentación al Pleno en el siguiente periodo ordinario o en la sesión extraordinaria a que se convoque si el asunto es objeto de dicha sesión.

En ese sentido, solo el Pleno del Congreso, podrá resolver sobre la admisión y turno a comisiones de las iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado.

Ahora bien, la lectura de dictámenes sobre iniciativas de reforma y adición a la Constitución Política del Estado, podrá dispensarse siempre que las dos terceras partes de los miembros del Pleno, así lo voten.

Finalmente, el presidente de la Mesa Directiva comunicará al Poder Judicial del Estado, a los entes públicos con autonomía de los Poderes del Estado y a los Ayuntamientos del mismo el decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado.

CAPÍTULO VI

FUNCIONES DE CONTROL NO LEGISLATIVO

**Alejandro Martínez Aduna*
***Ana Esperanza Vargas Gutiérrez*

Sumario: VI.I. INTRODUCCIÓN VI.II. FUNCIÓN FINANCIERA VI.III. FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN VI.IV. DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTO VI.V. PROCEDIMIENTO DE LAS COMPARECENCIAS VI.VI. PROCEDIMIENTO DE LOS NOMBRAMIENTOS Y RATIFICACIONES VI.VII. JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA VI.VIII. FUNCIÓN ELECTORAL.

VI.I. INTRODUCCIÓN

Una vez que se ha analizado de manera puntual los diversos temas que forman los elementos esenciales que configuran el actual régimen político de nuestro Estado, así como el estudio de la evolución que ha tenido el Poder Legislativo tanto a nivel federal como en los congresos locales, hasta llegar a conocer la organización y funcionamiento del Congreso del Estado de Tamaulipas, es momento de dar paso al análisis de la facultad que poseen los cuerpos legislativos respecto al control parlamentario.

Inmersos en una sociedad que se encuentra en constante avance y transformación, ha sido necesario que los Congresos, tanto el federal como los locales, adquieran un nuevo papel en el desarrollo y consolidación de la democracia de nuestro país. Es así, que en este nuevo panorama de interrelación entre los poderes que forman parte del Estado mexicano, ya no solamente el principio de la división de poderes consagrado a nivel constitucional y que ha sido el cimiento para generar el equilibrio entre los diferentes órganos del Estado, es suficiente para generar la certeza y seguridad jurídica que demanda la sociedad, sino que es necesario ir más allá, y que esa separación entre las facultades de los tres poderes que integran nuestro sistema político, se transforme y se traduzca en una verdadera colaboración entre los mismos, que genere los acuerdos que lleven al Estado mexicano a un nuevo nivel de bienestar social.

En ese contexto, señala Juan Carlos Cervantes Gómez:[103]

"El control parlamentario es la actividad que ejerce el Congreso sobre los otros órganos del Estado, con el fin de tutelar que el desempeño de éstos se lleve a cabo, de acuerdo con lo prescrito por nuestra Carta Magna".

De la definición anterior, se aprecia que el papel del Congreso no se limita a la facultad legislativa, sino que se ha convertido en un factor real de contrapeso y de equilibrio en la balanza política respecto de los otros poderes, y que en la actualidad la función de control está cobrando especial relevancia en los Parlamentos modernos.

Para que el Congreso pueda hacer efectivos esos límites, nuestra Constitución Política local así como la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, en adelante LOFICET, contempla diversos medios de control, los cuales, serán objeto de análisis dentro del presente capítulo y destacando la función financiera, presupuestaria, de fiscalización, nombramientos, comparecencias entre otras.

VI.II. FUNCIÓN FINANCIERA

Estimada como una de las funciones tradicionales que ejercen los Congresos a nivel global, la función financiera es considerada una de las características principales que enmarca la transición de las monarquías absolutas a las parlamentarias.[104] De manera posterior aparecieron las funciones legislativa, jurisdiccional, de control y administrativa, que de la misma manera que la primera se encuentran vigentes hasta nuestros tiempos. Dicha actividad financiera se

---

* Investigador del Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Tamaulipas.
**Auxiliar de Investigación del Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Tamaulipas.

[103] Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2012, p. 159.

[104] Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados, Porrúa, 2006, p. 195

realiza a través de tres atribuciones esenciales del Congreso, la facultad en materia de egresos, la facultad impositiva y por último la facultad de control.

Actualmente, por función financiera se debe de entender a aquella actividad realizada por el Congreso, por medio de la cual establece las contribuciones necesarias que tienen por objeto el bienestar general. Dicha actividad se manifiesta a través de la ejecución de las facultades establecidas en nuestra Constitución que a continuación se detallan.

VI.II.I. Facultad presupuestaria.

El artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, en adelante CPET, señala la facultad del Congreso para que dentro del primer periodo de sesiones, discuta y decrete la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado que estarán vigentes para el siguiente año. En materia de presupuesto, es responsabilidad exclusiva del Ejecutivo local presentar al Congreso la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, tal como lo señala la fracción VII del artículo 91 de nuestro máximo ordenamiento local.

Otro aspecto importante respecto a la presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos, es el relacionado con la fecha de presentación del mismo. Mientras que el Ejecutivo del Estado tiene la obligación de presentarlo dentro de los primeros diez días del mes de diciembre de cada año.

En lo que respecta a la función del Congreso local para aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, el artículo 69 de la CPTE indica lo siguiente:

> “El Congreso del Estado deberá deliberar y votar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, a más tardar, el 31 de diciembre del año anterior al que deban regir, disponiéndose la convocatoria a la sesión extraordinaria que deberá celebrarse para cumplir ese objetivo si no se hubieren expedido esos ordenamientos o alguno de ellos antes de clausurar el segundo periodo de sesiones, una vez abierto el receso correspondiente”

Señala además, que para el caso de que no se efectúe la discusión y votación de alguna o de ambas disposiciones en el término señalado, se aplicará de manera

provisional hasta por un plazo de dos meses las disposiciones previstas en los respectivos ordenamientos vigentes hasta ese momento.

Por último, consideramos importante aclarar que la presentación y en su caso estudio y análisis por parte del Poder Legislativo del proyecto de presupuesto se deberá de realizar de forma anual, aún y cuando en el Presupuesto de Egresos se puedan autorizar erogaciones de carácter multianual para los proyectos de desarrollo y de inversión en infraestructura conforme a lo dispuesto en nuestro máximo ordenamiento jurídico estatal.

VI.II.II. Facultad tributaria

Se entiende por facultad tributaria, a la atribución del Congreso local de expedir aquellas leyes que regulan las contribuciones que deberán de cubrir los habitantes del Estado, así como los empréstitos que el gobierno solicite a fin de sufragar sus gastos.

El artículo 18 fracción II de la CPET señala la obligación de los habitantes del Estado a contribuir de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, para solventar los gastos públicos necesarios para alcanzar los fines de la administración pública. Así mismo, los ya citados artículos 46 y 91 de la Constitución local, establecen la obligación del Congreso para discutir y aprobar la Ley de Ingresos Estatal y la facultad exclusiva del gobernador para presentar la iniciativa de la ley en comento, respectivamente. Por su parte, el artículo 58, fracción II, de la CPET, menciona la facultad del Congreso de fijar a propuesta del gobernador, las contribuciones y otros ingresos y su modo para recaudarlos.

De lo anterior, se desprende la potestad tributaria de la que goza el órgano legislativo local dentro de su ámbito de competencia, siempre regido bajo los principios de proporcionalidad y equidad puntualizados en la norma constitucional local. Destacando que no se limita únicamente a la imposición de los impuestos respecto de las personas o bienes situados en el Estado, sino además del cobro de los correspondientes derechos, contribuciones especiales y demás contribuciones establecidas en el Código Fiscal del Estado de Tamaulipas.

Por último, el mismo Congreso dentro de sus atribuciones deberá de establecer las reglas para que tanto el Ejecutivo del Estado, los municipios, organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos, lleven a cabo la contratación de empréstitos, aprobarlos y programar el pago de la deuda adquirida.

VI.II.III. Controles financieros

El control presupuestario que ejerce el Poder Legislativo se puede clasificar en a priori y a posteriori. Se da el primero, desde el momento de presentación de la iniciativa del proyecto de presupuesto de egresos hasta previo su aprobación por el Pleno legislativo; el segundo, se perfecciona al momento de la revisión y supervisión sobre la aplicación de los recursos aprobados por el Legislativo.

El control presupuestario parlamentario, de acuerdo al profesor Albiñana García-Quintana citado por María de la Luz Mijangos[105] pueden ser en cuanto al tiempo de su realización: de carácter previo, concomitantes, o posterior.

El control a priori, es el que hace referencia al conocimiento, estudio, deliberación, dictaminación y en su caso aprobación del proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el titular del Ejecutivo estatal. Esta etapa encuentra su fundamento legal en los diversos artículos 69 y 72 de la CPET y en el artículo 125 de la LOFICET.

La etapa concomitante se lleva a cabo durante la ejecución del acto de cualquiera de las dependencias que forman parte de la administración pública. La presente fase puede ser realizada tanto por los órganos responsables del Ejecutivo local, como los son los Órganos Internos de Control y la Contraloría Gubernamental; o bien por los encomendados al Poder Legislativo, a través de la Auditoría Superior del Estado. Inicia con la aprobación del presupuesto y concluye con la presentación de la cuenta pública.

[105] Mijangos Borja, María de la Luz, “Control del gasto público”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre de 1996, pp. 965-983.disponible en:
https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3454/4067

El control a posteriori, es el que se inicia una vez presentada la cuenta pública. En nuestro Estado es facultad de la Auditoria Superior del Estado fiscalizar, en forma posterior, los ingresos, egresos y deuda pública de los Poderes del Estado, de los ayuntamientos, de los órganos con autonomía de los poderes y de las entidades estatales y municipales, entre otras atribuciones; lo anterior con fundamento en el artículo 76 de la CPET.

El control presupuestario se ha convertido en una herramienta de suma importancia tanto para el Poder Ejecutivo como para el Poder Legislativo para la toma de decisiones acerca de la autorización tanto del Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos. Así, a través de los diversos indicadores y mediciones se puede determinar la oportunidad de asignar recursos a determinados planes, programas e incluso instituciones pertenecientes a la administración pública en el siguiente Presupuesto.

VI.III. FUNCIÓN DE FISCALIZACIÓN

Si bien es cierto que en el apartado anterior se habló acerca del control financiero que ejercen de manera conjunta el Poder Ejecutivo y el Legislativo acerca de los recursos aprobados por este último a través del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, el objeto del presente apartado es el de abordar el estudio y análisis de manera específica del órgano dependiente del Congreso del Estado de la fiscalización de los recursos públicos, así como de las atribuciones y funciones que en la materia ejerce la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado.

Es así que es necesario, en un primer momento, definir qué es la fiscalización. De acuerdo al Sistema de Información Legislativa[106] se debe de entender por fiscalización:

> "Proceso de revisar, auditar y vigilar a detalle la congruencia entre los objetivos planteados y las metas alcanzadas en materia de contabilidad, finanzas, presupuesto, avances y beneficios económicos, adecuación programática y endeudamiento en cada uno de los entes de la administración pública y los Poderes de la Unión, en cada ejercicio fiscal.

[106] Término recuperado del Sistema de Información Legislativa disponible en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=274*

Implica controlar las actividades del Estado para confirmar que se ajusten a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad".

Partiendo del concepto anterior, el artículo 76 de la Constitución Política local señala:

"El Congreso del Estado contará con una entidad de fiscalización denominada Auditoría Superior del Estado, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión para el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones…"

Dentro de sus atribuciones se indica la facultad de fiscalizar de forma posterior, los ingresos, egresos, deuda pública y la cuenta pública del Estado, ayuntamientos, órganos con autonomía de los poderes y de las entidades estatales y municipales.

Para la mejor comprensión del presente apartado, será necesario especificar que se entiende por cuenta pública, siendo esta:

"La compilación de información anualizada de carácter contable, presupuestario y programático, que permite tanto a los entes públicos responsables de la operación, como a los entes fiscalizadores, académicos y ciudadanos en general, contar con información de la evolución de los recursos públicos, fortaleciendo la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública"[107].

Una vez comprendido lo anterior, podemos establecer que los objetivos generales de la fiscalización son:

- Evaluar los resultados de la gestión financiera, es decir, que la ejecución de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos se haya realizado conforme a lo señalado en la ley;
- Verificar el cumplimiento de los indicadores aprobados en el Presupuesto de Egresos y las metas de gastos; y
- Promover las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de las sanciones administrativas y penales por las faltas graves que se adviertan derivado de las auditorías.

Es así que el artículo 58 fracción VI de la CPET, establece la personalidad y naturaleza jurídica de la Auditoria Superior del Estado. Además de indicar los

[107] Término, recuperado del Sistema de Información Legislativa disponible en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=59*

tiempos para la presentación, análisis y aprobación de las cuentas públicas. Deberán de ser presentadas a más tardar el 30 de abril del año siguiente; y el Congreso deberá de concluir la revisión de las cuentas públicas a más tardar el 15 de diciembre del año siguiente al de su presentación. Destacando que el trámite se encuentra regulado por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

Consideramos pertinente aclarar quienes son los sujetos obligados para presentar la cuenta pública, con fundamento en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 45 indica que deberán de presentar la información los poderes del Estado, ayuntamientos, órganos con autonomía de los poderes, las entidades estatales o municipales y todo ente público que maneje o administre fondos públicos.

En este contexto, el Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas cuenta con fundamento en el artículo 36 inciso e) de la LOFICET para el cumplimiento en tareas específicas de competencia constitucional con la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado.

Según lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado, la comisión cuenta con diversas atribuciones entre las que destacan:

- Coordinar las relaciones entre el Congreso y la Auditoría Superior del Estado; evaluar el desempeño de esta; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.
- Recibir del Congreso o de la Diputación Permanente, las Cuentas Públicas y turnarlas a la Auditoría.
- Recibir los informes generales e individuales de la fiscalización de las Cuentas Públicas que le remita la Auditoría, para emitir los dictámenes correspondientes y someterlos a la consideración del Pleno.
- Analizar la información, en materia de fiscalización, de contabilidad y auditoría gubernamentales y de rendición de cuentas, y podrá solicitar la comparecencia de servidores públicos vinculados con los resultados de la fiscalización.

Es así, que la tarea de fiscalización ejercida por mandato constitucional por el Congreso del Estado a través de la Auditoría Superior del Estado, se convierte en un verdadero ejercicio democrático de rendición de cuentas y transparencia, a través de la práctica del sistema de pesos y contrapesos entre las facultades y atribuciones ejercidas por los distintos Poderes del Estado, los ayuntamientos y en general todos aquellos sujetos que aplican recursos públicos para el cumplimiento de sus funciones.

VI.IV. DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTO

Antes de iniciar con este tema abordaremos brevemente, aspectos conceptuales acerca del municipio y del Ayuntamiento, ya que estos son el principal objeto de estudio del presente apartado y entre ellos se guarda estrecha relación, confundiéndolos en muchas ocasiones como sinónimos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante CPEUM, señala dentro de su artículo 115, que: “el municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio.” Por su parte, el Ayuntamiento se puede definir como la corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del municipio[108]. De modo que mientras el municipio constituye la entidad política, administrativa y territorial, base de la entidad federativa, el ayuntamiento es el órgano de gobierno y administración del municipio.

Ahora bien, existe una importante función de control del Congreso del Estado con el Ayuntamiento, ya que éste, puede desaparecer, suspender o revocar el mandato al Ayuntamiento y a alguno de sus integrantes, cuando la legislatura local con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes,

[108] Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ed. Porrúa, 1982, Universidad Nacional Autónoma de México. p. 262. recuperado de *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1168/10.pdf*

constata que no existen condiciones de gobernabilidad de un municipio porque el Ayuntamiento ha dejado de operar en la práctica.[109]

Por ello, el Congreso del Estado, tiene la tarea de desahogar las causas y emitir una resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles a partir de la fecha en que fue recibida la solicitud de quien tenga legitimación en los términos del artículo 64 de la CPET, es decir, del gobernador del Estado, los diputados del Congreso local, el Supremo Tribunal de Justicia, los Ayuntamientos, así como de los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

En caso de periodo de receso, la Diputación Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias, y se reunirá dentro de los tres días siguientes para conocer de la causa correspondiente. La petición debe ir acompañada con las pruebas, las cuales serán analizadas por la legislatura local, quien determinará si se encuentran motivadas, razonadas y fundadas conforme a derecho.

Cabe señalar que declarar desaparecido un Ayuntamiento, suspender o revocar el mandato de alguno de sus integrantes por las causas que a continuación se desarrollarán, se hará siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y expresar los alegatos que a su juicio convengan.

Un Ayuntamiento se puede declarar desaparecido, cuando el cuerpo edilicio se haya desintegrado de hecho o existan circunstancias graves que rompan el orden jurídico, perturben la seguridad pública o la paz social, haciendo imposible el ejercicio de sus funciones.

VI.IV.I. Suspensión de Ayuntamiento.

Podrá ser suspendido cuando promueva, acuerde o ejecute violaciones graves o sistemáticas a los presupuestos, planes o programas que afecten los intereses del

[109] González Minchaca, Dámaris, “El Municipio en México” , Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México disponible en *https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/republica-juridica-admin/article/view/437/397*

municipio, del Estado o de la Federación; por violaciones a los derechos humanos de los gobernados; por conductas que alteren el orden público y la paz social, o coaliciones con otro Ayuntamiento para el mismo efecto; por disposiciones sistemáticas o graves, contrarias a la Constitución General de la República, a la Constitución Política del Estado y a las leyes que de ellas emanen, o que causen algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; por violaciones intencionales y graves a los convenios y acuerdos de coordinación que haya celebrado con otros municipios o con el Estado y en general cuando por causa imputable a los miembros del Ayuntamiento, éste se encuentre imposibilitado para cumplir con sus funciones.

VI.IV.II. Suspensión o revocación del cargo a un miembro del Ayuntamiento

Además el Congreso, podrá suspender o revocar del cargo a un miembro del Ayuntamiento por omisión en el cumplimiento de sus funciones; por usurpación o uso indebido y sistemático de atribuciones; cuando adopte conductas sistemáticas y graves que afecten al buen gobierno y administración del municipio, sin que se consideren como tales los juicios o las opiniones políticas que se emitan en el desempeño de sus funciones; y en general cuando exista un impedimento de hecho o de derecho que lo imposibilite para cumplir con su función.

Si el Congreso declara que ha desaparecido un Ayuntamiento a propuesta del Ejecutivo, designará e instalará de inmediato entre los vecinos del municipio, un Consejo Municipal que concluirá el periodo respectivo. Lo mismo se observará en caso de renuncia o por cualquiera otra causa exista una falta absoluta de la mayoría de los integrantes de un Ayuntamiento.

Este procedimiento se encuentra en la CPET en el artículo 130 y en el Código Municipal en los artículos del 35 al 40.

VI.V. PROCEDIMIENTO DE LAS COMPARECENCIAS.

VI.V.I. Derivadas del informe de gobierno.

La comparecencia consiste en la presencia de titulares de la administración pública estatal ante el Pleno del Congreso del Estado, para informar sobre el estado que guardan los ramos de la administración pública bajo su responsabilidad. Este mecanismo legislativo sirve para vigilar y controlar al Ejecutivo; siendo su contenido meramente informativo.

En Tamaulipas, y mediante sesión pública solemne del Congreso del Estado, durante la segunda quincena de septiembre, el gobernador emitirá, mediante escrito, el informe sobre el estado que guarda su administración.

Derivado de lo anterior, se analiza el informe, y la Junta de Coordinación Política, en sesión pública extraordinaria, elabora un calendario y propone el procedimiento para llevar a cabo las comparecencias, señalando qué titulares de las dependencias de la administración pública estatal darán cuenta ante el Congreso sobre el estado que guarden sus respectivos ramos.

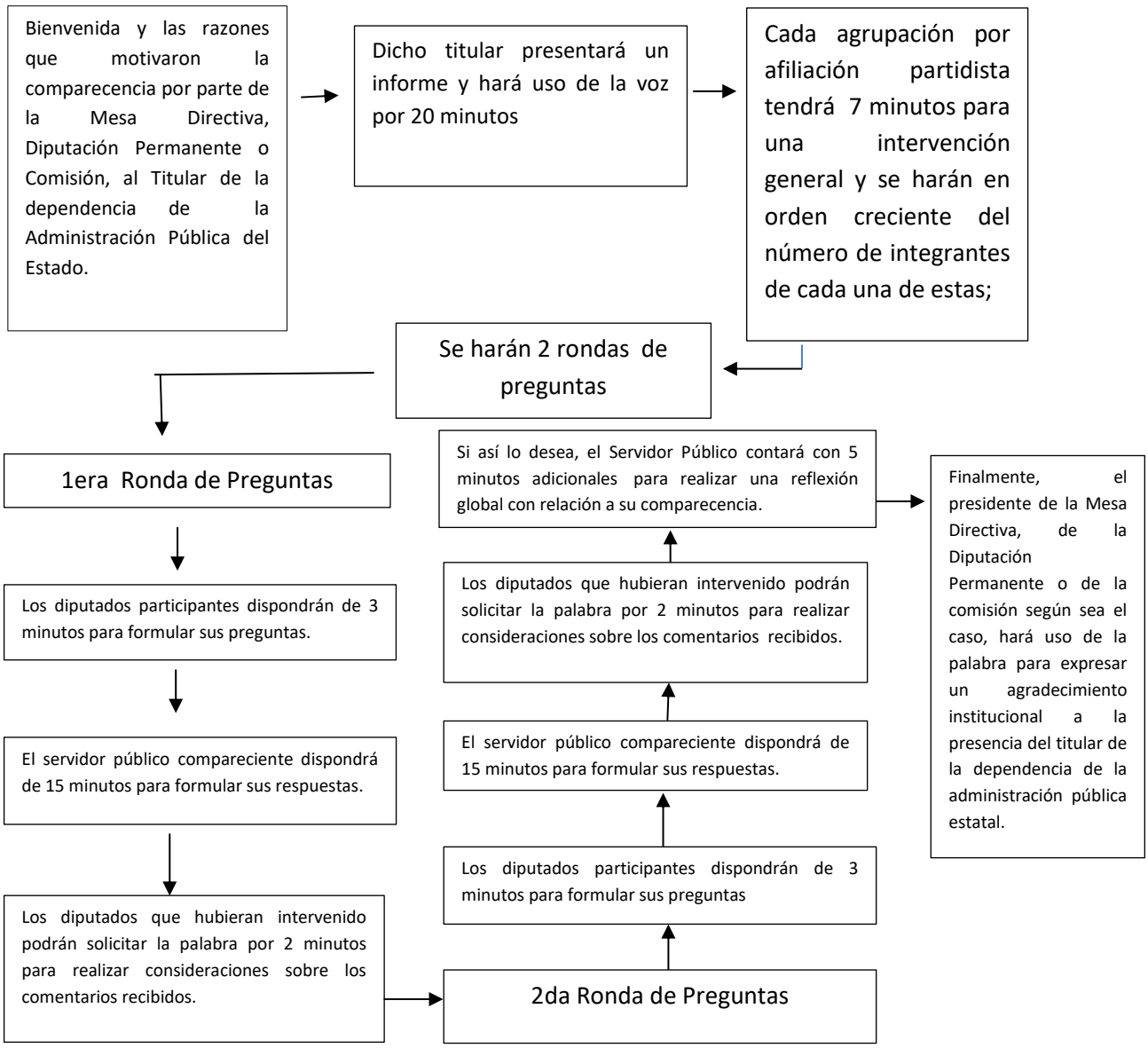
Las comparecencias pueden ser ante el Pleno del Congreso, ante Diputación Permanente o ante Comisiones Ordinarias; y el procedimiento puede ser propuesto tanto por la Junta de Coordinación Política, como de la Diputación Permanente o la Comisión de que se trate, mismas que ya fueron explicadas en el capítulo III.

Si bien es cierto, que la CPET y la LOFICET no establecen días específicos para que se lleven a cabo dichas comparecencias, resulta viable que éste órgano legislativo, las lleve a cabo inmediatamente después de que el titular del Ejecutivo estatal rinda su informe de gobierno, como actualmente se realiza.

VI.V.II. Derivadas de la creación o discusión de una ley

Asimismo, el Congreso del Estado también puede citar a cualquier titular de la administración pública estatal para que brinde información cuando se discuta una ley o un asunto concerniente a los ramos de su competencia, así como a los servidores públicos que formen parte del Poder Judicial del Estado, del Instituto Electoral de Tamaulipas, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas o de los Ayuntamientos y así como las demás que la ley determine.

A falta de propuesta específica sobre el procedimiento de comparecencia se realizará de acuerdo a las reglas que establece la LOFICET, que a continuación se ilustra:



En este procedimiento, los diputados sin partido, formularán la solicitud correspondiente a su participación al órgano en el cual se vaya a desarrollar la propia comparecencia.

V.III Derivadas de las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas

De igual forma, el Congreso del Estado a solicitud de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, puede solicitar comparecer ante el órgano legislativo por la negativa de una autoridad o servidor público de aceptar o cumplir las recomendaciones que emita ese órgano con el propósito de que el servidor público o la autoridad responsable, acuda personalmente a justificar, fundar y motivar las razones de su negativa. El desahogo de éste procedimiento puede llevarse a cabo en forma reservada. Lo anterior, resalta la importancia de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado, a través de este procedimiento.

Las comparecencias se encuentran reguladas en el cuarto párrafo del artículo 93 de la CPET, así como en los artículos 130 al 132 de la LOFICET.

VI. PROCEDIMIENTO DE LOS NOMBRAMIENTOS Y RATIFICACIONES

La Real Academia de la Lengua Española, define nombramiento como la comunicación escrita en que se designa a alguien para un cargo u oficio.[110] El acto de nombramiento puede ser considerado como un acto especial, es, dice Jeze, una manifestación de la voluntad que tiene por finalidad y efecto jurídico investir a una persona de una función pública; el particular, por el acto de nombramiento, adquiere el status legal del funcionario.[111]

Por su parte, por ratificación de un cargo se entiende, en el ámbito parlamentario, el acto que constituye la confirmación de una función o encargo, tanto en los órganos de administración de gobierno, como en los propios cuerpos legislativos. La ratificación en los cargos públicos es un acto jurídico, administrativo, político y social que significa la confirmación a una ciudadana o

[110] Término recuperado del Diccionario de la Real Academia Española, disponible en *http://dle.rae.es/?id=QZrnljb*

[111] Jeze, Gastón, *Principios Generales del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1947 pág. 59 en Serrado Guirado, Enrique, "El nombramiento y la toma de posesión de los Funcionarios Públicos" Revista de Administración Pública ISSN 0034-7639, Nº 12, 1953, pp. 161-184 disponible en *https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2111950.pdf.*

ciudadano para la prestación de sus servicios en cualquiera de los órganos de gobierno. [112]

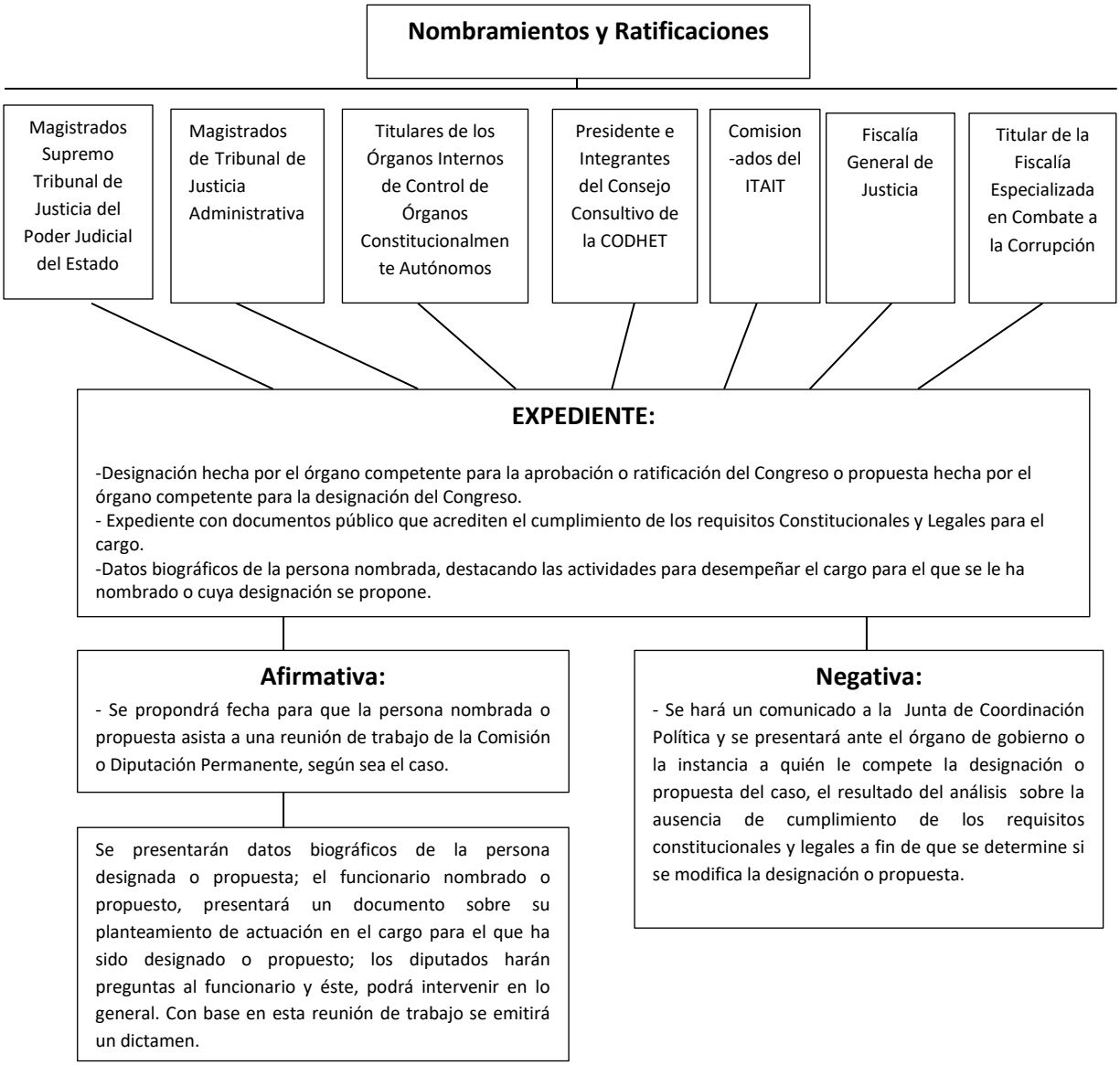
La LOFICET, en su artículo 133, establece a qué funcionarios puede nombrar o ratificar, señalando a los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado; Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa; a los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionalmente autónomos; al Titular de la Presidencia y de los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas; a los comisionados del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas; al Fiscal General de Justicia[113]; y al Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

Ahora bien, existen nombramientos que por su naturaleza y por disposición expresa en las leyes, deben ser llevados con base en una convocatoria pública, tal es el caso, del Titular de la Presidencia y de los integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, los Comisionados del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, cuyos requisitos se establecerán dentro de la misma convocatoria; así como también, de los Órganos Internos de Control y el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; para los cuales, dichos requisitos se encuentran establecidos en sus respectivas leyes.

Para el caso de nombramientos y ratificaciones la ley establece el siguiente procedimiento:

[112] Berlín Valenzuela, Francisco, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, de la Cámara de Diputados, México 1998, disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/r.pdf*

[113] En fecha15 de noviembre de 2018, se reformó la CEPT, para implementar la figura de la Fiscalía General del Estado, anteriormente Procuraduría.



Además, la Constitución de nuestro Estado señala que el Congreso designará al Auditor Superior del Estado, por el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros presentes y éste durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado para un nuevo periodo por una sola vez. De igual manera, el Congreso del Estado, por medio de la Junta de Coordinación Política, tiene como atribución, proponer al Pleno, los nombramientos de Secretario General y demás colaboradores del Congreso; tal es el caso, del Coordinador del Instituto de Investigaciones Parlamentarias, que con el voto de la mayoría de los

diputados presentes, será nombrado por un término de tres años, pudiendo ser ratificado, y sólo podrá ser removido por el mismo Pleno.

El procedimiento de los nombramientos y ratificaciones se encuentra establecido en los artículos 133 al 135 de la LOFICET.

VI.VII. JUICIO POLÍTICO Y DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA

El juicio político y la declaración de procedencia son dos procedimientos diferentes con fines distintos. Sin embargo, para entender cada uno de ellos, es necesario señalar qué es el fuero constitucional, el cual, se puede definir como aquella prerrogativa que tienen algunos servidores públicos, contemplados en la Constitución, que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del órgano legislativo al que pertenecen. El término suele utilizarse como sinónimo de inmunidad parlamentaria; puede entenderse también, como un privilegio conferido a determinados servidores públicos, para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado en los regímenes democráticos. [114]

Todas las actuaciones y fases del procedimiento del juicio político y la declaración de procedencia, encuentran su fundamento legal en la CPET, así como en los Códigos en materia penal, la LOFICET y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

VI.VII.I. Procedimiento de juicio político.

Ahora bien, el juicio político es un mecanismo para fincar responsabilidad política y sancionar con destitución y/o inhabilitación a funcionarios o servidores públicos de alto nivel que, en el ámbito de sus atribuciones, han incurrido en arbitrariedad, abuso o exceso de poder.[115]Correspondiéndole al Congreso local, instruir el

[114] Término recuperado del Sistema de Información Legislativa disponible en: *http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=127*

[115] Licona Vite, Cecilia, *Juicio Político*, Expediente Parlamentario del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, Marzo 2007, recuperado de *http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/cedip/PUBLICACIONES/EXPEDIENTE_PARLAMENTARIO/14/14.pdf*

procedimiento al juicio político, actuando como órgano de acusación, y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado como jurado de sentencia, cuyas declaraciones y resoluciones son inatacables.

El texto constitucional local, señala en el artículo 151:

> *"Podrán ser sujetos de juicio político los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal Electoral del Estado, a los Consejeros de la Judicatura, los Jueces, los Secretarios del Ejecutivo, el Fiscal General de Justicia, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas, el titular de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, los Comisionados del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas, los titulares de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos y los integrantes de los Ayuntamientos".*

Cabe señalar que el Gobernador del Estado, los Diputados al Congreso local, los Magistrados del Poder Judicial y los miembros del Consejo de la Judicatura, solo podrán ser sujetos de juicio político, en los términos de la CPEUM.

Ahora bien, el juicio político será procedente cuando los servidores públicos antes mencionados, en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Asimismo, podrá iniciarse durante el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones; y no procede por la mera expresión de ideas.

Es de señalar que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito, la denuncia ante el Congreso local, por las conductas anteriormente descritas.

VII.II Procedimiento de declaración de procedencia.

Por su parte, la declaración de procedencia es un procedimiento parlamentario por medio del cual se analiza en el Congreso, si un servidor público que goza de inmunidad procesal, es probable responsable de la comisión de un delito, con la finalidad de declarar la eliminación de aquel privilegio y ponerlo a disposición del Juez o tribunal respectivo.[116]

Cuando se presente denuncia o querella por particulares y a requerimiento del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, se podrá proceder penalmente en contra de los servidores públicos ya mencionados en el juicio político, con excepción de los integrantes de los ayuntamientos, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.

No obstante a lo anterior, el Gobernador del Estado, sólo habrá lugar a acusarlo, ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en términos del artículo 151 de la CPET, resolviendo con base en la legislación penal aplicable.

La LOFICET, señala que, será la Comisión Instructora quién esté a cargo de las tareas relacionadas con los procedimientos de juicio político y de declaración de procedencia y será ella quien deberá practicar todas las diligencias y emitirá las conclusiones sobre el procedimiento, proponiendo que se declare o no en contra del encausado, por la conducta o el hecho materia de la denuncia.

Tales conclusiones se entregarán al Presidente del Congreso quien convocará a dicho órgano legislativo para resolver sobre la imputación dentro de los tres días naturales siguientes[117], lo que se hará saber al denunciante y al servidor público denunciado, con la finalidad de que alegue lo que a su derecho convenga; dichas notificaciones se efectuarán por los Secretarios del Congreso.

---

[116] Eraña Sánchez, Miguel Ángel, "Juicio Político y Declaración de Procedencia. Dos caras del fincamiento de responsabilidades a los altos cargos dentro del Congreso de la Unión", Revista Jurídica IUS de la Universidad Latina de América, recuperado de *http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1017BF433CE2D66705257D4D00771032/$FILE/JUICIO_POL%C3%8DTICO_Y_DECLARACI%C3%93N_DE_PROCEDENCIA.pdf*

[117] Los días naturales se entienden como aquellos que componen la semana; es decir, lunes a domingo.

Por su parte, si el Congreso resolviere que procede acusar al servidor público, se remitirá la acusación al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquella ante el Tribunal. Si el Congreso resolviere no acusar, se dará por concluido el expediente.

Cabe señalar que al igual que el juicio político, las declaraciones del Congreso y del Supremo Tribunal de Justicia, respecto de la declaración de procedencia son inatacables, es decir, que es una causal de improcedencia del juicio de amparo.

VI. VIII. FUNCIÓN ELECTORAL

Actualmente y tras las diversas reformas de carácter constitucional en materia electoral que se han dado a partir de los años noventas, la participación directa tanto del Congreso de la Unión como la de los Congresos locales se ha visto limitada de manera considerable, así, al día de hoy compete la organización y administración de las elecciones a un órgano autónomo denominado Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral de Tamaulipas, en tanto que las facultades jurisdiccionales en la materia están conferidas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas. Por función electoral, explica Jorge Fernández Ruiz:

> *"…alude a la función estatal emergente atribuida a órganos del Estado, consistente en organizar y conducir el proceso electoral mediante el cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos".* [118]

En ese contexto, al día de hoy a nivel federal la participación del Poder Legislativo en el ejercicio de esa función electoral, se circunscribe al nombramiento del titular del Poder Ejecutivo en caso de falta absoluta, según lo señala el artículo 84 párrafo tercero de la CPEUM.

[118] Fernández Ruiz, Jorge, Poder Legislativo, 3ª ed., México, UNAM, Porrúa, 2010, p. 326.

En lo que respecta a nuestro Estado, dicha facultad del Legislativo se encuentra consagrada en el artículo 84, señalando como casos de la ausencia del titular del Ejecutivo, renuncia, muerte, o por violación a la Constitución General, local, sus respectivas leyes secundarias o por la comisión de un delito del orden común. Si la ausencia se produce dentro de los tres primeros años de gobierno, el Congreso reunido en sesión permanente y secreta, nombrará por la mayoría de sus miembros, un gobernador interino, que en términos de lo que señala el artículo 58 fracción XLIX constitucional deberá de promulgar el decreto para convocar a elecciones, mismas que se realizarán por el Congreso dentro de los 10 días posteriores a la toma de protesta del gobernador interino. El gobernador electo estará al frente de Poder Ejecutivo el tiempo que falte para concluir el periodo.

En el mismo contexto, si la ausencia se produce dentro de los tres últimos años de la gestión administrativa, no se convocará a nuevas elecciones y el gobernador interino nombrado por el Congreso durará en sus funciones hasta concluir el periodo.

A modo de conclusión, se advierte que con la evolución y desarrollo de la sociedad mexicana, y al mismo tiempo de existir una exigencia de mayor transparencia en la organización, conducción y resolución de controversias en materia electoral, la intervención y participación que se ha visto limitada por la creación de órganos autónomos constitucionales especializados en el ejercicio de la actuación electoral.

FUENTES

CAPÍTULO I

Bibliográficas.

ARISTÓTELES, *La política*, 16a. ed., México, Espasa Calpe Mexicana, 1984.

CASAR, María Amparo, y **MARVÁN**, Ignacio. et al., "La Rendición de Cuentas y el Poder Legislativo", en Merino, Mauricio, y López Ayllón, Sergio. et al., *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, México, UNAM, 2010.

FUENTES, Claudia, *Montesquieu: Teoría de la distribución social del poder*, Revista de ciencia política, Chile, Número 1, Volumen 31, 2011, pp. 47-61.

GONZÁLEZ VALLEJOS, Miguel, *El hombre como fin en sí mismo en el pensamiento de Robert Spaemann*, Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Andrés Bello, 2005.

HAMILTON, A., Madison, J., y Jay, J., *El federalista*, 2a.ed., Gustavo R. Velazco (Trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

HELLER, Hermann, Teoría del estado, Luis Tobio (Trad.), 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, Serie Política y Derecho, 1998.

MORA-DONATTO, Cecilia y **SÁNCHEZ**, Elia, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa,* México, UNAM, 2012.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano,* Porrúa, 1944.

Legales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Tamaulipas

FUENTES

CAPÍTULO II

Bibliográficas.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1994.

CAMACHO VARGAS, José Luis, *El Congreso Mexicano*, 5ª ed., Cámara de Diputados, 2013.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, 3ª ed., México, Porrúa, 2010.

PEDROZA, Susana, *El Congreso de la Unión. Integración y Regulación*, México, Porrúa, 1997.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano,* 40ª edición, México, Porrúa, 2013.

Legales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Política del Estado de Tamaulipas
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1824)
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1835)
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1857)
Constitución Política del Estado de Tamaulipas (1825)
Constitución Política del Estado de Tamaulipas (1871)

FUENTES

CAPÍTULO III

Bibliográficas.

BERNALES BALLESTEROS, *Enrique (Coord.), Manual parlamentario, Serie democracia, No. 5, Lima, Comisión andina de juristas.*

BERLÍN VALENZUELA, *Francisco, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1997.*

CAMACHO VARGAS, *José, El congreso mexicano, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2006.*

FERNÁNDEZ RUÍZ, *Jorge, Poder legislativo, México, Porrúa, 2003.*

Jorge de Esteban Alonso y Luis Lopez Guerra, *El régimen constitucional español, vol II, Barcelona, 1982.*

MORA-DONATTO, *Cecilia, Cambió Político y Legitimidad funcional. El Congreso Mexicano en su Encrucijada, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006.*

SERNA DE LA GARZA, *José Ma., Panorama del derecho mexicano, derecho parlamentario, México, UNAM, 1997.*

SANTAOLOLLA LÓPEZ, Fernando, Derecho parlamentario español, Madrid, Editora Nacional, 1984.

VALENCIA ESCAMILLA, *Laura, De la profesión a la profesionalización de los legisladores en México, México, ITACA, 2014.*

Electrónicas.

http://www.congresotamaulipas.gob.mx/AcercaCongreso/ComoFunciona/ComoFunciona.asp

http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=273

Legales.

Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas: LOFICET

FUENTES

CAPÍTULO IV

Bibliográficas.

AFTALION, Enrique, *Introducción del derecho.* (4ª ed.). Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho,* 57 ed, México, Porrúa, 1940.

HART, HLA, *El concepto de derecho,* Buenos Aires, Ed Abeledo Perrot, 1992.

PEREZNIETO, Leonel, *Introducción al estudio del derecho*, México, Harla, 1998.

Real Academia Española, «constitución», *Diccionario de la lengua española,* 23.ª edición, Madrid, 2014.

Legales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado de Tamaulipas

Ley de Participación Ciudadana del Estado

Ley de Educación para el Estado de Tamaulipas

Ley de Derechos del Contribuyente del Estado de Tamaulipas

Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas

Código Civil para el Estado de Tamaulipas

Código Penal para el Estado de Tamaulipas

FUENTES

CAPÍTULO V

Bibliográficas.

ALONSO DE ANTONIO, José Luis y **ALONSO DE ANTONIO**, Ángel Luis, *Derecho parlamentario*, Barcelona, J.M Bosch, 2000.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 3a. ed., México, Colección Textos Jurídicos Universitarios, OXFORD, 2008.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (Coord.), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique (Coord.), *Manual parlamentario*, Serie Democracia, No. 5, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2003.

BOTHWELL, Reece, *Manual de procedimiento parlamentario*, 3ª. Ed., Piedras, Universidad de Puerto Rico, 1964.

CARBONELL, Miguel, **PEDROZA DE LA LLAVE**, Susana Thalía, *Elementos de Técnica Legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, 2004.

CARREÑO GARCÍA, Franco y **QUINTANA VALTIERRA** Jesús, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México*, principios generales, México, Porrúa, 2006.

ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel, *Los principios Parlamentarios*, Universidad Olmeca, Porrúa, México, 2010, p. 146.

ERAÑA, MIGUEL (coord.), *Los principios parlamentarios*, t. II, El principio de orden parlamentario, México, Porrúa, 2010, p. 62.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa, 2003.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 14ª. ed., México, Porrúa, 1967, p. 55

GARZA, José y **RODRÍGUEZ**, Marcial, (Coord.), *Estudios constitucionales y parlamentarios*, México, Laguna, 1999, p. 57., tomado de FAYT, Carlos S. Derecho Político. Tomo I, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 376.

LÓPEZ OLVERA, Alejandro, *Técnica legislativa*, México, Mc, Graw Hill, 2002.

MURO RUIZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

QUINTANA, Jesús y **CARREÑO FRANCO**, *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México*, principios generales, México, Porrúa, 2006.

RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, Reyes, *El proceso de producción legislativa*, México, Revista ISONOMIA, Número 13, octubre, ITAM, 2000.

RIVAS ALBERTI, Jhenny, *Manual de técnica legislativa*, Instituto de Estudios Constitucionales, Caracas 2009.

SANTAOLOLLA LÓPEZ, Fernando, *Derecho parlamentario español,* Madrid, Editora Nacional, 1984.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 40ª. Ed., México, Porrúa, 2013.

Legales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Política del Estado de Tamaulipas
Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas

FUENTES

CAPÍTULO VI

Bibliográficas.

CERVANTES GÓMEZ, Juan Carlos. *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, México, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2012.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Poder Legislativo, 3ª ed., México, UNAM, Porrúa, 2010

Mora-Donatto, Cecilia. *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijad*, México, Cámara de Diputados, Porrúa, 2006.

Electrónicas.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, de la Cámara de diputados México 1998, recuperado de: *http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/r.pdf*

Diccionario de la Real Academia Española, disponible en *http://dle.rae.es/?id=QZrnljb*

ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, "Juicio Político y Declaración de Procedencia. Dos caras del fincamiento de responsabilidades a los altos cargos dentro del Congreso de la Unión", Revista Jurídica IUS de la Universidad Latina de América, recuperado de : *http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1017BF433CE2D66705257D4D00771032/$FILE/JUICIO_POL%C3%8DTICO_Y_DECLARACI%C3%93N_DE_PROCEDENCIA.pdf*

GONZÁLEZ MINCHACA, Dámaris, El Municipio en México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, recuperado de: *https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/republica-juridica-admin/article/view/437/397*

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 2ed. Porrúa, 1982, Universidad Nacional Autónoma de México p.262, recuperado de: *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1168/10.pdf*

LICONA VITE, Cecilia, *Juicio Político*, Expediente Parlamentario del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, Marzo 2007 recuperado de *http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/cedip/PUBLICACIONES/EXPEDIENTE_PARLAMENTARIO/14/14.pdf*

MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "Control del gasto público", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXIX, núm. 87, septiembre-diciembre de 1996, pp. 965-983. Recuperado de: *https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3454/4067*

JEZE, GASTÓN, Principios Generales del Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1947 p. 59 en Serrado Guirado, Enrique, "*El nombramiento y la toma de posesión de los Funcionarios Públicos*" Revista de Administración Pública ISSN 0034-7639, Nº 12, 1953, pp. 161-184, recuperado de: *https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2111950.pdf*

Sistema de Información Legislativa de la Secretaria de Gobernación, recuperado de: *http://sil.gobernacion.gob.mx*

Legales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Política del Estado de Tamaulipas.
Código Municipal para el Estado de Tamaulipas.
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas.
Ley sobre la Organización y funcionamiento Internos del Congreso Libre y Soberano de Tamaulipas**.**