





Evolución y actualidad del Poder Público en Tamaulipas

Evolución y actualidad del Poder Público en Tamaulipas /coordinadores Gabriel Higuera Licona, Armando Villanueva Mendoza.—Ciudad de México : Colofón ; Congreso del Estado de Tamaulipas ; Universidad Autónoma de Tamaulipas, 2019.

177 págs. ; 17 x 23 cm.

I. Separación de poderes – México (Tamaulipas) 2. Tamaulipas – Política y gobierno I. Higuera Licona, Gabriel, coord. II. Villanueva Mendoza, Armando, coord.

LC: **KGF3049 E96**

DEWEY: **342.7207 E96**

Centro Universitario Victoria
Centro de Gestión del Conocimiento. Tercer Piso
Cd. Victoria, Tamaulipas, México. C.P. 87149
consejopublicacionesuat@outlook.com

D. R. © 2019 Universidad Autónoma de Tamaulipas
Matamoros SN, Zona Centro Ciudad Victoria, Tamaulipas C.P. 87000
Consejo de Publicaciones UAT
Tel. (52) 834 3181-800 • extensión: 2948 • www.uat.edu.mx

 **Fomento Editorial** Una edición del Departamento de Fomento Editorial de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

Edificio Administrativo, planta baja, CU Victoria
Ciudad Victoria, Tamaulipas, México
Libro aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT
ISBN UAT: 978-607-8626-90-8

Colofón
Franz Hals núm. 130, Alfonso XIII
Delegación Álvaro Obregón C.P. 01460, Ciudad de México
www.colofonlibros.com • colofonedicionesacademicas@gmail.com
ISBN: 978-607-635-076-8

Publicación financiada con recurso PFCE 2019

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra incluido el diseño tipográfico y de portada, sea cual fuera el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento del Consejo de Publicaciones UAT.
Impreso en México • *Printed in Mexico* El tiraje consta de 400 ejemplares

Este libro fue dictaminado y aprobado por el Consejo de Publicaciones UAT mediante un especialista en la materia. Asimismo fue recibido por el Comité Interno de Selección de Obras de Colofón Ediciones Académicas para su valoración en la sesión del primer semestre 2019, se sometió al sistema de dictaminación a “doble ciego” por especialistas en la materia, el resultado de ambos dictámenes fue positivo.

"PARA CREAR COSAS BUENAS
PRIMERO HAY QUE CREER
EN ELAS"



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
TAMAULIPAS
—1960-2010—

Evolución y actualidad del Poder Público en Tamaulipas

Gabriel Higuera Licona
Armando Villanueva Mendoza
Coordinadores



Congreso del Estado de Tamaulipas

Gerardo Peña Flores

Presidente de la Junta de Coordinación Política



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
PARLAMENTARIAS

Comité del Instituto de Investigaciones Parlamentarias

María del Pilar Gómez Leal
Félix Fernando García Aguiar
Alberto Lara Bazaldúa
Arturo Soto Alemán
Rigoberto Ramos Ordoñez
Roque Hernández Cardona
Florentino Aarón Sáenz Cobos

Instituto de Investigaciones Parlamentarias

Gabriel Higuera Licona
Alejandro Martínez Aduna
Leonte Garza Salinas
Mauricio Sánchez Morales
Ana E. Vargas Gutiérrez
Oswaldo Garza Sagástegui



**Facultad de Derecho y
Ciencias Sociales Victoria**

Universidad Autónoma de Tamaulipas

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Victoria

Armando Villanueva Mendoza
Octavio Herrera Pérez
Ernesto Casas Cárdenas
José Francisco Lara Guerrero



VERDAD, BELLEZA, PRORIDAD

UAT



Consejo de
Publicaciones



Fomento
Editorial





Ing. José Andrés Suárez Fernández
PRESIDENTE

Dr. Julio Martínez Burnes
VICEPRESIDENTE

Dr. Héctor Manuel Cappello Y García
SECRETARIO TÉCNICO

C.P. Guillermo Mendoza Cavazos
VOCAL

Dra. Rosa Issel Acosta González
VOCAL

Lic. Víctor Hugo Guerra García
VOCAL

Consejo Editorial del Consejo de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Tamaulipas

Dra. Lourdes Arizpe Slogher • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Amalio Blanco** • Universidad Autónoma de Madrid, España | **Dra. Rosalba Casas Guerrero** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Francisco Díaz Bretones** • Universidad de Granada, España | **Dr. Rolando Díaz Lowing** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Manuel Fernández Ríos** • Universidad Autónoma de Madrid, España | **Dr. Manuel Fernández Navarro** • Universidad Autónoma Metropolitana, México | **Dra. Juana Juárez Romero** • Universidad Autónoma Metropolitana, México | **Dr. Manuel Marín Sánchez** • Universidad de Sevilla, España | **Dr. Cervando Martínez** • University of Texas at San Antonio, E.U.A. | **Dr. Darío Páez** • Universidad del País Vasco, España | **Dra. María Cristina Puga Espinosa** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. Luis Arturo Rivas Tovar** • Instituto Politécnico Nacional, México | **Dr. Aroldo Rodrigues** • University of California at Fresno, E.U.A. | **Dr. José Manuel Valenzuela Arce** • Colegio de la Frontera Norte, México | **Dra. Margarita Velázquez Gutiérrez** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dr. José Manuel Sabucedo Cameselle** • Universidad de Santiago de Compostela, España | **Dr. Alessandro Soares da Silva** • Universidad de São Paulo, Brasil | **Dr. Akexandre Dorna** • Universidad de CAEN, Francia | **Dr. Ismael Vidales Delgado** • Universidad Regiomontana, México | **Dr. José Francisco Zúñiga García** • Universidad de Granada, España | **Dr. Bernardo Jiménez** • Universidad de Guadalajara, México | **Dr. Juan Enrique Marcano Medina** • Universidad de Puerto Rico-Humacao | **Dra. Ursula Oswald** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Arq. Carlos Mario Yori** • Universidad Nacional de Colombia | **Arq. Walter Debenedetti** • Universidad de Patrimonio, Colonia, Uruguay | **Dr. Andrés Piqueras** • Universitat Jaume I, Valencia, España | **Dr. Yolanda Troyano Rodríguez** • Universidad de Sevilla, España | **Dra. María Lucero Guzmán Jiménez** • Universidad Nacional Autónoma de México | **Dra. Patricia González Aldea** • Universidad Carlos III de Madrid, España | **Dr. Marcelo Urrea** • Revista Latinoamericana de Psicología Social | **Dr. Rubén Ardila** • Universidad Nacional de Colombia | **Dr. Jorge Gissi** • Pontificia Universidad Católica de Chile | **Dr. Julio F. Villegas** • Universidad Diego Portales, Chile | **Ángel Bonifaz Ezeta** • Universidad Nacional Autónoma de México

Índice

Prefacio	11
Presentación	13
Capítulo I	15
Reseña histórica sobre la estructura y funcionamiento de los poderes públicos en Tamaulipas, 1821-2019	
<i>Octavio Herrera Pérez</i>	
I.I Relevancia de los precedentes coloniales	15
I.II. Diferenciación provincial de Santander	16
I.III. Creación del Estado Libre y Soberano de Las Tamaulipas	16
I.IV. Crisis y cese del primer federalismo	18
I.V. Vigencia del Departamento de Tamaulipas	19
I.VI. Restitución del esquema político federal	20
I.VII. Dictadura y centralización política	20
I.VIII. Resonancias del Plan de Ayutla	22
I.IX. La Reforma liberal en Tamaulipas	22
I.X. Guerra civil y Estado de Sitio	23
I.XI. Tiempo de caudillos e intervención francesa	24
I.XII. Derrocamiento de los poderes restaurados del estado	26
I.XIII. Imposición formal de un caudillo	26
I.XIV. Bajo la férula del sistema político porfirista	28
I.XV. Ruptura y turbulencias revolucionarias	29
I.XVI. Transición posrevolucionaria	31
I.XVII. Construcción de una hegemonía política regional	32
I.XVIII. Interludio de Marte R. Gómez	33
I.XIX. Cenit y colapso del Portesgilismo	34
I.XX. Presidencialismo, corporativismo partidario y el gobierno estatal	35
I.XXI. Tiempos de una transición democrática inacabada	38
Capítulo II	43
La división de poderes en México: los contextos políticos federal y estatal de Tamaulipas	
<i>Ernesto Casas Cárdenas</i>	
II.I. Planteamientos preliminares a modo de introducción	43

II.II. El fundamento liberal de la división de poderes	44
II.III. La evolución del Estado Mexicano frente a la división de poderes	47
II.IV. La experiencia de Tamaulipas sobre la división de poderes	55
II.V. Conclusiones acerca de la nueva división de poderes: Los órganos constitucionales autónomos	62
Capítulo III	67
Poder Legislativo	
<i>Leonte Garza Salinas y Mauricio Sánchez Morales</i>	
III.I. Introducción	67
III.II. Principio de División de Poderes	69
III.III. El Poder Legislativo en Tamaulipas. Generalidades	72
III.IV. La Evolución de las atribuciones del Poder Legislativo en Tamaulipas	73
III.V. Evolución Orgánica del Poder Legislativo en Tamaulipas	78
III.VI. Conclusiones	87
Capítulo IV	89
Poder Ejecutivo	
<i>Gabriel Higuera Licona y Oswaldo Garza Sagástegui</i>	
IV.I. Introducción	89
IV.II. El Poder Ejecutivo en el régimen republicano	91
IV.III. El poder Ejecutivo en la nueva visión de la separación de Poderes	92
IV.IV Poder Ejecutivo Estatal	94
IV.V La Relación del Poder Ejecutivo con los Otros Poderes Gubernamentales	97
IV. VI El Poder Ejecutivo y su reciente evolución	100
IV.VII La administración Pública	103
IV.VIII El poder Ejecutivo y la Participación Ciudadana	107
IV.IX. Los retos del Poder Ejecutivo en la actualidad	108
IV.X. A manera de conclusión	110
Capítulo V	113
Evolución de la independencia del Poder Judicial de Tamaulipas	
<i>Armando Villanueva Mendoza</i>	
V.I. Introducción	113
V.II. Situación actual	113

V.III. Reformas trascendentes para la consolidación de la independencia judicial	118
V.IV. Facultad exclusiva del Poder Judicial para impartir justicia	121
V.V. Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial	121
V.VI. Creación del Consejo de la Judicatura como órgano de administración del Poder Judicial	122
V.VII. Facultad reglamentaria para el Poder Judicial	122
V.VIII. Obligatoriedad de las resoluciones judiciales	123
V.IX. Temporalidad en el cargo de magistrado	123
V.X. Creación del fondo auxiliar para la administración de justicia	124
V.XI. Autonomía presupuestal del Poder Judicial en rango constitucional	125
V.XII. Establecimiento de la carrera judicial	125
V.XIII. Inamovilidad en el cargo de magistrados y consejeros	126
V.XIV. Establecimiento, como requisito para ser magistrado o consejero, el no haber ejercido determinados cargos públicos durante el año anterior a la elección	126
V.XV. Incompatibilidad con el ejercicio de otras funciones para quienes ejercen la judicatura.	127
V.XVI. Establecimiento del tribunal constitucional dentro de la estructura judicial	127
V.XVII. Facultad de iniciativa de ley para el Poder Judicial	127
V.XVIII. Atribución del Pleno del Supremo Tribunal De Justicia para recibir el informe anual de su presidente	127
V.XIX. Atribución del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia para aprobar el proyecto de presupuesto de egresos del poder judicial	127
V.XX. Determinación de remuneración adecuada e irrenunciable para jueces y magistrados	129
V.XXI. Designación de jueces por el Consejo de la Judicatura	130
V.XXII. Atribución del Consejo de la Judicatura para determinar el número de jueces	130
V.XXIII. Sostenimiento exclusivo de los juzgados por el Poder Judicial	131
V.XXIV. Protesta de los jueces ante el pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado	131
V.XXV. Propuestas en México y el mundo para consolidar la independencia judicial	132
V.XXVI. Conclusiones	136

Capítulo VI	139
Órganos autónomos	
<i>Alejandro Martínez Aduna y Ana Esperanza Vargas Gutiérrez</i>	
VI.I. Introducción	139
VI.II. La división del Poder y los órganos autónomos	139
VI.III. Definición	140
VI.IV. Surgimiento de los órganos autónomos	141
VI.V. Características	144
VI.VI. Los Órganos Constitucionales Autónomos en Tamaulipas	146
VI.VII. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas	146
VI.VIII. Instituto Electoral de Tamaulipas	150
VI.IX. Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas	153
VI.X. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas	156
VI.XI. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas	158
VI.XII. Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas	159
VI.XIII. Instituto de Estatal de Protección a la Identidad	161
VI.XIV. La importancia de los Órganos Autónomos	161
VI.XV. Conclusiones	163
Capítulo VII	167
Contexto socioeconómico	
<i>José Francisco Lara Guerrero</i>	
VII.I. Introducción	167
VII.II. Impacto Político	168
VII.III. Impacto Social	170
VII.IV. Impacto Económico	172
VII.V. Conclusión	175

Prefacio

La obra *Evolución y actualidad del Poder Público en Tamaulipas* representa el esfuerzo del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas y la Universidad Autónoma de Tamaulipas, por dar a conocer los diversos elementos que envuelven el ejercicio del Poder Público, analizado desde las diversas perspectivas y las diferentes áreas del conocimiento de las ramas tradicionales de las ciencias sociales como el Derecho, la Ciencia Política, la Historia, la Economía y la Sociología, entre otras especialidades, que en conjunto pretenden desentrañar la complejidad que constituye el ejercicio de Gobierno.

Si bien es cierto que el estudio del ejercicio del Poder Público se aborda desde una perspectiva multidisciplinaria y que representa la visión de cada autor sobre el devenir de las diversas instituciones en nuestro Estado; también lo es que se puede leer como una obra integral, con un alto grado de cohesión y un sentido general sobre la actualidad de las instituciones del poder en Tamaulipas.

El presente trabajo pretende ser una obra que actualice las diversas publicaciones que hasta la fecha existen sobre el Poder Público, la tradicional división de poderes y distribución de competencias, y en especial, el desarrollo y evolución dentro de Tamaulipas. Inicia con el contexto histórico; posteriormente estudia el contexto político; para enseguida desarrollar la evolución y actualidad de los Poderes tradicionales, Ejecutivo, Legislativo y Judicial; haciendo referencia al origen y desarrollo de los Órganos Constitucionales Autónomos estatales; y cierra con los impactos que la separación de los poderes generan en un contexto socioeconómico.

La intención es llegar al mayor número de lectores posibles, por lo que los autores intentamos que las ideas sean plasmadas en un lenguaje claro, sencillo y accesible, a pesar de la dificultad que por su propia naturaleza técnica y área de especialidad representa el análisis del Poder Público.

Esperamos que sea el primero de muchos ejercicios de colaboración entre el Congreso y nuestra Universidad, que propicien la realización de estudios sobre los diversos fenómenos sociales, políticos y económicos que preocupan y ocupan tanto a las instituciones como a la ciudadanía en general.

*Armando Villanueva Mendoza
Gabriel Higuera Licona*



Presentación

La obra denominada *Evolución y Actualidad del Poder Público en Tamaulipas*, es el resultado destacado que emana de la cooperación entre el Congreso del Estado de Tamaulipas y la Universidad Autónoma de Tamaulipas, que se origina en el Convenio Marco de Colaboración Interinstitucional firmado durante el mes de octubre del 2018.

El esfuerzo coordinado de ambas instituciones, representa la visión propia de cada una de éstas, pero complementadas en el sentido institucional de sus funciones y atribuciones.

El poder público es uno de los conceptos sociales que más interesan; desde la antigüedad se debaten sus conceptos, pero sobre todo se sufren o se aprovechan las consecuencias de su indebido, o buen ejercicio, según sea el caso.

La fórmula de gobierno que hasta ahora mejor ha funcionado en los Estados Nación, radica en la división orgánica y funcional de los poderes que lo ejercen; así el legislativo, ejecutivo y judicial se complementan y se controlan en beneficio de la libertad del ciudadano, y es ahí cuando cobra pleno sentido lo que alguna vez señaló Simón Bolívar: “[...] huid del país donde uno solo ejerce todos los poderes: es un país de esclavos”.¹

El texto que comentamos relata la evolución de la separación de poderes en el Estado de Tamaulipas, que como toda doctrina política se encuentra en constante evolución, donde el impulso democrático de los últimos años, ha configurado a las instituciones que nos rigen.

El Estado de Tamaulipas como parte de la República Federal adecua su sistema a éste, no obstante se destacan en la obra las particularidades propias de la evolución en nuestro Estado.

Es así como la presente obra pretende brindar al lector un panorama sencillo, ágil y dinámico sobre la evolución de los poderes públicos del Estado de Tamaulipas estudiado desde las distintas ópticas y perfiles de sus autores.

En lo referente al Capítulo I, Octavio Herrera Pérez, nos brinda un contexto general histórico sobre nuestro avance en la forma de gobierno explicando aquellos momentos importantes que trajeron consigo cambios significativos en el quehacer público.

¹ Bolívar, S. (1819). “Discurso de Angostura”, disponible en el sitio web; [...] *En un país de esclavos*, de González, F. (2019). <http://omnibus-dubitandum.blogspot.com/2017/10/el-discurso-de-angostura-ideario.html>

Ernesto Casas Cárdenas, en el Capítulo II, presenta un estudio sobre los factores políticos que se han venido presentando en los últimos años y que se ven reflejados sin lugar a dudas en la forma de gobernar y la alternancia en el Poder Ejecutivo Estatal.

En el Capítulo III, Leonte Garza Salinas y Mauricio Sánchez Morales, nos explican lo referente a la teoría de la división de poderes sus orígenes y su actual conformación, así como la explicación de algunas de las reformas en las facultades del Congreso de Tamaulipas que lo han modernizado.

Respecto al Capítulo IV, Gabriel Higuera Licona y Oswaldo Garza Sagástegui, nos exponen un panorama general de la evolución del Poder Ejecutivo Tamaulipeco, desde sus orígenes hasta la actualidad, haciendo hincapié en los avances, pero también, en los retos de la evolución democrática de este órgano.

Armando Villanueva Mendoza, en el Capítulo V, nos explica la evolución del Poder Judicial del Estado, con sus principales modificaciones y señala aquellos aspectos que aún no se han logrado aterrizar en nuestro país.

En el Capítulo VI, Alejandro Martínez Aduna y Ana Esperanza Vargas Gutiérrez, detallan la evolución de los órganos autónomos y su importante rol en la teoría de la división de poderes.

En el Capítulo VII, José Francisco Lara Guerrero, presenta los impactos que trae consigo la separación de los poderes en un contexto socioeconómico considerando, como referente de análisis, las nuevas dinámicas económicas sustentadas en el neoliberalismo y la globalización.

En el deseo de quienes proyectaron el presente texto que se convierta en una aportación sustancial para estudiantes e investigadores, así como de cualquier interesado; por lo que damos por consolidada su realización, subsistiendo como evidencia de las buenas relaciones entre el Congreso del Estado de Tamaulipas y la Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Gerardo Peña Flores
Diputado Presidente de la Junta de
Coordinación Política del Congreso
del Estado de Tamaulipas

José Andrés Suárez Fernández
Rector de la Universidad Autónoma
de Tamaulipas

Capítulo I

Reseña histórica sobre la estructura y funcionamiento de los Poderes Públicos en Tamaulipas, 1821-2019

Octavio Herrera Pérez

El presente trabajo tiene como objetivo hacer un recuento panorámico de la génesis y evolución histórica del poder público en Tamaulipas, enfocado en esencia a sus principales órganos de gobierno, desde el momento de la independencia nacional hasta el presente. Debido a la amplitud temporal que aborda, deberá comprenderse que las líneas que aquí se exponen sean una apretada síntesis de la complejidad de acontecimientos, coyunturas y especificidades de cada etapa y circunstancias políticas por las que han transitado los poderes de la entidad, como espejo inevitable a escala regional de la compleja y continua conformación del Estado mexicano.

I.I. Relevancia de los precedentes coloniales

Al momento de la consumación de la independencia nacional, la provincia del Nuevo Santander tenía apenas setenta y tres años de haber sido establecida por orden de la corona española. A pesar de haber transcurrido un corto periodo de tiempo, su demografía rondaba los sesenta mil habitantes, muy similar en número a las vecinas entidades del Nuevo Reino de León y Coahuila. Con ellas y la suma de Texas, conformaban las Provincias Internas de Oriente, una organización administrativa producto de las reformas borbónicas de la segunda mitad del siglo XVIII, la que operaba, sobre todo, el mando de una comandancia militar, un obispado y una intendencia fiscalizadora, a lo que se sumó la integración de una diputación provincial de todas ellas, como resultado de la Constitución española expedida en Cádiz en 1812. Ese fue el primer ordenamiento constitucional que operó en esta región, estableciéndose además en cada pueblo mayor de mil habitantes un

ayuntamiento elegible bajo un sistema de elección de referencia parroquial, en donde cada individuo -varón y adulto- era reconocido como ciudadano español, con plenos derechos, dejando de ser simplemente un súbdito de la corona. Es conocida la influencia del liberalismo en boga en los lineamientos de la Constitución española, lo que en sí misma significó una revolución interna en España y las Américas, y como todo cambio emergente, en medio de intensos procesos políticos y militares -aprehensión y liberación posterior del rey Fernando VII- invasión francesa a la Península Ibérica y derrota final de Napoleón; y movimientos de independencia en todas las antiguas colonias de ultramar, incluida la Nueva España, fue coartado en 1814, para reinstalarse nuevamente en 1820. Esto último sentó las bases para la independencia de México, a través del Plan de Iguala.

I.II. Diferenciación provincial de Santander

La transición entre la reinstalación de la Constitución española y la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México el 27 de septiembre de 1821, no estuvo ajena a la reinstalación de las diputaciones provinciales en todo el país. En el caso de las Provincias Internas de Oriente, motivó la disputa entre las ciudades de Monterrey y Saltillo por ser la cabecera de la diputación, circunstancia que orilló a los diputados de la provincia de Santander a formar una diputación propia en 1822 y solicitar la autorización del congreso nacional. Para ese momento estaba vigente el Imperio Mexicano, con Agustín de Iturbide como emperador. Para el gobernador del Nuevo Santander, el general Felipe de la Garza, la entronización de Iturbide violaba los tratados de Córdoba, sin ocultar sus propias tendencias federalistas; acto seguido se pronunció contra el gobierno imperial, pero pronto fue obligado a deponer las armas. Pero el emperador, lejos de mostrar una actitud conciliadora en la esfera política nacional, profundizó las contradicciones de su gobierno, máxime con la disolución del congreso, lo que al final motivó su abdicación en 1823, justo cuando se reconocía la validez de la diputación provincial de Santander, condición que le permitió ser parte del conglomerado de provincias que firmaron el pacto constitutivo de la federación mexicana, en enero de 1824. Por tanto, al ser reconocida esta provincia norteña como una de las nuevas entidades federativas, se generó la permuta de su nomenclatura, dejando de llamarse Santander, para ser ahora identificada como el estado libre y soberano de las Tamaulipas.

I.III. Creación del Estado Libre y Soberano de Las Tamaulipas

Tras la caída del gobierno imperial, la diputación de Santander en julio de 1823 recibió en la villa de San Carlos comunicaciones de la diputación de Guadalajara y del ayuntamiento de Saltillo, exhortándola a sumarse a una convocatoria para

integrar un congreso federal. También se supo en la villa de Aguayo sobre la proclamación hecha en Monterrey a favor de la federación, lo que motivó la redacción de un manifiesto en ese mismo sentido, en el que por primera vez se habla de la “provincia de Santander o de las Tamaulipas”, referido este último término a la nomenclatura de las serranías costeras situadas en su territorio; documento debido a la pluma del presbítero José Eustaquio Fernández. El paso siguiente fue el refrendo promovido el 6 de octubre por la diputación provincial y el nuevo jefe político, Juan Francisco Gutiérrez, para comprobar la adhesión al pacto federal por cada una de las poblaciones; a la vez se designaron representantes para formar una junta general de la provincia. Bajo estos principios, la provincia de Santander, llamada en lo sucesivo como estado de Tamaulipas, participó en la firma del Acta Constitutiva de la Federación, a fines de enero de 1824, representada por el diputado Pedro Paredes y Serna.

Localmente el primer congreso constituyente del estado se estableció en la villa de Padilla, el 7 de julio de 1824. Dos días más tarde se expidió el decreto número uno, por el que se extinguían las funciones de la diputación y se procedía a la organización interior del nuevo gobierno. Los primeros diputados fueron José Antonio Gutiérrez de Lara, José Eustaquio Fernández, Juan Echeandía, Miguel de la Garza, José Antonio Barón y Raga, José Ignacio Gil, José Feliciano Ortiz, Juan Nepomuceno de la Barrera, Francisco María de la Garza, Rafael Benavides y Venustiano Barragán. Y como titular del poder ejecutivo se designó al coronel José Bernardo Gutiérrez de Lara, uno de los cuatro diputados suplentes. También se creó el tribunal supletorio de segunda instancia, basado aún en la legislación emanada de las cortes de Cádiz, pero a partir de ese momento vería los negocios judiciales que antes se canalizaban a la audiencia de México. Sus primeros magistrados fueron Juan de Villatoro, Alexo de Rubalcaba y José Indalecio Fernández.

Un episodio relevante en el momento fundacional del nuevo estado de Tamaulipas fue el desembarco en Soto la Marina del ex emperador Agustín de Iturbide, quien había salido del país al exilio en Europa, pero al conocer las amenazas de la Santa Alianza contra la independencia de México, quiso retornar al país a coadyuvar en su defensa. Sin embargo, el congreso general lo había declarado formalmente proscrito, carente de cualquier derecho y sujeto a la pena de muerte en caso de retorno. Conducido a Padilla por el general Felipe de la Garza, el congreso de Tamaulipas eludió cualquier responsabilidad, limitándose a aplicar el decreto de proscripción, para enseguida ser pasado por las armas.

Ya en la marcha del gobierno, muy pronto comenzaron a surgir las diferencias entre los distintos grupos políticos que integraban la legislatura, convertida ésta en la verdadera balanza del naciente poder local. Y, por tanto,

ante la ausencia del gobernador, fue acusado de negocios ilícitos en la aduana del Refugio, por lo que acabó por renunciar a su cargo, al que siguieron buena parte de los miembros del gobierno. Estos eventos eran resultado de la inexistente práctica política previa en la entidad, antes dominada por la férula militar realista; y, naturalmente, por el deseo del control del poder local. Así se manifestó con el triunfo de la facción que pugnaba desde tiempo atrás por hacer de Aguayo la cabecera de la provincia, villa a la que ahora convirtieron en capital definitiva de la entidad, denominándola Ciudad Victoria, donde se instaló el congreso en la primavera de 1825 y el 6 de mayo de promulgó la primera Constitución política del estado. En este texto se refrendó el sistema federal de la entidad y dispuso la organización de la estructura gubernamental, lo mismo que estipuló los derechos y garantías individuales, el libre tránsito y la libertad de imprenta, quedando igualmente abolida la esclavitud. Se consagró en la Constitución la figura del vicegobernador y el Consejo de Gobierno, que más tarde desaparecerían. Esta vez la división tripartita de poderes se completó con la integración de la Corte Suprema de Justicia. En el plano territorial, la Constitución contempló la división del estado en tres departamentos, a cargo de un jefe político, en cuya cabecera radicarían los juzgados de primera instancia. Lucas Fernández sería el primer gobernador electo conforme a los lineamientos constitucionales, quien asumió su mandato en enero de 1826 y lo culminó en octubre de 1829, caracterizado por sentar las bases de la administración pública estatal, fomentar el ramo de la educación y expedir leyes de colonización.

I.IV. Crisis y cese del primer federalismo

Como en todo el país, y de hecho en respuesta a lo que acontecía en el contexto político nacional, la vigencia del primer régimen federal en Tamaulipas fue muy inestable. Esto se observó tras la sucesión gubernamental en 1829, al ser depuesto el nuevo mandatario, José Antonio Fernández, como consecuencia de la repercusión en el estado de la rebelión del plan de Jalapa que derrocó al presidente Vicente Guerrero. Tal derrocamiento fue encabezado por Francisco Vital Fernández, inspector general de las milicias locales, el brazo armado de la fuerza pública de la entidad, ahora al servicio de una causa política. Sin embargo, la legislatura recuperó el control y mantuvo un frágil equilibrio en el ejecutivo estatal, en el que se sucedieron varios personajes en un corto tiempo. Así las cosas, en la sucesión gubernamental de 1831 nuevamente afloraron las disputas y alianzas entre los grupos políticos locales, que ya comenzaban a acrisolar sus propias agendas y ambiciones de espacios de poder. Fue entonces que las aspiraciones como futuro gobernador por parte del terrateniente y comerciante de Tampico, José Antonio

Quintero, fueron bloqueadas por la alianza entre el clan fronterizo -compuesto por Juan Nepomuceno Molano y Antonio Canales Rosillo- y Francisco Vital Fernández, al lograr que éste se hiciera cargo del gobierno. Sin embargo, la desestabilización completa del pulso político de la entidad tendría lugar a partir de 1832 y el siguiente año, también como consecuencia del quebrantamiento del régimen federal a nivel nacional.

I.V. Vigencia del Departamento de Tamaulipas

Para 1834 la crisis del federalismo motivó que afloraran las tendencias a implantar un régimen republicano unitario, a lo que se sumaron los factores reales del poder, que eran el ejército, la iglesia y las clases dominantes de la sociedad mexicana. Entonces hubo pronunciamientos en varias partes del país de las guarniciones militares, como en Matamoros y Tampico, que apoyaron la formalización de una república central, regida por las Siete Leyes Constitucionales, que contemplaban un poder ejecutivo nacional fuerte, sancionado por un Supremo Poder Conservador, y cuyo protagonista para concretar este proyecto político sería el general Antonio López de Santa Anna. Esta medida implicó la derogación de las legislaturas locales y de la mayoría de los ayuntamientos en el país, convirtiéndose los estados en departamentos, bajo el mando de una junta electiva y un gobernador designado directamente por el presidente; y en las regiones, funcionaron los prefectos y subprefectos políticos. Bajo esa estructura, la mayoría de los grupos políticos locales fueron marginados de las decisiones públicas, perdiendo sus espacios de poder regional. A la par se aplicaron medidas económicas prohibicionistas al comercio exterior; en el caso de Tamaulipas constriñó notablemente las operaciones de los puertos de Matamoros y Tampico, en tanto que el de Soto la Marina fue clausurado. Y bajo estas nuevas condiciones, el terrateniente y potentado José Antonio Quintero ocupó el gobierno de la entidad. En cuanto a la sustitución de la legislatura, se integró primero una junta departamental que más tarde se denominó asamblea departamental, compuesta en ambos casos por integrantes designados por el gobernador, entre los que destacaban miembros de los ayuntamientos de Tampico, Victoria y Matamoros, los únicos que permanecieron vigentes en la entidad durante el centralismo, en tanto que el resto de los cabildos fueron derogados.

Cabe señalar que en este período y con el pretexto de la centralización política del país, se independizaron los colonos angloamericanos asentados en Texas. Por su parte, el grupo político del clan fronterizo, Molano, Canales y Jesús Cárdenas, detonaron un movimiento armado federalista entre 1838 y 1840, que logró finalmente transigir con la autoridad central, y recuperar sus espacios de poder dentro del esquema local centralista.

I.VI. Restitución del esquema político federal

La república central tendría un nuevo y más acabado ordenamiento legal en las llamadas Bases Orgánicas, expedidas en 1843, lo que favoreció la actuación del presidente López de Santa Anna como virtual dictador; Tamaulipas en ese tiempo quedó bajo la férula de un gobernador militar, el general Ignacio Gutiérrez. Para ese momento las contradicciones del centralismo, al querer controlar al país entero desde la ciudad de México, aunada la creciente amenaza de una guerra con Estados Unidos, que finalmente se perfiló en 1845 con la anexión de Texas a ese país, hizo que Santa Anna fuera depuesto. El problema era que el país estaba políticamente muy fragmentado y polarizado, e incluso ya con la guerra de intervención estadounidense encima, hubo un complot para una reimplantación monárquica, en tanto que varias entidades se desentendieron en apoyar la grave emergencia nacional de la guerra. Esto originó el retorno del federalismo en agosto de 1846, cuando la ciudad de Matamoros estaba ya ocupada por el ejército invasor y los puertos mexicanos padecían el acoso de la armada americana. Localmente hubo un pacto entre los grupos políticos que continuaban vigentes en el escenario, particularmente Francisco Vital Fernández y el clan fronterizo. De esos arreglos resultó que Vital Fernández ocupara la gubernatura y promulgara la Constitución reformada de 1848. Y conforme a ese mismo orden legal, tras los comicios en los que se impuso un miembro del clan fronterizo, Jesús Cárdenas, Fernández debió entregarle el poder, a pesar de que había hecho cuanto pudo para impedir su triunfo; y ante su creciente insatisfacción, motivada también por el acoso que sufrió de parte del nuevo mandatario, intentó derrocarlo con violencia a inicios de 1850. Sin embargo, el golpe de estado fracasó, al tener los fronterizos el apoyo nacional de parte del presidente Mariano Arista -con quien habían negociado la paz en 1840 de su rebelión federalista-, de ahí que, en su huida, Vital Fernández fuera aprehendido y asesinado cerca de Jaumave.

I.VII. Dictadura y centralización política

En 1852 el gobernador Jesús Cárdenas hizo los arreglos formales necesarios para lograr su reelección al frente del gobierno del estado, una medida ilegal que provocó el malestar entre los distintos grupos políticos del estado -tanto emergentes como tradicionales-, los cuales de momento no pudieron impedir la realización de unos comicios amañados, ya que el clan fronterizo -Antonio Canales era el jefe militar *de facto* en la entidad-, controlaba todo. Pero la oportunidad pronto se presentaría al promulgarse en Guadalajara el Plan del Hospicio, que desalojó al presidente Arista del poder. Esto motivó en Tamaulipas a los opositores locales a lanzarse contra el gobierno del estado, al estallar en Matamoros una rebelión por parte

del joven diputado Rufino Rodríguez, y otra en Tampico a cargo de un miembro de la elite porteña, Ramón Prieto. Carentes ya de apoyos nacionales, Cárdenas y Canales huyeron del estado. En diciembre de aquel año ocupó brevemente el gobierno estatal Juan José de la Garza, recién titulado como abogado en el colegio de San Ildefonso, y vinculado al grupo porteño del que dependía entonces, por lo que traspasó el poder a Ramón Prieto, el principal contendiente opositor en la justa electoral contra la reelección de Cárdenas. Por su parte, los jefes del ejército acantonado en Matamoros no estuvieron ajenos a los acontecimientos -como lo habían hecho al intervenir en los asuntos políticos de la entidad desde 1832-, más aún porque la situación nacional era poco clara en aquel momento. En Tampico el comandante del puerto, Francisco García Casanova, apoyó a Prieto, mientras en Camargo, el general Valentín Cruz, proclamó el Plan de los Fresnos, que desconocía el mando del general Francisco Ávalos, situado en Matamoros desde 1850, y quien había sido un firme aliado de Cárdenas y Canales.

En ese momento el estado de Tamaulipas se encontró en una situación política muy precaria, ante el colapso del poder con base en grupos entrelazados regional y familiarmente y en asociación con sus clientelas de adeptos, sin que hubiesen surgido instituciones más firmes que administraran las cuestiones públicas de la entidad. De ahí el peso decisivo del ejército, una corporación representativa del antiguo régimen, que continuó sin mayor alteración tras la posguerra americana y que tenía en Tamaulipas varias de sus principales guarniciones a nivel nacional. Entonces el general García Casanova no vaciló en asesinar a Rufino Rodríguez, recién nombrado jefe de las guardias nacionales, cargando el gobernador Ramón Prieto también con el peso de ese crimen, pero sin que le llegara a preocupar mucho, ya que al haberse trasladado a Tampico con la oficina del ejecutivo, desde allí dio un paso hacia la desintegración territorial de Tamaulipas, al autorizar la anexión de Mier a Nuevo León y al admitir a varios cantones de la Huasteca a incorporarse a Tamaulipas. Sus argumentos eran los de admitir la demanda de esos pueblos, pero realmente quería consumar la creación del estado de la Huasteca, un anhelo perfilado por las elites comerciales de Tampico desde tiempo atrás.

Mientras tanto a nivel nacional tras la salida de Arista de la presidencia, este cargo fue ocupado por Juan Bautista Ceballos, titular de la Suprema Corte de Justicia, quien tuvo serios problemas para convocar a una legislatura constituyente. Esto fue aprovechado por el ejército, que impulsó la redacción de los Convenios de Zavaleta, que promovían la instauración de un nuevo orden político de carácter conservador, centralista y dictatorial, diseñado para el hombre imprescindible de la milicia: Antonio López de Santa Anna. Con el arribo al poder de este personaje, el gobernador Francisco Villasana -que había sustituido a Prieto por conculcar

escandalosamente la constitución del estado-, fue incapaz de impedir que se nombrara desde la ciudad de México al general Adrián Woll como gobernador y comandante militar de la entidad, en una franca decisión de autoritarismo, que este jefe replicó con especial tesón durante su breve gestión.

I.VIII. Resonancias del Plan de Ayutla

Para la primavera de 1854 el gobierno de Santa Anna, que denotaba una virtual entronización al llamársele como “su alteza serenísima”, sufrió una fuerte sacudida al estallar una rebelión en su contra en las montañas del sur del país bajo la bandera del Plan de Ayutla. Este movimiento hizo eco en Tamaulipas, donde dos rebeliones intentaron hacer su aporte a la lucha ese mismo año, pero fueron sofocadas por el ejército; una ocurrió en Ciudad Victoria, plaza mártir al ser bárbaramente arrasada por la milicia santanista, y la otra en la frontera, bajo el pronunciamiento de San Lorenzo de la Mesa; dichas manifestaciones, los planes políticos -con las armas o sin ellas-, eran un modo de incidir en la política, tal como se hizo patente durante buena parte del siglo XIX en todo el país.

Mientras cundía la disidencia armada contra la dictadura de Santa Anna, un grupo de liberales de talla nacional se refugiaron en Brownsville -Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga y Manuel Gómez-, y desde allí organizaron una junta revolucionaria, a la que se integró el tamaulipeco Juan José de la Garza. Por su parte, y con el propósito de reivindicar su posición política, José María Carbajal se acercó a la junta, ofreciendo sus servicios militares a la causa liberal. Sin embargo, no fue este grupo el que detonó la rebelión liberal en el noreste, sino Santiago Vidaurri, un experimentado burócrata del gobierno de Nuevo León, quien expidió en Lampazos su propio plan político; enseguida ocupó Monterrey y después Saltillo, acciones que le permitieron erigirse en el líder indiscutible en la región, sin estar dispuesto a compartir su poder en igualdad de mando. Por tanto, Carbajal se decantó en participar, mientras que De la Garza estuvo dispuesto a encabezar la segunda jefatura del Ejército Restaurador de la Libertad, como paso necesario mientras se apoderaba de las plazas de Matamoros y Tampico, al tiempo que se autoproclamó como gobernador de Tamaulipas. Al final, Woll abandonó Matamoros y se pactó con la guarnición una salida honrosa hacia el interior del país, mientras que el jefe de la plaza de Tampico, Juan Bautista Traconis, se mantuvo en el ejército hasta tiempo después de la salida de Santa Anna, durante el gobierno de transición de Martín Carrera.

I.IX. La Reforma liberal en Tamaulipas

La reconstitución institucional de los poderes públicos en Tamaulipas durante la reforma liberal dio inicio el 5 de diciembre de 1855, al integrarse el Consejo de

Estado, compuesto por destacados líderes de esa facción política. Enseguida, y en base a lo dispuesto en el Plan de Ayutla, se expidió un Estatuto Orgánico para el gobierno provisional de la entidad, que funcionaría en tanto se redactara una nueva Constitución local. En ese documento se definió a Tamaulipas con la categoría político-administrativa de estado, perteneciente a una república federal, fijando su propia normativa administrativa en lo político, en lo relativo a la justicia y en el aspecto hacendario; y en cuanto a los derechos individuales, se definieron algunas ideas sobre las garantías de la propiedad y de la seguridad de las personas. También se legitimó la investidura gubernamental de Juan José de la Garza.

En cuanto al acontecer de los hechos que siguieron a esta gran transformación nacional y local el trayecto no fue nada fácil, al estar enraizadas muchas de las viejas prácticas del antiguo régimen, lo mismo que afloraron las ambiciones de los nuevos protagonistas políticos. En este último aspecto destacó la ambición hegemónica del gobernador nuevoleonés, quien al controlar las aduanas federales de la frontera con autorización del presidente Juan Álvarez, comenzó a erigir un bastión de poder autárquico con cabecera en Monterrey, realizando su mayor desplante con la anexión de Coahuila a Nuevo León, a contrapelo inclusive de las decisiones del Congreso Constituyente. Vidaurri también cuestionó la autoridad de Garza en Tamaulipas, al promover abiertas disidencias armadas en el puerto de Tampico contra el gobierno del estado, una vez que el gobernador de esta entidad quiso apartarse de la férula del emergente caudillo del noreste. El gobernador de Nuevo León llegó a desafiar incluso al gobierno nacional y en consecuencia fue obligado por la fuerza a acatar las resoluciones federales. En medio de esta turbulencia Garza debió dejar momentáneamente el gobierno para pacificar Tampico, acatando una decisión salomónica del presidente Ignacio Comonfort. No obstante, fue electo legítimamente como gobernador de la entidad poco después, promulgando la Constitución política de Tamaulipas el 5 de diciembre de 1857, en consonancia con la carta magna nacional.

I.X. Guerra civil y Estado de Sitio

Con el desconocimiento de la Constitución federal por el presidente Ignacio Comonfort, el país se vio envuelto en un grave conflicto civil denominado Guerra de Reforma o de los Tres Años. El país quedó dividido en dos bandos perfectamente definidos, por un lado, los liberales y por el otro, el partido conservador. Ambos organizaron su propio gobierno y se dispusieron a eliminarse mutuamente. El licenciado Benito Juárez, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asumió el poder ejecutivo y mantuvo la continuidad del orden constitucional. Ante estos hechos, en Tamaulipas, el gobernador Juan José de la Garza reasumió la

soberanía de la entidad al romperse el pacto federal, que le permitió plena autonomía para hacer uso de las rentas nacionales, sobre todo los productos de las aduanas marítimas y fronterizas. Enseguida emprendió su propio esfuerzo para coadyuvar con la lucha del gobierno liberal, llegando a auxiliar al presidente Juárez, sitiado en el puerto de Veracruz. Tras el triunfo del partido liberal a mediados de 1861, localmente tuvo verificativo un proceso electoral, del que resultaron unos comicios impugnados por ambos contendientes, uno de ellos, Cipriano Guerrero, identificado con el gobernador Garza. Al buscar una salida política con el nombramiento de un mandatario provisional en manos del presidente de la Corte, Modesto Ortiz, se agravó el conflicto, ya que el otro candidato participante -Jesús de la Serna-, se había erigido como el nuevo mandatario de la entidad. Entonces estalló una guerra civil, al tomar los puertos de Matamoros y Tampico los partidarios de Guerrero/Ortiz, llamados los crinolinos o amarillos, mientras que los adeptos a Serna, entre ellos el impetuoso José María Carbajal, se identificaron como los rojos. La lucha entre rojos y crinolinos fue muy cruenta, llegando a paralizar el comercio de Matamoros por varios meses y dañar la ciudad, justo al momento -inicios de 1862-, cuando el país se encontraba amagado por una intervención extranjera a cargo de la Triple Alianza compuesta por Inglaterra, España y Francia. Por esta razón el presidente Juárez impuso un estado de sitio en Tamaulipas, delegando la pacificación de la entidad a Santiago Vidaurri, el poderoso gobernador de Nuevo León, quien ni tardo ni perezoso comenzó por controlar las aduanas, y para hacer frente a las cuestiones políticas de la entidad, nombró al expresidente Comonfort como gobernador de Tamaulipas, a pesar de la oposición de Juárez. Ajeno a los intereses locales, Comonfort pudo organizar una fuerza armada con los combatientes de la guerra civil local, partiendo con ella al interior del país a combatir la intervención francesa, que ya había comenzado.

I.XI. Tiempo de caudillos e intervención francesa

Entre 1862 y 1864 el gobierno federal tuvo injerencia directa en la conducción política del estado de Tamaulipas, conforme el decreto de la imposición de un estado de sitio; fue en este momento y para mejor administración de la entidad, que se creó el cuarto distrito, con cabecera en Tula. No obstante, factores externos hicieron que los líderes locales ambicionaran el control del poder de la entidad o de regiones de ella, como la estratégica franja fronteriza. Se iniciaba así una era en que afloraría a plenitud la competencia política a través del modelo del caudillaje o del poder de hombres fuertes, a pesar de los eventos nacionales o externos que incidieran en el estado, cuya pauta se prolongaría durante dos décadas. En cuanto a los factores que impactaron en Tamaulipas, uno, se ha dicho, fue la intervención francesa, que

de momento solo implicó una breve ocupación de Tampico; por otra parte, y de manera más trascendente fue la resonancia económica de la Guerra Civil en los Estados Unidos, ya que al ser bloqueados los puertos sureños por la marina yanqui, buena parte de la producción de los estados confederados se canalizó a través de la frontera mexicana para salir al mercado mundial, provocando una notable bonanza en todo el norte de la entidad, especialmente en Matamoros y el puerto situado en la boca del río, Bagdad. Aprovechando estos acontecimientos, a fines de 1863 el general conservador de origen español, José María Cobos, exiliado en Brownsville, atrajo la adhesión de uno de los jefes locales de la guarnición de Matamoros, Juan Nepomuceno Cortina, quien estaba inconforme con el gobernador nombrado por Juárez -Manuel Ruiz-, a quien le dieron un golpe de estado. Sin embargo, al proclamar Cobos sus verdaderas intenciones de apoyar la intervención francesa, Cortina lo fusiló, al tiempo que llamaba al ex gobernador de los rojos, Serna, para hacerse cargo del gobierno, pero en realidad el jefe militar mantenía el poder. Vinieron luego algunos acuerdos para que las cosas volvieran a su estado original, aceptando Cortina enrolarse para acudir al centro del país. Pero más tardó en secarse la tinta del acuerdo, en enero de 1864, cuando este jefe fronterizo hizo huir a Ruiz a cañonazos, y se erigió él mismo como gobernador del estado, granjeándose de inmediato la voluntad del visitador de aduanas del gobierno federal, al remitir al presidente Juárez una importante suma de dinero, que aceptó y ratificó el cargo de Cortina, al encontrarse ya en su ruta de escape hacia Paso del Norte ante la ocupación de la ciudad de México por el ejército francés.

Lo relevante políticamente en Tamaulipas del periodo comprendido entre agosto de 1864 y agosto de 1867, fue la fragmentación del poder local, la disputa entre los intereses de los caudillos regionales y el gobierno federal, y, claro, la breve perturbación del imperio de Maximiliano de Habsburgo; una etapa en la que prevaleció, en todo momento, el estado de sitio implantado por Juárez desde 1862. En cuando a la conducción política en la entidad no hubo un mando único. Cortina se adhirió sin combatir cuando fue presionado por el ejército imperialista, aunque más tarde regresó a las filas de la república y se arrogó el título de gobernador. Juárez por su parte había nombrado a José María Carbajal como gobernador, pero al irse a Estados Unidos a conseguir recursos para la guerra, transmitió la estafeta a Francisco de León, al tiempo que otros tres jefes republicanos, entre ellos el coronel Servando Canales -que lo hizo con violencia, en Matamoros, apoyado por un jefe militar estadounidense-, se autoproclamaban como los verdaderos gobernadores del estado, y todo ello en medio de la lucha contra el imperio y los invasores franceses.

I.XII. Derrocamiento de los poderes restaurados del estado

En agosto de 1867, cuando la república apenas comenzaba a restaurarse, el problemático caso de Tamaulipas se resolvió de momento con el nombramiento de Desiderio Pavón como gobernador y comandante militar de la entidad. Era un jefe oriundo de la Huasteca veracruzana, conocedor en parte de las graves disensiones entre los caudillos locales tamaulipecos. Su misión fue el convocar a elecciones y reconstruir el orden constitucional en la entidad, lo que no estuvo exento de complicaciones. Celebrados los comicios, resultó victorioso el licenciado Juan José de la Garza, pero sus oponentes se negaron a reconocerlo, a pesar de celebrarse dos rondas electorales. Entonces el presidente electo de la Suprema Corte de Justicia, Francisco L. Saldaña, ocupó provisionalmente la gubernatura, luego de forzar a Pavón a entregar el mando. Finalmente, el 25 de mayo de 1868 Garza fue declarado gobernador por la legislatura estatal. Sin embargo, a los pocos días estalló una rebelión política en contra del nuevo mandatario, impulsada por varios de sus émulos más acérrimos, entre ellos el coronel Canales. Lo que siguió fue una nueva y cruenta guerra civil que desgarró nuevamente la marcha institucional de la entidad. Incluso intervino el ejército federal para apuntalar a los poderes constituidos del estado, pero eso agravó la situación. Y en esa vorágine de odios políticos, dos hermanos del gobernador fueron arteramente asesinados. Vista la complicada situación en Tamaulipas, el general Sóstenes Rocha pactó la pacificación de los rebeldes directamente con Canales; él y sus adeptos se comprometían a reconocer al gobierno local, acuerdo que autorizó el presidente Juárez. A pesar del arreglo, Garza lo rechazó, porque legitimaba a los rebeldes, quienes en realidad solo querían ganar tiempo, como en efecto se vio cuando impidieron que el gobernador retornara a Ciudad Victoria a reorganizar su gobierno, tras permanecer mucho tiempo refugiado en Tampico. Entonces, Garza renunció en enero de 1870.

I.XIII. Imposición formal de un caudillo

Con la caída de Juan José de la Garza se allanó el camino para que Servando Canales comenzara a implantar su hegemonía política en Tamaulipas, quien accedió formalmente al poder al ser electo gobernador constitucional en septiembre de 1870. Durante su mandato promulgaría una nueva Constitución política de la entidad en 1871, en la que se incorporaron los principios de las Leyes de la Reforma. Organizó el sistema electoral y reglamentó la organización de las guardias nacionales, fortaleciendo su gobierno en otras áreas, a tal punto de permitirle la reelección en el gobierno. Respecto al contexto nacional, Canales mantuvo gran autonomía respecto a la política centralizadora de Juárez, pero en cambio ayudó al gobierno federal a combatir la insurrección anti-juarista en 1870 y contener la

rebelión de la Noria en 1872. En la esfera interna, la piedra en el zapato para Canales fue la presencia de Juan Nepomuceno Cortina, en Matamoros, su enemigo acérrimo, quien al contar con respaldos en el ejército se podía mantener vigente, a pesar de las impugnaciones que le hacían desde el sur de Texas de ser el promotor del abigeato y otros graves delitos a través de la frontera; lo que era una cuenta pendiente sin saldar, debido a que en 1859 Cortina, en su calidad de ciudadano americano, invadió Brownsville y mató algunos americanos, como parte de la xenofobia y lucha racial que se generó después de 1848 con la imposición del poder anglo en el territorio que antes había sido de Tamaulipas. Aun así, Cortina llegó a ser alcalde de Matamoros, pero al convertirse los reclamos americanos en un asunto diplomático, el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada lo alejó de la frontera en 1875. Parecía que venían mejores tiempos para Canales, a no ser que pronto estalló la rebelión de Tuxtepec, encabezada por el general Porfirio Díaz, que por segunda vez tomaba las armas para hacerse de la presidencia de la república. Lo delicado de esta cuestión para el gobernador Canales fue que Díaz hizo del norte de Tamaulipas el punto de arranque de sus operaciones militares, proviniendo del sur de Texas, donde hizo diversas alianzas con varios magnates estadounidenses y obtuvo la tácita tolerancia de las autoridades americanas, a pesar del reclamo diplomático mexicano. El general Díaz ocupó la plaza de Matamoros y comenzó a tejer alianzas con varios de los caudillos del noreste. Canales mientras tanto, aunque tenía contactos con los adeptos a Díaz, se veía entre la espada y la pared frente al gobierno de Lerdo de Tejada, más aún que estaba próxima su reelección. Finalmente se adhirió al movimiento de Tuxtepec, no sin antes recibir del congreso local amplias facultades, sobre todo de financiamiento por medio de contratación de bonos de deuda. Y una vez triunfante Díaz, este jefe militar cumplió uno de los pactos con las elites del sur de Texas, al alejar a Cortina definitivamente de la frontera, quien al calor de la rebelión había retornado a Tamaulipas. Quedó ahora sí libre el camino y sin escollos para Servando Canales en la entidad. Sin embargo, el nuevo gobierno *de facto*, encarnado en la figura de Díaz, tenía como objetivo ir eliminando a los caudillos regionales y a la par fortalecer el poder federal. Por ello Canales se vio impedido a conservar indefinidamente el gobierno del estado, al ser contrario a una nueva disposición que impedía que a la vez ejercieran la comandancia militar de la entidad. Eso lo orilló a ejercer el poder estatal en forma francamente caciquil, al ocupar el gobierno personajes completamente afectos a él. Incluso, cuando en 1880, nuevamente quiso ocupar el gobierno, un impedimento antirreeleccionista fue mañosamente utilizado por el presidente Díaz para impedirselo. No obstante, impuso a su hermano, Antonio Canales. Y, animado por el fin del gobierno de Díaz, se dio el lujo de hacer alarde de su poder al trasladar formalmente la capital a

Matamoros. Sin embargo, murió al año siguiente, sin que tal medida se consolidara, por lo que los poderes del estado retornaron a Ciudad Victoria.

I.IV. Bajo la férula del sistema político porfirista

Con la muerte de Servando Canales su grupo político quedó en la orfandad, siendo sometido a la presión del gobierno federal, no obstante que por cuatro años ocupara la presidencia el tamaulipeco Manuel González; el caso era que el mandatario respondía a los lineamientos de una política nacional no sujeta a los intereses regionales. Y es que hasta entonces tenía pocos vínculos efectivos en Tamaulipas, pero los cultivó, al radicar allí uno de sus hijos, que pronto se convirtió en uno de los empresarios más prominentes en la capital del estado, desde donde comenzó a adquirir enormes extensiones de tierras -principalmente antiguas haciendas coloniales-, que sumadas a las propiedades que poseía en la Huasteca, fortalecieron su emporio, cuya cabecera era la hacienda de Chapingo, situada en las cercanías de Texcoco.

Al término de su mandato en 1884, Antonio Canales pudo transmitir el gobierno a su cuñado, el general Rómulo Cuéllar, justo en el que el general Díaz iniciaba su segundo mandato presidencial, y ahora sí, propuesto a dismantelar los cotos de poder regional en aras de la centralización política nacional, bajo la apariencia formal del federalismo. Para asegurarse en sus propósitos, el presidente envió a Tamaulipas a un incondicional suyo, el general Eulalio Vela, a la vez que manipuló las elecciones locales y federales en la sucesión de 1888, para evitar que el hijo del ex presidente se postulara al gobierno del estado. En compensación, Cuéllar fue nombrado senador de la república y al hijo del general González se le dejó enriquecerse al amparo del poder, pero no desde adentro del gobierno.

El ingeniero Alejandro Prieto inauguró el segundo ciclo del porfiriato en Tamaulipas, al asumir el gobierno del estado en 1888, reeligiéndose hasta culminar su tarea como gobernador en 1896. Estaba emparentado con las familias de varios ex gobernadores con raíces en el puerto de Tampico y poseía una formación profesional de ingeniero civil en la capital del país. Fue un activo impulsor de la organización administrativa e institucional del gobierno del estado. Coincidió su mandato con la presencia en Nuevo León del general Bernardo Reyes, con el que tuvo serias diferencias, entre ellas la delimitación entre ambas entidades. Aun así, ambos personajes coadyuvaron en la federalización de la frontera, abatiendo al contrabando y a cualquier oposición política, que la hubo, a través del doctor Ignacio Martínez -asesinado en Laredo, Texas-, y en la frustrada rebelión de Catarino Erasmo Garza. Durante su mandato y a diferencia de la inercia que predominaba en el país de legalizar la reelección indefinida del ejecutivo estatal,

Prieto decretó una sola reelección en el caso de Tamaulipas. También en esta época los visitadores políticos dejaron de tener vigencia y con ello las antiguas jefaturas políticas existentes en la entidad.

Sucedió a Prieto el licenciado Guadalupe Mainero, en un primer período constitucional de 1896 a 1900, reelecto para un segundo período, pero murió en 1901. Era un abogado y periodista oriundo de Matamoros, inicialmente opositor a Díaz, pero pronto fue cooptado por su régimen. Dio continuidad a la marcha institucional emprendida anteriormente, logrando crear una extensa clientela política entre el magisterio y la masonería, contando con el apoyo ideológico del mentor Juan B. Tijerina. Tras su prematura desaparición, fue sucedido por el coronel Pedro Argüelles, un partícipe de la rebelión de Tuxtepec, recompensado con la jefatura de la aduana fronteriza de Nuevo Laredo, donde adquirió mucha experiencia administrativa, lo que aplicó durante su gobierno en la entidad. Finalmente, el porfiriato culminó en la figura de Juan B. Castelló, tío materno de doña Carmen Romero Rubio, esposa del presidente Díaz, lo que indica la verticalidad de los intereses que determinaron su designación al cargo de gobernador, por el que transcurrió sin pena ni gloria, siendo desalojado del poder por las resonancias de la revolución maderista.

I.XV. Ruptura y turbulencias revolucionarias

Con el triunfo de la revolución encabezada por Francisco I. Madero con la toma de Ciudad Juárez en mayo de 1911 y la subsecuente renuncia del presidente Porfirio Díaz, el régimen porfirista en Tamaulipas se desmoronó como castillo de naipes. El gobernador Castelló renunció, y ocupó su lugar Espiridión Lara, un abogado de Tula, vinculado con Emilio Vázquez Gómez, el nuevo secretario de gobernación y también de origen tulteco. Sin embargo, este personaje pronto se distanció del presidente y más tarde apoyaría la rebelión de Pascual Orozco. Por tanto, Lara salió del gobierno del estado, y en su lugar se nombró a Matías Guerra como nuevo mandatario, quien había fungido como presidente de la Suprema Corte de Justicia; con su presencia, volvía la vieja guardia porfirista al gobierno del estado. Para 1912 y conforme al orden constitucional vigente, fueron convocadas elecciones generales. En ellas llevaba la delantera el candidato del Partido Liberal de Tamaulipas, Fermín Legorreta, pero poco antes de las votaciones falleció. Fue sustituido en la candidatura por el mandatario en turno, Matías Guerra, con el aval del presidente Madero. No obstante, su triunfo electoral tuvo muchas impugnaciones.

Tras el derrocamiento violento del presidente Madero, Guerra se apresuró impulsivamente a reconocer a Victoriano Huerta, sin considerar el parecer del congreso ni del supremo tribunal de justicia. Por tanto, fue mordazmente criticado

en la legislatura. Incluso el gobernador acudió a la capital del país a entrevistarse con el usurpador, dejando ver la bancarrota institucional que imperó en la entidad, tal como sucedía en buena parte del país, a excepción de Coahuila y Sonora, donde desconocieron al gobierno federal e iniciaron una resistencia constitucionalista. Por tanto, Huerta no tuvo dificultad cuando en junio de 1913 designó al general Antonio Rábago. Pero todavía había un mínimo de dignidad en la legislatura local, encabezada por el diputado Fidencio Trejo, pues cuando el gobernador interino, Adalberto J. Argüelles, presentó su renuncia para dar paso al militar, no le fue aceptada; acto seguido, la tropa se introdujo al recinto del congreso para obligar el reconocimiento de Rábago. Mientras tanto, desde Coahuila se desprendió una columna armada constitucionalista, al mando del general Lucio Blanco, que al llegar al estado sumó a las fuerzas de Luis Caballero, ex jefe de la policía rural del estado, que se había pronunciado contra Huerta; y ya juntos, tomaron la estratégica ciudad de Matamoros. Y para noviembre de ese mismo año, los constitucionalistas tomaron Ciudad Victoria. Entonces Huerta designó gobernador al general Ignacio Morelos Zaragoza, parapetado en Tampico hasta mayo de 1914, cuando finalmente el puerto cayó en manos de los revolucionarios.

Alcalor del movimiento de la revolución, el primer jefe del constitucionalismo, Venustiano Carranza, nombró al general Luis Caballero como gobernador de Tamaulipas, quien emprendió algunas medidas progresistas durante su gobierno que se extendió entre 1913 y 1917. Sin embargo, cuando fue reconstituido el orden constitucional y se convocó a elecciones en la entidad, Caballero debió contender con otro jefe tamaulipeco que también había cobrado notoriedad durante la revolución, el general César López de Lara. Celebrados los comicios en febrero de 1918, ambos contendientes se declararon vencedores, y hasta instalaron sus respectivas legislaturas. Llamados a la ciudad de México para negociar un arreglo, la reunión acabó a balazos, agravándose la situación con el asesinato en Tampico del general Emiliano P. Nafarrate, cercano a Caballero, quien al final se decidió por la rebelión, lo que acabó en un rotundo fracaso. López de Lara se disciplinó y en compensación fue premiado con la gubernatura del Distrito Federal, mientras que el propio Carranza se encargó de designar directamente a los gobernadores de Tamaulipas. Uno de ellos fue el profesor Andrés Osuna, quien debía convocar elecciones, pero no lo hizo, siendo desconocido por el congreso de la unión; pero se amparó y obtuvo el respaldo de la secretaría de gobernación, pero el senado de la república refrendó su inconstitucionalidad para continuar en el cargo. Entonces Carranza nombró al general Francisco González Villarreal, quien integró una nueva legislatura, que expidió una nueva Constitución política del estado en 1920, para estar en consonancia con la Carta Magna recién expedida en Querétaro.

I.VI. Transición posrevolucionaria

Durante la rebelión promovida en 1920 por el Plan de Agua Prieta contra el gobierno del presidente Venustiano Carranza, el licenciado Emilio Portes Gil apareció por primera vez, de manera breve, en el primer plano de la escena política de Tamaulipas, al ocupar interinamente la gubernatura. Esto debido a que, de antemano y como diputado federal, hizo alianza con el proyecto del general Álvaro Obregón de competir por la presidencia de la república, pero, al cerrarle Carranza la posibilidad de participar en los comicios, lo orilló a la rebelión. Portes Gil era un abogado que había ganado experiencia en la defensa laboral de los trabajadores de Tampico, lo que le proporcionó gran sensibilidad política. Pero no pudo permanecer mucho en palacio de gobierno, al enfrentarse a los que regenteaban las casas de juego y las cantinas de dicho puerto y de la frontera, protegidos por fuertes intereses económicos asociados a políticos y militares influyentes. Por ello fue removido, lo que se facilitó porque la entidad se mantenía desde 1918 en una condición preconstitucional, nombrándose al senador José L. Morante como gobernador, quien modificó ligeramente la Constitución expedida el año anterior.

Ante la inexistencia de liderazgos de peso en la entidad, una vez convocados los comicios para elegir mandatario constitucional en 1921, el nuevo intento del general César López de Lara no tuvo mayor oposición. Este jefe militar, como muchos otros dentro del ejército se habían adherido de manera pragmática al plan de Agua Prieta, aunque sin profesar necesariamente un ánimo de transformación revolucionaria. En cambio, ya en el gobierno fincó sus bases de su apoyo social con los líderes del comercio, los terratenientes y con algunos sectores de la clase obrera de Tampico, pero sin promover abiertamente la incorporación del proletariado o de los campesinos a su proyecto político. Por ello impidió la organización laboral a través de sindicatos independientes y se contuvo en desarrollar el reparto agrario, siendo denunciado ante el congreso de la unión de reaccionario, por los diputados Portes Gil y Candelario Garza. Y aunque se crearon comisiones legislativas para investigar al gobernador, el presidente Obregón las frenó, tratando de afianzar su lealtad, ante la posible fractura del grupo sonoreño, y es que Adolfo de la Huerta, uno de los miembros de dicho grupo norteño, al no poder acceder por la vía electoral a la presidencia de la república (al ser designado candidato Plutarco Elías Calles), optó por rebelarse. En este lance fue apoyado por López de Lara, quien tuvo que pagar con su salida del gobierno de Tamaulipas al ser derrotada la rebelión delahuertista.

Tras la defección de López de Lara, el presidente Obregón designó al general Benecio López Padilla como gobernador del estado, pero en febrero de 1924 el senado nombró al diputado Candelario Garza como mandatario interino. Ya a

cargo del gobierno, este personaje quiso crear un soporte propio de poder político, a través de una activa dotación agraria. Sin embargo, sus ambiciones fueron truncadas por el presidente de la gran comisión del congreso local en el momento de la rebelión de López de Lara, Gregorio Garza Salinas, quien hizo valer su derecho a ejercer el poder ejecutivo. Al influir en esta acción, Portes Gil eliminó a Garza como rival político, más aún que no tenía posibilidad de presentarse como candidato en las próximas elecciones locales para renovar el gobierno.

I.VII. Construcción de una hegemonía política regional

Para acceder a la gubernatura del estado, Emilio Portes Gil organizó durante su campaña el Partido Socialista Fronterizo (PSF), como una maquinaria en la que confluían las distintas fuerzas políticas de la entidad; actuando como aglutinante social, aceptó en sus filas a miembros de las clases medias urbanas, obreros, campesinos y hasta terratenientes y miembros del antiguo régimen; en un sentido político llamó a la unidad y a la horizontalidad de la inclusión social. Con tal composición, el PSF conciliaba los diversos intereses sociales, y se institucionalizaba el plebiscito para legitimar sus decisiones y obtener consensos. Fue un modelo de partido oficial de corte regional, basado en la disciplina, que sirvió como vía para el reclutamiento de afiliados, de movilidad social, de control de masas y de medio para la aplicación de programas de gobierno. El partido también corporativizó al régimen político estatal, al crear una burocracia administradora del poder, donde los beneficios se multiplicaban. Su creación fue un proyecto muy original de Portes Gil, fundado en su propia experiencia como mediador político, estableciendo vínculos clientelares con los obreros y de patronazgo con los campesinos, al tiempo que atrajo a los sectores urbanos, pero en todos los casos y de acuerdo a su segmento de pertenencia, entregaba a cada uno su cuota de poder. De esta manera, Portes Gil monopolizó los intereses organizados de la sociedad, a través de mecanismos burocráticos y partidarios, muy acordes al momento histórico que se experimentaba en el país a mediados de los años veinte, siempre bajo la invariable sanción de su hegemonía personal, de ahí que de forma natural asumiera un papel de intermediario entre la política de la entidad y el Estado nacional posrevolucionario.

En la concreción de su ideario político, Portes Gil se dedicó desde el gobierno del estado a formar una liga campesina y una coalición obrera. En el primer tema creó la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos en 1926, el brazo operativo para la aplicación de su programa agrarista. Y en cuanto a lo laboral, formó las juntas de conciliación y arbitraje y expidió el código del trabajo de la entidad, disposiciones que se integraron después a la legislación federal en

la materia. También reorganizó el sistema judicial del estado, lo mismo que los procedimientos notariales, y se redactaron nuevos códigos civil y penal.

Por su probada capacidad de liderazgo y disciplina político-administrativa, por su cualidad de ser una figura civil en medio de un bosque de mandatarios militares, todos ambiciosos de escalar en su carrera política, hizo que la dramática coyuntura del asesinato de Álvaro Obregón, lo catapultara al primer nivel del escenario político nacional. En efecto, para calmar las aguas, el presidente Plutarco Elías Calles lo nombró secretario de gobernación, como paso previo para ser designado presidente interino de la república. Y durante su gobierno a nivel nacional, a pesar de la férula del incipiente Maximato (Calles, como “jefe máximo” de la revolución), Portes Gil obtuvo logros notables, como la pacificación de la Cristiada, el sofocamiento de la rebelión escobarista, la autonomía de la Universidad Nacional y la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). En cuanto a la esfera local de influencia de Portes Gil obtuvo la designación de la candidatura de Francisco Castellanos a la gubernatura del estado, a través del PSF, logrando imponerse.

Concluida la presidencia interina, Portes Gil fue designado embajador en Francia y la Liga de las Naciones. No obstante, tenía puestos los ojos en Tamaulipas, donde él mismo sería candidato a la gubernatura en los comicios de 1933. Sin embargo, esta vez Calles lo atajó en su intento de consolidar su enclave de poder regional, presionando al gobernador Castellanos a adoptar una posición antirreeleccionista y permitir un plebiscito del PNR, que designó como candidato oficial al doctor Rafael Villarreal, líder del congreso local, quien le volvió la espalda a Portes Gil. Pero la gestión de este mandatario fue muy inestable, por las resistencias de los portesgilistas y las maquinaciones que el propio Portes Gil realizaba desde su posición como procurador general de la república, a donde fue llamado por el presidente Abelardo L. Rodríguez. La crisis interna en la entidad se agravó en abril de 1935 con el asesinato por fuerzas del gobierno local del líder agrario portesgilista Conrado Castillo y un grupo de sus acompañantes, en una ranchería montañosa en el municipio de Ocampo. Esto elevó la presión y para agosto de ese año se desmoronó el gobierno del doctor Villarreal. Para sucederlo, fue nombrado gobernador el arquitecto Enrique L. Canseco, un personaje cercano a Portes Gil.

I.VIII. Interludio de Marte R. Gómez

Aunque inscrito en el marco del período denominado *portesgilismo* como la era hegemónica en Tamaulipas de un hombre influyente, la figura del ingeniero Marte R. Gómez no encaja como una pieza dependiente, sino como un co-participante en un proyecto político común. Fue un hombre de muchas capacidades intelectuales,

nacionalista y revolucionario, teórico del agrarismo y del reparto agrario, acrisolado en su sólida formación profesional en la Escuela Nacional de Agricultura, en la que llegó a ser su director. Unido con Portes Gil desde mediados de los años veinte, generó la plataforma conceptual para la fundación de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, y tras el ungimiento de su compañero de lucha a la presidencia interina del país, pasó a ocupar la cartera del Ministerio de Agricultura y Fomento. Fue diputado y senador por Tamaulipas en el arranque de los treinta y por sus méritos ocupó la Secretaría de Hacienda en 1933. Como embajador de México ante la Liga de las Naciones en 1936, denunció el ascenso de los regímenes fascistas en Europa.

Fue electo gobernador del estado de Tamaulipas en 1937; su administración se encauzó en la modernización urbana y la superación de las clases medias, al tiempo que promovió el desarrollo agrícola e impulsó una nueva expansión del reparto agrario, al coincidir su gobierno con la presidencia del general Lázaro Cárdenas, con quien estableció sólidos vínculos. En el área de su experiencia política, fue impulsor y protagonista de la construcción de los grandes distritos de riego en el norte de la entidad, y de la expropiación del ingenio de El Mante y el reparto agrario en esa región cañera. También debió atender la segunda gran repatriación de mexicanos desde los Estados Unidos, y apoyó al presidente en el acto de la expropiación petrolera, donde Tampico era un enclave de las compañías extranjeras.

I.XIX. Cenit y colapso del Portesgilismo

La sucesión gubernamental para la gestión del período entre 1941 y 1944 no representó mayor dificultad al bloque hegemónico portesgilista, ahora sumado a la corriente nacional del Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Entonces la gubernatura recayó en Magdaleno Aguilar, un líder agrarista de alcance político sólo en la esfera local, cuyo mandato significó el máximo predominio del sector campesino en las estructuras de poder en el estado. Y debido a que en ese momento el mundo se encontraba envuelto en la Segunda Guerra Mundial y las relaciones con Estados Unidos se habían estrechado, el gobierno de Aguilar transitó sin sobresaltos.

Llegado el momento de la sucesión gubernamental en 1945, el portesgilismo contaba con la influencia del ingeniero Marte R. Gómez dentro del gobierno federal, como titular de la Secretaría de Agricultura. Por tanto, no hubo dificultad para privilegiar ahora el ascenso de un miembro de las clases urbanas emergentes, en la persona del licenciado Hugo Pedro González, oriundo de Nuevo Laredo. Sin embargo, para el nuevo presidente de la república, Miguel Alemán, el

enclave político del portesgilismo impedía la modernización institucional en una entidad de gran interés para la federación, donde comenzaba a experimentarse una importante bonanza agrícola. Una de las medidas para su desmantelamiento fue el achacarle al ex secretario Gómez la responsabilidad por la propagación de la fiebre aftosa en el país, que diezmo los hatos ganaderos en México y alarmó al mercado estadounidense, que cerró la frontera a las importaciones de carne. Se decía también que la animadversión del presidente respecto a Portes Gil, fue porque durante la represión contra la rebelión escobarista, su padre el general Miguel Alemán González, fue orillado al suicidio. La coyuntura contra el gobierno de Tamaulipas ocurriría a raíz del asesinato del polémico director del periódico *El Mundo*, editado en Tampico y por entonces el principal medio impreso en la entidad, que era severamente crítico contra la administración local, en especial contra el jefe de la policía estatal, quien lo asesinó en Ciudad Victoria. Entonces el senado de la república decretó la desaparición de poderes el 9 de abril de 1947. Se cerraba así el período de la hegemonía política de Portes Gil en el estado.

I.XX. Presidencialismo, corporativismo partidario y el gobierno estatal

Entre 1950 y 1993 se definió en Tamaulipas el periodo en que la voluntad decisoria del presidente de la república en turno designara a los candidatos a ocupar la gubernatura de la entidad, a través del mecanismo de despliegue electoral del partido de estado -el Partido Revolucionario Institucional (PRI)-, que de manera orquestada, corporativa y dominante se imponía sin mayor cuestionamiento en los comicios celebrados, sin que existiera una oposición relevante o apenas testimonial. Paralelamente surgieron a nivel local otros soportes de poder, ligados a la aglutinación corporativa, principalmente de los sectores obrero y petrolero, que respondían a las directrices políticas autoritarias de control social del Estado mexicano. Coincidió este período con el crecimiento económico sostenido del Milagro Mexicano y de su crisis posterior, al igual que con el inicio de la implantación del modelo neoliberal. Inauguró esta etapa la designación del general Raúl Gárate como gobernador provisional en 1947, teniendo como función primordial el desmantelamiento político del portesgilismo. Gobernó inicialmente con discrecionalidad, por decreto, suprimiendo ayuntamientos e instalando juntas de administración civil, y reestructuró el poder judicial. Después organizó elecciones para integrar la legislatura y fue designado gobernador sustituto. En 1951, ya bajo pleno orden constitucional, fue electo Horacio Terán, condiscípulo del presidente Alemán quien dio inicio a los períodos sexenales en el gobierno local. Como su antecesor, privilegió a los propietarios privados del campo y a las élites urbanas en ascenso, pero fue objeto de fuertes presiones por los portesgilistas sobrevivientes y por los

grupos de intereses creados durante el gobierno anterior, que exigían cuotas de poder. Aparte se experimentaban los efectos de la federalización del desarrollo económico en el estado, lo que restaba poder al mandatario. Comenzaron a surgir así los representantes de dicha presencia federal, como el caso del administrador del ingenio de El Mante, una paraestatal, a cargo del poderoso alemanista Juan Ch. Ramírez, que ejercía ampliamente el poder en esa rica región agrícola. Y con el arribo del nuevo mandatario federal, Adolfo Ruiz Cortines, se llegó a barajar la destitución de Terán, quien debió soportar la prematura injerencia del doctor Norberto Treviño Zapata en los asuntos políticos del estado. Y como estaba de antemano anunciado, Treviño Zapata fue el candidato del PRI y llegó al gobierno del estado para ejercer el mando entre 1956 y 1963. Este galeno tenía estrechos lazos con el presidente, habiendo sido diputado federal y líder de la cámara baja. Ya como responsable del estado, promovió el recambio generacional sin tomar en cuenta a los grupos políticos actuantes en la entidad, e hizo coincidir las elecciones legislativas y municipales con el relevo del poder ejecutivo, con la idea de asegurar una política afín en los distintos niveles de gobierno. Durante su gestión el desarrollo económico industrial y urbano del estado de aceleró, floreciendo el poder alterno del corporativismo, con el surgimiento del liderazgo de la central obrera del PRI, encarnado en la figura de líderes como Agapito González Cavazos, Pedro Pérez Ibarra y Reynaldo Garza Cantú, en tanto que en el sindicato petrolera emergió la figura de Joaquín Hernández Galicia, “la Quina”.

Para sorpresa del grupo en el poder, el arribo de Praxedis Balboa para el sexenio 1963-1968 fue visto como una vuelta al pasado, ya que éste había sido un antiguo portesgilista y desde años atrás había esperado esta oportunidad. Sin embargo, las circunstancias habían cambiado, y Balboa supo ganarse el favor del presidente López Mateos gracias a su tesón y disciplina en las tareas político-administrativas ligadas a las causas obreras, en su desempeño como titular de la Secretaría del Trabajo. Ya en el gobierno desempeñó un mandato con institucionalidad y relaciones equilibradas con las distintas fuerzas políticas del estado. Pero los tiempos de su administración no fueron fáciles, debido al colapso algodonero que se experimentó en la entidad, como también por padecer el trato cortante del nuevo mandatario federal, Gustavo Díaz Ordaz.

La sucesión del nuevo gobernador del estado en 1969 estuvo permeada por la influencia del secretario de la presidencia, Emilio Martínez Manautou, al favorecer el presidente al empresario tampiqueño Manuel A. Ravizé, un miembro de la burguesía tampiqueña, quien a pesar de no llevar a cabo un programa de gobierno distintivo, se vio beneficiado por la reconversión de cultivos en el agro del estado y por la consolidación de la industria maquiladora, lo que aumentó el

empleo y el crecimiento de las ciudades fronterizas, donde radicaba la mitad de la población de la entidad. En el aspecto político fue el gobernante que comenzó por vez primera a lidiar con una oposición electoral, en el ámbito municipal, con el triunfo de Fernando de San Pedro en Tampico, bajo las siglas del Partido Popular Socialista, en tanto que en Nuevo Laredo se hizo de la alcaldía Carlos Cantú Rosas al amparo del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Cabe señalar que ambos casos fueron de coyuntura, sin corresponder a una movilización social opositora activa contra las estructuras tradicionales del poder, ya que hasta fueron estimuladas desde una incipiente apertura electoral promovida desde el gobierno federal. El sucesor en el gobierno del estado fue Enrique Cárdenas González, para el período 1975-1981, también como resultado de una cercana amistad con el influyente secretario de gobernación y virtual presidenciable, Luis Echeverría Álvarez. Inició su gobierno con gran apoyo federal, pero un año después dejó de contar con el aval presidencial, al asumir el poder José López Portillo, destacando el rechazo por parte del secretario de gobernación, Jesús Reyes Heróles. Entonces comenzó una efervescencia política en la entidad a nivel municipal que puso en dificultades al gobierno del estado, al desencadenarse la violencia y ocurrir graves perturbaciones, como el incendio del palacio municipal en El Mante. Y más tarde se produjo en Matamoros un motín que dejó de manifiesto el repudio social al corporativismo sindical, que arrojó cuantiosos daños en el centro de la ciudad y obligó la salida del ejército. No obstante, su estilo franco y directo de gobernar le hizo ganar numerosas clientelas políticas, especialmente en la capital del estado, convertida en su bastión político por excelencia. Fue también un periodo en que los miembros destacados de la clase política comenzaron a amasar fortunas al amparo del poder político estatal, una tendencia que se hizo exponencial en los siguientes sexenios.

En 1981 y después de un lapso de ostracismo durante el gobierno de Echeverría, a quien le disputó la candidatura presidencial en su momento, el doctor Emilio Martínez Manautou llegó al gobierno del estado de Tamaulipas. Había sido reivindicado por el presidente López Portillo, quien lo nombró titular de la Secretaría de Salud y luego le indicó que fuera candidato del PRI para la entidad, una decisión que hubiera deseado se concretara veinte años atrás, pero que ahora representaba su jubilación del escenario político. De ahí que gobernara con cierta pompa, propia de un estilo sofisticado de interpretar la parafernalia del poder, la que pudo reproducir pues con él llegó toda una legión de funcionarios capitalinos, acólitos y parientes encumbrados, que contrastaban con la tradicional clase política campirana de la entidad. Lo cierto fue que el nuevo mandatario estaba desvinculado de los grupos locales, que se sintieron excluidos, por lo que

tuvo que buscar consensos y apoyos, lo que significó ceder espacios de poder. Fue entonces el cenit del poder corporativo, especialmente del liderazgo petrolero asentado en Ciudad Madero, que además de tener presencia clave en el gobierno del estado, impuso su dominio absoluto en lo que se llamó entonces el “profundo sur”. Y como ejemplo de las disidencias de la clase política local, y utilizando las mayores garantías electorales que gradualmente permitía el gobierno federal, una coalición partidaria hizo que Jorge Cárdenas González, hermano del exmandatario y político de pintorescos modos de actuar, lograra ganar los comicios municipales en Matamoros y después fuera electo como diputado federal por ese distrito. El gobernador que cierra este período histórico fue el ingeniero Américo Villarreal Guerra, un técnico especializado en su materia, con poca experiencia política, que formaba parte de la tecnocracia de la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, quien lo impulsó a la senaduría por Tamaulipas, como paso previo a su candidatura para gobernar la entidad. Su ejercicio del mando se caracterizó por un modo personal discreto y sin mayores aspavientos. Y como había sucedido con otros mandatarios, le tocó a la mitad del río el recambio del mandatario federal, que resultó ser una transformación radical en cuanto a la intensa dinámica y orientación política, encarnada en la figura de Carlos Salinas de Gortari, a quien difícilmente pudo seguir el paso. El mandatario estatal, se vio completamente rebasado. Fue en esta etapa cuando comenzó el desmantelamiento del corporativismo impulsado históricamente por el propio Estado mexicano, comenzando con la aprehensión del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia.

I.XI. Tiempos de una transición democrática inacabada

Con la asunción al poder de Carlos Salinas de Gortari se acabaron de sepultar los principios ideológicos del proyecto nacionalista-revolucionaria, que en realidad sólo era la fachada de un sistema político presidencialista, autoritario y dominante desde mediados del siglo XX, que ahora las cambiantes variables mundiales impulsaron a las nuevas elites políticas a modernizar al país, bajo el impulso de una mayor apertura política, de la creación de órganos autónomos del Estado para sancionar y enmendar la marcha gubernamental, sobre todo de la abierta y privilegiada participación del capital, nacional y extranjero en la economía nacional, iniciando con ello la desincorporación y privatización del vasto legado de las empresas paraestatales. El país también realizó esencialmente su inserción a la economía estadounidense, tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Y como corolario de este proceso, se dio paso a la alternancia partidaria en la presidencia de la república, lo que, paradójicamente, no representó necesariamente una renovada orientación política en favor del fortalecimiento del país, sino que se

reprodujeron a mayor escala las deficiencias del pasado. A escala estatal, en el caso de Tamaulipas, este periodo se caracterizó por el completo empoderamiento de los mandatarios estatales, al diluirse las directrices dominantes del otrora partido de estado, por un lado, y por otro, al beneficiarse de la alternancia partidaria presidencial, lo que les proporcionó mayores márgenes de maniobra, de negociación o de franca colaboración interesada.

El gobernador Manuel Cavazos Lerma inició esta etapa, al asumir el mando del estado para el sexenio de 1993 a 1999. Había forjado su perfil político dentro de las filas del PRI, siendo diputado federal y senador de la república, en tanto que profesionalmente sus estudios en ciencias económicas lo situaron en la coyuntura de la nueva modernización neoliberal originalmente durante el gobierno de Miguel de la Madrid, granjeándose su confianza al desempeñar varios cargos en la administración federal, pero en especial fue favorecido por Salinas de Gortari, que lo enfiló al gobierno de Tamaulipas como delegado estatal de su programa insignia Solidaridad, sustrayéndole poder al gobernador Villarreal Guerra, aun en funciones. De carácter enérgico y autoritario, se planteó grandes proyectos para la entidad, preocupándose por reactivar la economía acorde a los nuevos lineamientos neoliberales; y en esta medida abandonó el antiguo paternalismo hacia el campo, por ejemplo, y hasta condescendió en favorecer la construcción de la presa del Cuchillo en Nuevo León, aun a costa de desproteger los intereses de la agricultura en el norte del estado, pues en su lógica, los granos ahora podían importarse, gracias al TLC. En el último tramo de su administración pudo sustraerse a la voluntad del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en la designación de un sucesor en el gobierno del estado, vía la candidatura privilegiada del PRI. Y es que el presidente se mostró proclive a la apertura del juego político electoral, como también desactivó su apoyo al tradicional partido de estado y con ello pavimentó el camino para el triunfo electoral de Vicente Fox Quezada, lo que supuestamente hacía de México una democracia moderna, de la mano con la nueva política económica en curso.

Fue Tomás Yarrington Ruvalcaba (1999-2005), el primero de dos mandatarios que le siguieron en el gobierno de Tamaulipas, desde la influencia de los propios intereses de los mandatarios en turno y de la clase política estatal vinculada al PRI, partido que conservaba aun toda una estructura territorial, con resabios corporativos y de afiliaciones clientelares forjadas con las clases populares mayoritarias, enganchadas éstas, gracias al sistema de gratificaciones de beneficios en especie o con la cooptación de sus liderazgos; sistema al que se añadían la mayoría de los medios de comunicación periodística y electrónica de la entidad, por medio de contrataciones financieras con sus editores o el apoyo directo a columnistas, con apenas disidencias marginales. Este modelo prevaleció de hecho hasta el 2016.

Políticamente durante su administración y como consecuencia electoral del “efecto Fox” se cimbraron los hábitos electorales en la entidad, al acceder el Partido Acción Nacional a la importante alcaldía de Tampico y a otros cargos de elección popular, situando a este partido como una auténtica oposición política, luego de años de presencia testimonial; y en la siguiente ronda electoral municipal se hizo de la presidencia de Reynosa, otra gran plaza en el estado. Aun así, el PRI mantuvo el control del congreso estatal, situación que no perdió hasta el 2016. También se hicieron visibles otros partidos, como el de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, cuyo principal representante fue el empresario Juan Antonio Guajardo Anzaldúa, en Río Bravo, personaje cobardemente asesinado en el 2007. Con pleno dominio del escenario político estatal, Yarrington Ruvalcaba tuvo en sus manos la sucesión gubernamental. Para tal fin presentó ante el electorado una pasarela de precandidatos, todos del PRI, para su aparente escrutinio público, aunque al final él fue el fiel de la balanza. El beneficiario resultó el ingeniero Eugenio Hernández Flores, un modesto empresario constructor recién metido a la política, en lo que logró ocupar la diputación federal por el distrito de Victoria y enseguida la alcaldía de la capital. Obtuvo el triunfo electoral sin contratiempos, para desempeñar el cargo entre 2005 y 2010, una etapa aciaga al coincidir con la guerra frontal desplegada por el presidente Felipe Calderón contra el narcotráfico y el crimen organizado, lo que hizo de Tamaulipas un campo de batalla, llegando a ser noticia mundial en el 2010, por la masacre de un grupo de indocumentados en San Fernando. Aun así, el mandatario desplegó gran actividad de fomento económico y en fortalecer el equipamiento urbano en toda la entidad. En lo político se hizo habitual un equilibrio tácito entre los gobiernos estatal y federal, al ser cada uno producto de una afiliación política distinta. No obstante, creció el aparato de los delegados federales, a pesar de la aparente descentralización anunciada, con un activo margen de maniobra en la promoción de los programas del ejecutivo nacional. Por otra parte, aumentó la pluralidad en la representación política en la legislatura estatal, aunque el PRI conservaba la mayoría. En la sucesión gubernamental para el sexenio 2011-2016 también el gobernador Hernández Flores tuvo la decisión incuestionable de designar a quien sería sin duda el candidato triunfador en los comicios. Lo hizo en la persona de su secretario de salud, el médico Rodolfo Torre Cantú, quien fue asesinado a unos días de la realización de las elecciones. Enseguida y ante la conmoción del momento, el PRI local y nacional cerraron filas y obtuvieron la autorización para hacer un reemplazo en la persona del hermano del malogrado candidato, el ingeniero Egidio Torre Cantú, quien fue ungido gobernador. A este mandatario correspondió coincidir con la presidencia del Enrique Peña Nieto, situación que le proporcionó un holgado tránsito administrativo durante su

gobierno. Fue un tiempo en que se completaba la creación de los más diversos órganos autónomos en paralelo al gobierno formal, conforme la pauta que se implantó en forma generalizada para todo el país, como una medida para generar contrapesos al ejercicio del poder público y con ello la ciudadanía tuviera una mayor participación en el escenario público; sin embargo, la realidad ha demostrado que estas estructuras, regionalmente en el caso de Tamaulipas, no han logrado superar la cultura de la dependencia del poder emanado del ejecutivo de la entidad. Tampoco se logró durante el sexenio de Torre superar la delicada situación de inseguridad en la entidad, ni el creciente desprestigio del partido político dominante en el estado. Lo anterior se hizo patente en el proceso electoral del 2016, cuando se observó el derrumbe del PRI en los comicios, ganando sorprendentemente la elección el candidato del PAN, Francisco Javier García Cabeza de Vaca, quien además logró la mayoría en la legislatura local, como había sido la norma en el pasado, y como volvió a repetirse en los comicios locales intermedios en el 2019, cuando nuevamente el partido del mandatario obtuvo la mayoría de los escaños en el congreso del estado.

Bibliografía

- Alvarado-Mendoza, A. (1992). *El portesgilismo en Tamaulipas. Estudio sobre la constitución de la autoridad pública en el México posrevolucionario*, México, El Colegio de México.
- Alonso-Pérez, P. (2014). *México Bronco. Autoritarismo, movimientos sociales y transición inconclusa en Tamaulipas, 1947-1981*, Ciudad Victoria, Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- Andrews, C. y Hernández-Jaimes, J. (2012). *Del Nuevo Santander a Tamaulipas. Génesis y construcción de un Estado periférico mexicano, 1700-1825*, Ciudad Victoria, Universidad Autónoma de Tamaulipas/Gobierno del Estado de Tamaulipas y Consejo Tamaulipeco de Ciencia y Tecnología.
- Constitución Política del estado Libre de las Tamaulipas, sancionada por el Congreso Constituyente el 6 de mayo de 1825*, Ciudad Victoria, Imprenta del Congreso del Estado a cargo de C. Contreras, 1825.
- Benson, N. L. (1980). *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México.
- De Kerátry, É. (1892). *Apuntes para la historia del Congreso Constituyente de las Tamaulipas. Comprobantes del drama de Padilla*, Ciudad Victoria, Imprenta del Gobierno del Estado.
- Flores-Pérez, C. A. (2013). *Historia de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*, México, Ciesas/Conacyt.
- Herrera, O. *Tamaulipas. Historia breve*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México, 2011.
- Keyser, C. D. (2010). *Emilio Portes Gil y la política mexicana*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas.

- Medina-Peña, L. (2007). *La invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2004). *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Miró-Fláquer, M. *Historia de dos caciques y un proyecto de nación. La vida política en Tamaulipas durante la segunda mitad del siglo XIX*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas/ Universidad Autónoma de Querétaro.
- Mora, C. (2009). *La Revolución Mexicana en Tamaulipas. Raíces, origen y desarrollo del Movimiento Constitucionalista 1913-1914*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Portes-Gil, E. (1972). *Raigambre de la Revolución Mexicana en Tamaulipas*, México, Lito Offset Fersa.
- Ramos-Aguirre, F. (2009). *Marchemos Agraristas. La Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Tamaulipas (1926-1940)*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Salinas, C. F. (1986). *La esquina del poder. Los gobernadores de Tamaulipas*.
- Solorio-Martínez, J. Á. (1997). *Grupos de gobierno en Tamaulipas, 1919-1992*, México, Amacalli Editores.
- _____ (2010) *El Carrerismo 1911-1917*, Reynosa, Editorial Viraje.
- Zorrilla, J. F. (1976). *El poder colonial en Nuevo Santander*, México, Librería Manuel Porrúa.
- _____ (1978). *Origen del gobierno federal en Tamaulipas*, Ciudad Victoria, Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- _____ (1980). *Estudio de la legislación en Tamaulipas*, Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Capítulo II

La división de poderes en México: los contextos políticos federal y estatal de Tamaulipas

Ernesto Casas Cárdenas

II.1. Planteamientos preliminares a modo de introducción

Reflexionar acerca del principio de la división de poderes implica, de manera irremisible, introducirse en la historia de la teoría política occidental, haciendo acopio de manera particular del vocabulario republicano heredado por el pensamiento clásico grecolatino, es decir, de conceptos como ciudadanía, pluralidad, conflicto, juicio político, cultura cívica, bien común, supremacía de la ley, así como de las ideas sobre el gobierno mixto que para los fines de este ensayo resultan medulares.

En esa tesitura destaca la recuperación que hicieron los teóricos republicanos del renacimiento de ese vocabulario, para construir su fundamentación sobre la vida pública, subrayando a la participación política del ciudadano como valor intrínseco de la vida virtuosa, tal cual lo habían planteado inicialmente filósofos griegos como Platón y Aristóteles en una perspectiva teleológica, y como el medio para la consecución de los objetivos e intereses de los ciudadanos y del propio Estado, conforme al ideario de la Roma republicana de Tito Livio en una visión instrumental.

Había por tanto en el discurso renacentista el interés de construir una justificación teórica, que reconociera una autoridad secular en manos de los ciudadanos, opuesta al predominio papal y al poder monárquico prevaletentes; de modo que su aportación al pensamiento democrático liberal se puede sintetizar en enaltecer la viabilidad del autogobierno del pueblo, la soberanía popular como depositaria y fuente del poder, los derechos civiles y políticos de los ciudadanos particularmente la libertad e igualdad, así como la separación de competencias de

gobierno colocadas en diferentes instancias, constituidas a partir de la voluntad y el consentimiento del pueblo.

Ya lo había advertido el teórico político renacentista Maquiavelo,² al señalar que donde existía la igualdad entre los ciudadanos no se podía establecer un principado, mientras donde no la había no se podía constituir una república, en el entendido de que para el florentino, sólo existían dos formas de gobierno posibles: los principados encabezados por una persona que concentraba las diversas atribuciones de gobierno, y que por defecto solía decaer en la tiranía, y las repúblicas en donde dichas atribuciones se distribuían entre diferentes personas e instancias, habilitando vías para la contención del conflicto inherente a toda sociedad, en referencia a la instauración de los Tribunales en la Roma republicana.

En el pensamiento de Maquiavelo es nítida su decantación por una forma de gobierno en cuyo seno tuviera acomodo la justicia, entendida como el resultado de la acción apegada a la ley, teniendo en mente a la forma de gobierno mixto que habían concebido Aristóteles, Polibio y Cicerón; cuya esencia republicana y humanista trascendería al pensamiento liberal, el cual constituye el basamento del ideario contemporáneo sobre la división de poderes, teniendo como objetivos impedir: a) la concentración de facultades de gobierno, b) el ejercicio del poder de manera discrecional y, c) la imposición del pensamiento dogmático, por encima del consentimiento racional del pueblo.

Considerando las premisas teóricas referidas como fundamento para la epistemología de este ensayo, el objetivo general de la investigación consiste en identificar los factores de orden político, que a lo largo del siglo XX y en los primeros lustros del XXI, han determinado el devenir de la división de poderes en México, focalizando el análisis finalmente en la entidad federativa de Tamaulipas; con la convicción bajo el carácter de hipótesis de que este principio normativo, constituye uno de los pilares de la democracia liberal al amparo de la cual convivimos y, por ende, su vigencia o ausencia en escenarios específicos, influye de manera directa en la calidad de la representación política.

II.II. El fundamento liberal de la división de poderes

Los planteamientos sobre el Estado de derecho, los derechos inherentes al ciudadano y la separación de poderes, son parte fundamental de la aportación teórica del pensamiento liberal, a la construcción de las reglas de convivencia política en las democracias modernas; sus contribuciones conceptuales pueden ser resumidas en los criterios siguientes:

² Maquiavelo, N. (2000). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Madrid, Alianza.

- El ejercicio del poder bajo el consentimiento de los ciudadanos.
- La ampliación del número de individuos que debía participar en la toma de decisiones de gobierno, a través de representantes electos periódicamente.
- La preservación de una esfera de privacidad para los individuos, donde el Estado y la iglesia no pudieran interferir.
- La defensa de la libertad de elección, frente a la tiranía; del uso público de la razón, frente al absolutismo; y de la tolerancia, de cara a la imposición religiosa.

La reflexión liberal sobre la democracia como forma de gobierno, quedaría circunscrita al paradigma de la representación política, que tuvo como criterio de organización la división social del trabajo político, a fin de reservar la función de gobierno a un grupo compacto; no obstante, este nuevo paradigma debía permitir la instauración de un régimen emanado de la voluntad y del acuerdo de hombres libres e iguales, encargado de garantizarles los derechos fundamentales a la vida, a la libertad y a la propiedad en una acepción no sólo material.

Asimismo, se habría de plasmar el interés por acotar los fines del gobierno y restringir sus atribuciones, con el objetivo de evitar excesos, arbitrariedades y la centralización del dominio; en ese sentido cobrarían relevancia las consideraciones sobre el sometimiento del gobierno a la ley, así como el establecimiento de una división de poderes, es decir, una separación de competencias sobre lo público, lo que en conjunto constituiría la base de lo que hoy entendemos como Estado de derecho.

En un contexto de efervescencia económica de la incipiente burguesía, entonces enfrentada al poder de la monarquía absolutista, Locke postularía las facultades del Estado de manera acotada, en la idea de obstruir la inclinación del ser humano a concentrar y aferrarse al poder;³ el filósofo inglés planteaba que el poder legislativo debía ser asumido como el más importante, pues se sustentaba en la voluntad de la mayoría de los electores; asimismo, interesa destacar que en sus postulados prevalecía una concepción de la libertad en sentido negativo,⁴ es decir, como el disfrute de un ámbito de autonomía en el que cada individuo debía ser libre para autodeterminarse.

En una perspectiva republicana, esas ideas serían enriquecidas con las aportaciones de Rousseau sobre el contrato social, entendido como el acuerdo voluntario entre el pueblo y los gobernantes electos por él, que constituía el

³ Locke, J. (1969). *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar.

⁴ Cfr. Berlin, I. (2010). *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, Tercera reimpresión, Madrid, Alianza.

instrumento a través del cual ambas partes se obligaban a la observancia de las leyes; de modo que el ginebrino hacía descansar al poder soberano en la voluntad general, indivisible e inalienable de todos los miembros del cuerpo social.⁵

No obstante fue Montesquieu quien elaboró un diseño institucional de gobierno que tuvo como objetivo vincular los intereses de los diferentes grupos y sectores, salvaguardando para la sociedad civil un amplio margen de libertad para la realización de sus actividades particulares, así como para la consecución de sus anhelos individuales; libertad que entendía como el derecho del ciudadano a hacer lo que la ley no le prohibía.⁶

Con base en el antecedente del gobierno mixto y teniendo en perspectiva a la monarquía constitucional inglesa, heredera de la gesta parlamentaria mejor conocida como Revolución Gloriosa de 1688, el jurista francés postuló que el Estado debía organizar la representación de los intereses de todos los grupos, de manera especial de los económicamente más fuertes, con el propósito de disponer de poderes que se contuvieran mutuamente, para lo cual distinguió una división entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que influiría a los independentistas norteamericanos y que ha trascendido hasta el siglo XXI.

De este lado del Atlántico los federalistas norteamericanos plantearían que cada uno de los departamentos de gobierno, debía tener la menor injerencia posible sobre el nombramiento de los integrantes de las otras áreas; al tiempo que ponderaron la idea de organizar la representación de los grupos, de los sectores y específicamente de las denominadas facciones, con el propósito de controlarlas para mantener un equilibrio y el orden social, en un contexto caracterizado por la multiplicación de intereses en pugna.

Cabe observar que los constituyentes norteamericanos como Madison, Hamilton y Jay,⁷ asociaban a las facciones con las legislaturas estatales que solían reunirse con periodicidad, y cuya apertura a la participación directa de las mayorías en la discusión de asuntos públicos, era juzgada por aquéllos como un instrumento de opresión sobre las minorías cultas y propietarias; percepción que se fortalecía al amparo de considerar que esas mayorías no estaban capacitadas para tomar decisiones en función del interés general.

Es factible recapitular destacando que a la idea de la democracia representativa, impulsada a finales del siglo XVIII tanto en Europa Occidental como en Estados Unidos de Norteamérica, le fue subyacente la convicción de que si

⁵ Rousseau, J. J. (1973). *El contrato social*, Madrid, Aguilar.

⁶ Montesquieu, C. L. (1985). *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos.

⁷ Hamilton, A. et al. (2014). *El federalista*, Quinta reimpresión, México, FCE.

bien el grueso de los electores no era apto para el autogobierno, tenía la capacidad para elegir a un pequeño grupo entre los más competentes, que debía encargarse de la tarea de gobierno; mientras el resto de la población disfrutaría de tiempo y de libertad para desarrollar las actividades productivas y el intercambio comercial.

De acuerdo con este paradigma liberal, el discernimiento político de los ciudadanos para elegir a los más competentes, sería favorecido por el contexto prevaleciente, pues se aseguraba que en una república poblacional y territorialmente extensa, la diversidad social generaría un alto grado de fragmentación, que haría imposible la concentración de poder en algún grupo.

Paralelamente y al amparo de una lógica republicana, se postuló que la separación de las tareas de gobierno, que como se ha dicho, implicó que los órganos del poder deberían controlarse mutuamente, conformando un sistema de frenos y contrapesos,⁸ auxiliaría en la consecución del objetivo de evitar la concentración de las decisiones, protegiendo de mejor manera las libertades individuales.

II.III. La evolución del Estado mexicano frente a la división de poderes

La historia de la república y, por ende, de la división de poderes en México, tiene sus orígenes formales en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, luego de la disolución del imperio de Iturbide, que fuera instaurado tras el triunfo del movimiento de independencia de la corona española, iniciado en 1810.

Empero, para abordar el análisis concreto de la división de poderes en el México independiente, particularmente en la etapa posrevolucionaria hasta llegar a la actualidad, es necesario advertir desde ahora que más allá de las cuestiones formales, es decir, de la enunciación que se ha establecido en el marco jurídico sobre el tema, resulta insoslayable adentrarse en la forma de integración de cada poder, en las facultades que les han sido conferidas, en la interacción entre ellos, en sus relaciones con los poderes de facto, en especial con los partidos políticos, sobresaliendo entre ellos el Partido Revolucionario Institucional que durante siete décadas ostentó el carácter de hegemónico; pues estos factores son los que permiten comprender que por encima del pretendido equilibrio entre los poderes, lo que ha prevalecido a lo largo del periodo que se analizará, ha sido la supremacía de uno sobre los otros, sobre todo a partir de la etapa posrevolucionaria de conformidad con el sistema presidencialista entonces instituido.

En consecuencia es menester observar que en la primera Constitución del México independiente, donde se le denominó al país como Estados Unidos

⁸ Molina, I. (2004) *Conceptos fundamentales de ciencia política*, Tercera reimpresión, Madrid, Alianza Editorial, pp. 42-43.

Mexicanos, al amparo del ideario republicano y del liberalismo democrático se previó la división de poderes con un legislativo dominante; la democracia de carácter representativa y popular, con un sistema electoral indirecto y excluyente de manera particular hacia las mujeres; así como una organización política y administrativa de orden federal.

Es conveniente tomar en cuenta que se trataba de la institucionalización del Estado occidental moderno en México, cuya estructura carecía de autoridad efectiva frente a la sobrevivencia de acendrados poderes estamentales y territoriales, en manos de las clases y los grupos propietarios. De cara a este contexto, en un sector de la élite gobernante había el interés de que el país transitara de una sociedad estamental a otra civil, que pudiera dirimir sus controversias por las vías institucionales.

Tras varios lustros de cruentas disputas entre centralistas y federalistas, cuyos triunfos respectivos repercutieron de manera directa en la alteración de la endeble división de poderes; la Guerra de Reforma derivaría avances significativos para la secularización del Estado, que fueron plasmados en una nueva Constitución en 1857, en la que a la luz del triunfo de los liberales sobre los conservadores se habría de retomar el planteamiento sobre la división de poderes, precisando en el artículo 50 que no podrían reunirse dos o más en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

En este documento se ordenó concentrar el poder Legislativo en una Cámara de Diputados, se derogó la figura del veto presidencial, se fortalecieron los controles del Legislativo sobre la administración pública, se restringieron las facultades excepcionales del Ejecutivo para legislar, se introdujo la figura del juicio de amparo, que dio presencia efectiva al poder Judicial frente a los otros dos poderes, en tanto se mantuvo el sistema indirecto de elecciones.⁹

Es dable señalar que entre 1867 y 1913, cuando fue restaurada la república tras la caída del imperio de Maximiliano y hasta el momento en que Victoriano Huerta se hizo del poder tras un golpe de Estado, tuvo vigencia el primer Estado nacional; de este periodo en el que destacan los gobiernos de Benito Juárez por segunda vez y hasta su muerte en 1872, y de Porfirio Díaz desde 1876, con el interludio del tamaulipeco Manuel González entre 1880 y 1884, hasta 1910 con el estallido de la Revolución, se puede resumir que el régimen fue en el plano económico liberal, mientras en el ejercicio del poder político fue oligárquico, con una clara inclinación hacia la dictadura que generó las condiciones para el levantamiento armado.

⁹ Carbonell, M. y Salazar, P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Porrúa-UNAM, p. 21.

El movimiento revolucionario de 1910 liquidó sucesivamente a los gobiernos de Díaz, Madero y Huerta, finiquitando en 1914 a lo que quedaba del Estado liberal-oligárquico; sin embargo, serían las condiciones de lucha armada y la consecuente inestabilidad social, las que en gran medida incidieron para que en la carta magna de 1917, se instaurara un Ejecutivo fuerte y dominante sobre los otros dos poderes, luego del triunfo de los constitucionalistas encabezados por Venustiano Carranza y Álvaro Obregón, que pugnaban por reformas de orden político, sobre los convencionistas liderados por Francisco Villa y Emiliano Zapata, que luchaban por reformas económicas y sociales; sentando con ese documento las base del segundo Estado nacional.

De modo que como una más de las ironías de la política en México, el nuevo Estado vigente hasta 1938 surgió de la insurrección popular y su consolidación dependió del sofocamiento de ésta, pues además de las victorias de los constitucionalistas sobre los convencionistas en el plano estrictamente militar, la derrota de estos últimos se explica en gran parte considerando la incorporación que aquellos hicieron de sus demandas, y que plasmaron en la carta magna de 1917.

Los referentes teóricos que orientaron a los redactores del nuevo texto constitucional, se pueden sintetizar en las ideas del liberalismo inglés, de la ilustración francesa, así como de los constituyentes de Filadelfia, particularmente los planteamientos sobre la soberanía popular de Rousseau, la división de poderes de Locke y Montesquieu y, la conformación del gobierno representativo desarrollada por Madison, Hamilton y Jay; de manera que en la ley fundamental del 17 quedó plasmada la instauración de tres poderes con un diáfano predominio del Ejecutivo, la elección periódica de la representación política, el sistema federal y un conjunto de derechos individuales y sociales.

La congruencia entre los modelos político y económico quedó plasmada en la Constitución al institucionalizar el nuevo Estado capitalista, que integró vastos elementos de un nacionalismo popular, acompasado con un reformismo social que en esencia se expresó en los artículos tercero referente a la educación; 27 sobre el sistema de propiedad; y 123 en torno a las relaciones entre capital y trabajo, todos bajo el arbitrio de la institución presidencial. La visión patrimonialista y la forma arbitraria en que fueron siendo atendidas algunas demandas sociales, pondrían en evidencia que para la élite gobernante las reformas sociales constituían ante todo armas políticas de usufructo electoral.

De jure y de facto el Ejecutivo concentró un vasto poder que derivó en el establecimiento de un gobierno presidencialista, caracterizado por la presencia exacerbada de la institución presidencial en todos los ámbitos de la vida social; el

culto y la subordinación al titular del Ejecutivo federal bajo una forma de moderna idolatría; la ausencia de autenticidad democrática¹⁰ entre las élites políticas, a la luz de la dependencia para su acción en la vida pública y política de la voluntad del presidente en turno; el clientelismo en clave electoral que mediaría las relaciones del gobierno con los sectores productivos y sociales; la discrecionalidad como sello de la acción del Ejecutivo por encima de sus facultades constitucionales; así como la relativización del pretendido equilibrio entre los poderes; estilo de gobierno de carácter defectuoso¹¹ que prevalecería durante gran parte del siglo XX, y que en alguna medida ha trascendido hasta el siglo XXI.¹²

Para comprender la instauración del presidencialismo en México es necesario tomar en cuenta también el fenómeno del caudillismo; si bien son categorías que responden a momentos históricos diferentes, refieren a dos etapas de un mismo proceso político, incluso es dable establecer que el presidencialismo se lograría imponer mediante la lucha contra el caudillismo, y su afianzamiento se alcanzaría sólo hasta la integración plena de éste en el sistema político.

Es fundamental registrar que el tránsito del caudillismo revolucionario al presidencialismo constitucional, correspondió con el paso del poder por la vía de los hechos del caudillo al poder institucional del presidente, quien apoyado tanto en las facultades legales como en las atribuciones metaconstitucionales que fue acumulando, instauró un poder omnipresente y omnipotente prácticamente sin contrapesos efectivos.¹³

Profundizando en la aportación de Carpizo sobre las facultades del Ejecutivo que le permitieron sobreponerse a los otros poderes, baste citar su carácter de jefe de la administración pública y del ejército; su atribución en materia legislativa de iniciar leyes, cuya tasa de éxito en cuanto a aprobación no ha disminuido incluso con los actuales gobiernos divididos; su intervención en la vida federal por las vías presupuestal, hacendaria, militar y educativa, entre otras; las facultades extraordinarias frente a problemas excepcionales, que lo habilitan para desaparecer poderes y suspender la vigencia de los derechos humanos; la interferencia en el poder Judicial básicamente para su integración; durante varias décadas la remoción

¹⁰ Linz, J. (1990). *La quiebra de las democracias*, México, Editorial Patria, 1990.

¹¹ Merkel, W. y Croissant, A. (2001). “La democracia defectuosa como régimen político: instituciones formales e informales”, en Máiz, R. (ed.), *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, España, Universidad de Santiago de Compostela, vol. 1.

¹² Córdova, A. (2006). *La formación del poder político en México*, Era, Octava edición, México, 1980; Carpizo, J. *El presidencialismo mexicano*, Decimonovena edición, México, Siglo XXI Editores.

¹³ Carpizo, J. *Ibidem*, pp. 190-199.

de gobernadores; así como la designación del candidato de su partido que competirá para sucederle.¹⁴

Si bien con el impedimento de la reelección del Ejecutivo se obstruyó la personalización del poder presidencial, el diseño operativo del modelo político particularmente con el mecanismo del voto para la selección de los gobernantes, aseguraría la continuidad del grupo revolucionario en el mando nacional, en tanto se previó la centralización de la lucha por el poder en el Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929 por el jefe político Plutarco Elías Calles.¹⁵

Con el inicio de los gobiernos civiles en 1946, el partido oficial cambió una vez más de nombre, lo había hecho en 1938 a expensas del gobierno de Lázaro Cárdenas, dando paso al actual Partido Revolucionario Institucional, ideado como la institución que seguiría congregando a las masas populares y a los trabajadores urbanos y rurales organizados, con una élite política encumbrada en los cargos de representación, operando bajo una estructura corporativa y con prácticas clientelistas¹⁶.

El conjunto de factores hasta aquí expuestos impedirían la instauración en México de un auténtico sistema democrático representativo, a pesar de lo estipulado en la carta magna del 17, pues si bien en la construcción de la legitimidad del sistema político posrevolucionario, se habrían de solapar elementos como un orden legal, separación de poderes, elecciones y representación política, en los hechos estos procesos no delimitaban con rigor la disputa, conservación y legitimación del poder.

A la reflexión sobre el impacto de esos factores en el sistema político mexicano, cabría integrar la ausencia en el contexto nacional de una tradición sobre la práctica de los valores inherentes al liberalismo, de manera que mientras en los países donde se ideó el modelo del gobierno representativo, su consolidación ha sido el resultado de un contacto permanente entre los principios y las prácticas políticas, en México la creación de las instituciones y el ejercicio del poder acorde con ese paradigma, han estado mediados por una implantación abrupta sustentada en prácticas de disimulación, destacando la propia división de poderes.

¹⁴ Kaplan, M. (1996). *El Estado latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 64.

¹⁵ Durante el denominado Maximato (1929-1934), el ex presidente Plutarco Elías Calles mantuvo el control sobre el gobierno federal a través del PNR, otorgándose la atribución de designar a tres presidentes interinos, hasta su exilio producto del enfrentamiento con Lázaro Cárdenas, a la sazón presidente de la república.

¹⁶ Se entiende por esta práctica a la forma en la que la autoridad se relaciona con los individuos y las organizaciones sociales, a través de un intercambio de favores o prebendas de manera discrecional y al margen de la ley, que determina el carácter, los alcances y a los beneficiarios de estos intercambios.

De manera que los valores liberales y las prácticas genuinamente democráticas así como la observación del Estado de derecho, históricamente han sido reemplazadas por relaciones de carácter tradicionalista, informales, al margen de la ley y de la rendición de cuentas; de alguna forma sintetizadas en el culto exacerbado a la autoridad de quien ejerce o puede incidir en el poder político.

En este marco destaca la figura del caciquismo cuyos usos y costumbres trascienden hasta la actualidad, particularmente en los ámbitos estatal y municipal, aunque mediante formas más sutiles; referencia ineludible en tanto ha sido heredera y transmisora del ejercicio del poder autoritario, de prácticas de cooptación de grupos y sectores en connivencia con los intereses de la autoridad en turno, así como por ser parte del engranaje que ha garantizado la reproducción de élites locales y regionales constituidas por redes de parentescos y compadrazgos.¹⁷

Esta forma de control político se ha inscrito en la tradición de anular contrapesos al poder del Ejecutivo, en el marco de una institución presidencial de tipo Iliberal,¹⁸ que intervenía en las acciones de los otros poderes, destacando su injerencia en la determinación de gran parte de los miembros de los tres poderes en los tres órdenes de gobierno, quiénes ataban su desempeño y futuro político a la lealtad hacia el supremo elector; en estas circunstancias fue común que los otros poderes fueran relegados a validar decisiones tomadas al margen de ellos, si bien en el caso del Legislativo federal con la desaprobación de algunos representantes de la oposición, que hasta 1997 fueron siempre minoría.

Este círculo defectuoso se traducía en una férrea disciplina de los legisladores al partido oficial, y de éste al presidente de la república, quien con gran autonomía determinaba diferentes asuntos de interés público, incluida la vigencia de los liderazgos de tipo caciquil, anulando el contrapeso del poder Legislativo; no obstante que en las últimas décadas se han venido implementando cambios jurídicos a favor de la autonomía de los otros poderes, y de que la alternancia partidista en el Ejecutivo federal se materializó desde el año 2000, la estructura institucional, así como los usos y costumbres que hicieron posible el presidencialismo en gran medida perduran, lo cual permite explicar que el ejercicio de gobierno defectuoso se siga reproduciendo, con singular énfasis en los ámbitos estatales cuando los poderes ejecutivos disponen de gobiernos unificados.

A propósito de los resultados de la alternancia partidista en el Ejecutivo federal, que como se ha dicho tuvo verificativo con el inicio del milenio, y que

¹⁷ Cfr. Córdova, A. (2005). *op. cit.*; González-Casanova, P. *La democracia en México*, 28ª reimpression, México, Ediciones Era.

¹⁸ Merkel, W. y Croissant, A., *op. cit.*

abrió mayores expectativas sobre el fortalecimiento de las acciones que se venían materializando a favor de la división de poderes, como fue el caso de la creación de órganos constitucionales autónomos, es conveniente no perder de vista la nueva transformación del Estado nacional, emprendida a partir de la década de los años 80 bajo los gobiernos orientados por la ideología neoliberal, impuesta desde los centros de poder económico en Estados Unidos de Norteamérica y en el Reino Unido, que en esencia implicó:

- a) Adelgazamiento de la estructura del Estado, sin perder la rectoría económica.
- b) Austeridad en el gasto público, particularmente en política social; eliminación de subsidios.
- c) Privatización de obras y servicios; venta de empresas y patrimonio público.
- d) Desregulación administrativa.
- e) Apertura del mercado interno a la inversión extranjera; mayor inversión directa.
- f) Capital financiero y especulativo.
- g) Retraimiento del Estado en su labor de arbitraje laboral.
- h) Liberal en lo económico y conservador en lo político.

Fueron los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y sobre todo de Carlos Salinas de Gortari, los que sentaron las bases para esos cambios estructurales, con base en los cuales se prometía que México arribaría al primer mundo; este último enfrentó desde el inicio de su gestión una crisis de legitimidad, por el presumible desaseo en los comicios que lo llevaron al triunfo, ante la cual emprendió una estrategia de negociación directa con algunos actores y sectores con poder económico, a fin de que le abonaran a mantener un margen mínimo de gobernabilidad.

La estrategia iría de la mano de un control político centralizado y férreo, que tuvo como una de sus más nítidas expresiones la remoción de gobernadores en un número sin precedente, el combate a cacicazgos locales enfrentados con su mandato, el control y uso de las fuerzas armadas, así como mediante el control del flujo de recursos a los municipios a través del Programa Nacional de Solidaridad.

La violencia exacerbada en el ámbito político fue otro de los ingredientes que contribuiría a poner en crisis al nuevo Estado, pues primero fue el Ejército Zapatista de Liberación Nacional que a inicios de 1994 le declaró la guerra al régimen que fenecía, y tres meses después el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la república; no obstante, la estrategia mediática de alarmar a la población ante un posible triunfo de la oposición en las urnas, aunada a la negociación con ésta a fin de que bajara la intensidad de su campaña, permitieron que el PRI consiguiera su última victoria presidencial en el siglo XX.

No obstante, en el ocaso del milenio esa administración estaba marcada por las crisis financieras y vacíos de poder incluso en el seno del partido oficial, acumulando pobreza, desigualdad social, precarización laboral, informalidad económica y violencia social; ante ese escenario el cambio de partido en el gobierno de la república, apareció en el imaginario colectivo como una alternativa para virar hacia otro estadio, donde los más pobres pudieran acceder a mejores condiciones de vida, mientras la cada vez más delgada clase media pudiera recuperar sus niveles de bienestar.

Esta coyuntura puso de manifiesto el protagonismo de las campañas proselitistas indirectas, centradas en lo personal por encima de lo programático, así como el poder *de facto* de los medios masivos de información, pues con base en una campaña netamente mercadológica, apoyada por empresarios de los medios informativos, el ex gerente ejecutivo de la transnacional Coca-Cola en calidad de candidato del PAN a la presidencia de la república, Vicente Fox Quesada, logró posicionarse como la alternativa para el cambio de partido en el gobierno de la nación.

Con el refrendo conseguido por el PAN en la elección del 2006 para la presidencia de la república, aunque con una diferencia de votos muy limitada respecto del segundo lugar, el modelo económico neoliberal no variaría, e incluso se profundizó con el regreso del PRI a la titularidad del Ejecutivo federal en 2012; a este contexto económico y sus resultados en materia de desigualdad social,¹⁹ cabría añadir que las instituciones, normas jurídicas, procedimientos administrativos y prácticas políticas, que históricamente han ubicado a la democracia mexicana en el estadio de defectuosa en esencia siguen vigentes, lo que obliga a recuperar la distinción entre alternancia partidista en el gobierno y transición a la democracia liberal.²⁰

Con base en lo anterior se puede afirmar que dicha transición sigue siendo una tarea inconclusa, y pendiente para el nuevo gobierno federal que asumió el poder en diciembre del 2018, el cual en lo inmediato ha constituido otra alternancia partidista bajo el membrete de Morena, pues sus primeras acciones en materia económica poco se han diferenciado del neoliberalismo, que criticó ampliamente durante la campaña electoral que lo llevó a la cima del poder político en el país.

¹⁹ A través de la información periódica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, es factible observar los niveles de pobreza que en el periodo en cuestión se han mantenido en México.

²⁰ Fernández-Christlieb, P. (2009). “De la transición democrática a un autoritarismo renovado”, en Ávalos-Tenorio, G. (coord.), *El Estado mexicano. Historia, estructura y actualidad de una forma política en transformación*, México, UAM-Xochimilco.

II.IV. La experiencia de Tamaulipas sobre la división de poderes

La historia política de Tamaulipas permite observar la presencia de elementos estructurales del sistema político mexicano antes analizados, que ilustran la vigencia de diversos incentivos para que la clase política local reproduzca los usos culturales, persiga los mismos objetivos de dominio, y se adapte a los medios institucionalizados para cumplir éstos, lo que de acuerdo con la clasificación de Merton se corresponde con un tipo de adaptación por conformidad.²¹

De modo que la vida política tamaulipeca puede comprenderse mejor, analizando las relaciones sociales que han permitido la formación de grupos políticos y económicos con un carácter caciquil, así como las divergencias que ellos han enfrentado con los gobiernos federales en momentos específicos; en ese sentido a continuación se realizará un somero recorrido durante el siglo XX y hasta la actualidad, para destacar las repercusiones de la interacción de los actores políticos nacionales y locales en materia de federalismo y de división de poderes.

Como escueto antecedente cabe registrar que la experiencia de Tamaulipas en materia de colonización española, difiere de manera significativa de la registrada en el resto del territorio, en tanto fue incorporado a la Nueva España hasta 1748, razón por la cual sus efectos fueron sensiblemente menores. Una vez concluida la guerra de Independencia fue instalado el primer Congreso Constituyente en 1824, que un año más tarde promulgó la Constitución del estado donde se adoptó el régimen federal y la división de poderes, vigentes hasta hoy.²²

Para los fines de esta investigación baste tener presente sobre el siglo XIX, que si bien la experiencia de Tamaulipas sobre las elecciones directas antecedió a la federal por más de 50 años, el analfabetismo y las constantes luchas armadas impidieron que los procesos electorales se llevaran a cabo con apego a la legalidad.

Durante el régimen de Porfirio Díaz no sólo se alteraban los procesos para que resultaran electos los candidatos afines al Ejecutivo federal, también se reprimía violentamente a los opositores o se simulaba la competencia; al respecto resulta ilustrativa la carta que envió el gobernador Guadalupe Mainero a los presidentes municipales, en vísperas del proceso electoral de 1900:

Recibí instrucciones por medio de la Secretaría de Estado para apoyar la reelección del señor General Porfirio Díaz, confiando en mi discreción me ha pedido que hable con los principales de este lugar que siempre han colaborado, que no les dijera que son órdenes, que de la mejor manera les haga saber que es lo más conveniente para el estado, por lo que si alguno sale con otro nombre lo rechace con disimulo, hay que

²¹ Merton, R. op. cit., p. 278

²² Alvarado, A. (2004). *Tamaulipas: Sociedad, economía, política y cultura*, México, CIICH-UNAM, p.13.

valerse de los amigos a los que siempre se ha dado protección [...] Mejor que la propuesta la haga uno de éstos, cuando la conozca el pueblo, ya no habrá de otra [...]²³

De igual forma se puede establecer que el impacto de la Revolución de 1910 en la entidad federativa, no fue tan severo como en otros estados, pues la economía no se paralizó ya que las exportaciones de petróleo continuaron. El triunfo constitucionalista en 1913 tampoco representó una fractura para las élites locales, a pesar de que durante varios de esos años no se realizaron elecciones, el gobernador era nombrado por el Senado o por algún jefe militar.²⁴

En forma paradójica la reanudación de los procesos electorales a nivel estatal en 1918, derivó en un enfrentamiento entre los simpatizantes de los generales César López de Lara y Luis Caballero Vargas; de esa coyuntura derivaría un conflicto postelectoral, la división de la élite política en dos grupos, así como la formación de numerosas asociaciones sindicales.

Frente a este contexto el exgobernador interino Emilio Portes Gil, vislumbró la formación de un partido político que permitiera aglutinar a los distintos grupos sociales en disputa, al tiempo que tuviera representación en todos los municipios, pueblos, congregaciones y rancherías del estado; tarea que materializó en 1924 con el Partido Socialista Fronterizo (PSF), convirtiéndose en líder del mismo.

El PSF ganó las elecciones con Portes Gil como candidato a gobernador, cargo que ocupó hasta agosto de 1928 cuando fue designado Secretario de Gobernación, para meses más tarde asumir la presidencia de la república bajo el carácter de interino, como parte inicial del periodo conocido como el Maximato, que como se ha referido tuvo como titular del poder tras la silla presidencial a Plutarco Elías Calles.

Debido en gran medida a la participación del líder tamaulipeco en la fundación del PNR en 1929, la declaración de principios, las plataformas electorales y la operación política de ambas organizaciones fue muy similar, a pesar de que hasta 1933 el PSF se fusionó con el PNR.

Portes Gil reprodujo la centralización que su mentor Elías Calles había implementado a través del PNR, incidiendo en la nominación de diputados, presidentes municipales y de varios gobernadores que le sucedieron. La correlación de fuerzas favorable a su dominio en el estado se mantuvo por dos décadas, básicamente a través del respaldo del sector campesino, el más numeroso del partido y donde Portes Gil ejercía un vasto control.

²³ García, R. (2010). *Plebiscitos*, México, Instituto Tamaulipeco para la Cultura y las Artes.

²⁴ Alvarado, A., op. cit., p.17.

Con el inicio de la política modernizadora del presidente Miguel Alemán en 1946, la política tamaulipeca experimentaría cambios importantes, el más significativo fue la declaratoria de desaparición de poderes en la entidad, por parte del Senado de la república, luego de que un periodista fuera asesinado por el jefe de la policía estatal,²⁵ circunstancia que implicó la remoción del último gobernador portesgilista y el nombramiento de Raúl Gárate como interino, con poco arraigo en el estado pero con el respaldo de la federación; hechos que fueron interpretados como testimonio de la supremacía del titular del Ejecutivo federal frente a los poderes regionales.

De tal forma que en 1947 dio inicio en el estado el periodo centralista que abarcó cerca de cinco décadas, durante las cuales los gobernadores fueron seleccionados por el Ejecutivo federal en calidad de jefe máximo del partido, prevaleciendo como criterios para la nominación la lealtad y cercanía con el primer mandatario; empero, la práctica de designar candidatos a gobernadores con carreras políticas nacionales más que estatales, desde el seno del PRI y con la aprobación del presidente, no evitó la necesidad de establecer pactos con los caciques locales a fin de ejercer un efectivo control político en la entidad.

En Tamaulipas como en el resto de las entidades federativas, el gobernador no era el líder del partido, ni tenía control sobre los procesos de nominación de candidatos, su poder estaba acotado por el peso de los liderazgos regionales y por la intervención presidencial; en palabras de Meyer, podía ser calificado como el más débil de todos los caciques.²⁶

En ese sentido cabe recuperar que en 1972, el gobernador Manuel Ravizé, enfrentó diferencias con el líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, “La Quina”, al momento de seleccionar candidatos a diputados en la zona de influencia regional, que derivaron en que La Quina registró a su candidato bajo las siglas del Partido Popular Socialista (PPS), pero no para la diputación sino para la presidencia municipal, la que finalmente ganó convirtiendo a Tampico en el primer municipio de la entidad gobernado por la oposición, sentando el precedente de que se podía ganar una elección al margen del partido oficial.

La experiencia de los petroleros en Tampico animó en 1977 a otros líderes locales a postular candidatos, por partidos que tradicionalmente habían jugado una posición de comparsa; de modo que en Nuevo Laredo ganó el PARM, en Reynosa y Altamira fue necesario nombrar Juntas de Administración Civil luego

²⁵ González, H. (1983). *Portesgilismo y Alemanismo en Tamaulipas*, México, Jus, pp. 94-110.

²⁶ Meyer, J. (2002). “La diarquía (1924-1928)”, en Casar, M. A. y Marván, I. (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, p.128.

de los disturbios poselectorales, en Río Bravo, Mier y San Fernando también se registraron conflictos, mientras en El Mante se escenificaron peleas callejeras que provocaron muertos. Para el proceso electoral de 1981 la oposición alrededor del PARM se concentró en Matamoros, logrando el triunfo en la presidencia municipal con Jorge Cárdenas González, hermano de Enrique, ex gobernador por el PRI.

Estos casos permiten observar que en los municipios con presencia de caciques fuertes se verificaron procesos de alternancia partidista, no obstante, ello no implicó una consolidación de alguna fuerza opositora en el estado, pues los triunfos electorales de partidos distintos al PRI fueron en su mayoría resultado de conflictos entre caciques y élites partidistas; de modo que durante varios años los partidos pequeños se convirtieron en válvulas de escape, para dirimir las diferencias entre los grupos de poder ante coyunturas electorales.

Cabe observar que el PARM, después el PAN y luego el PRD fueron siendo receptores de ciudadanos que habían sido miembros del PRI, y que al no conseguir nominaciones emigraron a dichos institutos en busca de candidaturas, llegando incluso a reintegrarse a las filas priistas después de obtener el triunfo en las urnas. Al igual que en el ámbito federal, es conveniente observar que si bien pueden ser identificadas tres grandes regiones en la entidad federativa, con diferentes niveles de desarrollo y de bienestar social, existen patrones de conducta comunes entre la clase política estatal determinados por cuestiones de género, clase social, empleo y recursos culturales; lo cual explica por ejemplo la costumbre de considerar que los burócratas por trabajar para el gobierno deben votar por el partido en el poder, o la asimilación del fraude electoral como parte de los usos del sistema; en ese sentido no sólo se reproducen actitudes de patronazgo presentes desde hace siglos, sino que la presión que ejerce la alta burocracia sobre los servidores públicos para que sean metódicos, prudentes y disciplinados sigue funcionando de manera eficaz.²⁷

La llegada de los tecnócratas al gobierno de la nación en la década de los años 80 tuvo su réplica en el estado, por lo que se fue consolidando una generación de políticos identificados con el proyecto neoliberal, dependientes asimismo de la voluntad presidencial. En ese contexto sería designado Manuel Cavazos Lerma delegado del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), con la encomienda de canalizar los recursos federales directamente a los municipios, es decir, sin la intervención del gobernador. De tal forma que como venía sucediendo en la entidad, la carrera por la gubernatura iniciaba con el cambio de presidente.

Fue entonces incuestionable durante gran parte del siglo XX, la posición decisiva del presidente de la república en la nominación de los candidatos a cargos

²⁷ Merton, R. *op. cit.*, p. 278

de elección popular, en detrimento del pacto federal y de la división de poderes; sobre el particular cabe recuperar la aportación de Langston, quien documentó que de 232 gobernadores electos entre 1960 y 1995, el 56% contaba con carrera política nacional, el 34% con estatal y el 9% con desempeño público en ambos órdenes de gobierno;²⁸ porcentajes que se corresponden con la experiencia de Tamaulipas.

En cuanto a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de producción y adecuación al marco legal, cabe observar que tanto los gobernadores con carrera burocrática federal como los de carrera estatal, han tenido tasas de éxito favorables, pues un gran porcentaje de sus iniciativas fueron aprobadas por el Congreso, con independencia de la composición de éste; incluso cuando la composición del Legislativo ha sido más plural, no se han registrado votaciones en contra de leyes de ingresos, proyectos de egresos, o aprobación de Cuentas Públicas, ni sobre reformas prioritarias para el gobernador. Ello aporta evidencia sobre el impacto que la alternancia tiene sobre el sistema político.

Es dable afirmar por ende que las constantes reformas a la composición del Congreso de Tamaulipas, que han aumentado la representación proporcional, al tiempo que han permitido el avance de la oposición, han reforzado conductas de subordinación al Ejecutivo, no sólo entre los legisladores del partido en el poder, sino incluso entre los opositores.

El ocaso del siglo XX habría de aportar cambios significativos en la correlación de fuerzas entre el gobierno federal y los gobernadores; pues a pesar de que Ernesto Zedillo Ponce de León había sido electo presidente con un porcentaje de votos alto, una de sus primeras decisiones fue no intervenir en los procesos internos de su partido; de tal forma que la dinámica de selección de candidatos en el seno del PRI supeditada a la voluntad presidencial, dio un giro importante hacia el fortalecimiento de los ejecutivos estatales priistas, quienes se fueron convirtiendo en líderes del partido en sus estados y, en consecuencia, en los impulsores de las carreras políticas locales, lo que trajo consigo el reacomodo de las fuerzas políticas y la consolidación de las élites locales alrededor de los gobernadores.

En forma paralela, el nuevo escenario de creciente competitividad electoral hacía necesario postular candidatos con arraigo local, lo que aceleró la descentralización del proceso de selección de candidatos; si bien en 1994 se habían reformado los estatutos del PRI a fin de que las nominaciones locales se decidieran en convenciones estatales, esta modificación no representó un proceso de selección más transparente, equitativo o representativo, sino el tránsito de una decisión central a una estatal.

²⁸ Langston, J. (1997). *The PRI Governors*, México, CIDE, 1997. p. 9.

Así que Tomás Yarrington Ruvalcaba fue el primer gobernador cuya designación fue producto esencialmente de la voluntad de su antecesor, de quien había sido cercano colaborador; el periodo de gobierno de Yarrington Ruvalcaba coincidió con la alternancia partidista a nivel federal, por lo cual la influencia del CEN del PRI en los estados gobernados por sus militantes disminuyó aún más, lo que le permitió al mandatario estatal convertirse en un factor de poder regional.

Con la consolidación de poderes locales y regionales que gozaron de un margen significativo de autonomía con respecto al poder federal, en algunas zonas del país se fueron acrecentando problemas sociales añejos, como la violencia e inseguridad ligadas a los grupos de la denominada delincuencia organizada. En 2005 la selección del candidato priista a la gubernatura fue una decisión del ejecutivo estatal en funciones, quién optó por su amigo Eugenio Hernández Flores; durante el sexenio de éste en Tamaulipas se incrementaron los índices delictivos, incluso zonas completas del estado resultaron intransitables para los ciudadanos, por estar bajo el control de grupos delictivos.

La selección del candidato a la gubernatura en 2010 siguió en general el mismo patrón, pues el gobernador en turno influyó de manera decisiva para la designación de Rodolfo Torre Cantú, quien había sido su colaborador cercano a lo largo del sexenio; en tiempos de consolidación de la figura de las coaliciones partidistas, que permitieron sobrevivir a partidos pequeños ligados a los poderes federales y con escasa representatividad, Torre Cantú fue nominado candidato por una coalición en la que confluyeron el PRI, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y, el Partido Nueva Alianza (PANAL).

Estos comicios estuvieron circunscritos por factores que impidieron que candidatos y ciudadanos pudieran ejercer a plenitud sus derechos políticos básicos, a la luz del secuestro del espacio público, la violencia e inseguridad que la delincuencia organizada ejercía y que a la fecha sigue impeliendo en la entidad federativa; de modo que si consideramos que la materialización de la democracia representativa, requiere que los ciudadanos puedan ejercer al menos tres derechos políticos esenciales que son opinar, organizarse y elegir,²⁹ aquel proceso electoral en Tamaulipas no puede ser asumido como auténticamente democrático.

El colofón de orden criminal sobre el escenario electoral que la ola de violencia progresiva fue propiciando, tuvo verificativo el 28 de junio del 2010, seis días antes de la elección, cuando fue asesinado Torre Cantú en la capital del estado; acto que constituyó un desafío contundente a los poderes estatal y federal.

²⁹ Dahl, R. (2002). *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989; Held, D. *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.

La resolución judicial del caso aún sigue pendiente, en tanto sin posición oficial al respecto, versiones periodísticas que decían recoger el sentir popular, oscilaron entre el crimen político y el ajuste de cuentas del narcotráfico.³⁰

Bajo un pragmatismo que puso en evidencia las limitaciones del Estado de derecho en Tamaulipas, los comicios no se pospusieron; a pesar de las condiciones adversas para el ejercicio cívico electoral, así como del imposible cumplimiento de requisitos legales e incluso administrativos, pues al tratarse de un candidato por coalición su relevo debía contar con la aprobación de los órganos de los partidos coligados, acreditada mediante las actas de las asambleas respectivas.

El oprobio fue encarado en un cónclave cupular priista, como si se tratara de un asunto familiar, decantándose por el hermano mayor del occiso, el empresario Egidio Torre Cantú, oriundo de Victoria como Hernández Flores y amigo de éste; lo que permitió inferir la pretensión del gobierno estatal de dar continuidad a las alianzas entre los grupos de poder que apoyaban al ex candidato.

De modo que así fue, pues durante el sexenio de Egidio Torre se dio continuidad a nivel estatal a los usos y costumbres inherentes al ejercicio del poder presidencialista, en este caso en cuanto al culto a la figura del gobernador, a la disciplina en la burocracia supeditada a la jerarquía en el cargo, a la discrecionalidad en la decisión sobre las políticas públicas, a los privilegios evidentes para la élite política y económica, aunque con un ostracismo en ascenso del Ejecutivo estatal, en el contexto de una inseguridad pública incontrolada. Asimismo, los niveles de pobreza y estancamiento económico no fueron revertidos, mientras la informalidad y el desempleo fueron sus contrapartes.

Estos factores más el retorno del PRI a la presidencia de la república en 2012, que acotó considerablemente el margen de acción del gobernador para designar al candidato de su partido a sucederle, y que generó descontento y divisiones entre los grupos locales; permiten explicar que finalmente en 2016 llegara la alternancia partidista al gobierno estatal, alcanzando el triunfo en las urnas el candidato del PAN, Francisco García Cabeza de Vaca, con un discurso que subrayaba los yerros de los gobiernos priistas federal y estatal en materia de seguridad, crecimiento económico y combate a la corrupción.

Es factible recapitular destacando que es posible observar la conformidad individual y colectiva, en los términos referidos de Merton, en la cultura política de los ciudadanos tamaulipecos, estimulada periódicamente para reproducir de manera pasiva los usos, costumbres y valores hegemónicos de la élite dominante; la que con

³⁰ Albarrán-de Alba, G. (2010). “De ‘hermano incómodo’ a virtual gobernador”, *Proceso*, No. 1757, 4 de julio del 2010, pp. 29-31.

independencia del partido en el gobierno, concibe y ejerce el poder en términos patrimonialistas, acompasado de prácticas clientelistas, con un amplio margen de discrecionalidad en las decisiones sobre el interés general y, sin contrapesos efectivos que le obliguen a conciliar antes que imponer.

II.V. Conclusiones acerca de la nueva división de poderes: Los órganos constitucionales autónomos

Desde la última década del siglo XX se han venido introduciendo en el ordenamiento jurídico y, por ende, en el andamiaje institucional de México diversos entes de derecho público, que han sido concebidos como órganos constitucionales autónomos; su creación ha sido una consecuencia de la falta de certeza jurídica, de autonomía particularmente de los poderes Legislativo y Judicial frente a problemas sociales ampliamente controvertidos, como los relacionados con el ejercicio de los derechos humanos, la ineficacia e ineficiencia de varios órganos centralizados, así como la decreciente legitimidad de diferentes autoridades, producto de su cuestionable imparcialidad y apego a derecho.

Habría que subrayar que la división de poderes tradicional, con aire de familia republicana y sustento normativo liberal, analizada al inicio de este ensayo, ha quedado rebasada o más aún ha experimentado una transformación, a la luz de la complejidad de las sociedades contemporáneas y del consecuente ensanchamiento de las funciones del Estado; de modo que siguiendo un orden cronológico, es dable establecer que de la división de poderes se ha transitado a la separación de los mismos, aludiendo tanto a la multiplicación de los órganos del Estado, como a las funciones que éstos deben cumplir conforme a la Constitución.³¹

Como características fundamentales de los órganos constitucionales autónomos, cabe puntualizar al menos dos: 1) independencia orgánica de las tres ramas tradicionales del poder estatal, en tanto su carácter lo obtienen directamente del texto constitucional, lo cual representa una salvaguarda ante las pretensiones que pudieran abrigar los otros poderes de revocarlos; 2) carácter excepcional y esencial, pues sin ellos el Estado no podría cumplir sus funciones básicas, es decir, garantizar su carácter republicano, representativo, democrático y federal.³²

El que un órgano de esta naturaleza goce de autonomía no implica que esté libre de controles conforme a derecho, pues para cada uno de ellos están previstos sistemas de rendición de cuentas y de revisión de sus actos; aunque precisamente

³¹ Kelsen, H. (1979). *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, p. 302.

³² Moreno, I. (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Breviarios Jurídicos, número 34, México, Porrúa.

la operación de esos sistemas, junto con los procesos para la integración de cada órgano, en la actualidad se han convertido en diques para el cumplimiento de los objetivos que les han dado origen.

Es necesario analizar que en la lógica de la separación de poderes para un sistema presidencial, que por definición implica un nivel de mutua colaboración,³³ cada uno debe gozar de la no interferencia de los otros poderes, sobre todo en lo referente a su integración, funcionamiento y duración; empero, la experiencia mexicana ha demostrado en múltiples ocasiones que el cumplimiento de esas condiciones no ha sido satisfecha, en tanto ha sido práctica común que los poderes Ejecutivo y Legislativo en una disputa en clave de sometimiento, interfieran directamente tanto en la integración como en las funciones encomendadas a dichos órganos, comprometiendo de manera radical su autonomía para actuar y decidir.

De ese modo, la idea de conformar órganos constitucionales que en los hechos constituyan frenos y contrapesos efectivos entre los poderes, de manera particular frente al Ejecutivo considerando el antecedente presidencialista, se ha venido difuminando con independencia del partido político dominante; sobre todo en temas estructurales que afectan el funcionamiento y la legitimidad del sistema político en su conjunto, como el combate a la corrupción, la impartición de justicia y la lucha contra la impunidad.

Si bien se apuntó que la proliferación de órganos autónomos ha sido en alguna medida, el resultado de la complejidad y la diversidad de asuntos que actualmente deben atender los gobiernos; de igual forma habría que colocar sobre la mesa de discusión que en casos específicos como el mexicano, la presencia de esos órganos con su endeble autonomía, coloca al régimen en una condición de excepción por defecto, pues son evidencias de los fracasos que ha enfrentado al hacer valer el Estado de derecho y, en esa medida, en brindar certeza e inspirar confianza entre los ciudadanos.

De modo que la tarea para México, particularmente para Tamaulipas, en materia de ejercicio del poder público y de su repercusión en la calidad de la representación política, debería focalizarse en democratizar la gobernabilidad fortaleciendo la vida institucional formal: apegada a la ley, transparente, eficiente, oportuna, participativa, que brinde respuestas efectivas a los problemas estructurales, que históricamente han impedido que la población en general acceda a mejores niveles de bienestar; pues de esa manera la credibilidad y la legitimidad del régimen se verán acrecentadas, sin tener que apelar a la autonomía orgánica.

³³ Guastini, R. (2001). “Estudios de Teoría Constitucional”, *Colección Doctrina Jurídica Contemporánea*, núm. 8, México, Fontamara-UNAM.

Bibliografía

- Albarrán-de Alba, G. (2010). “De ‘hermano incómodo’ a virtual gobernador”, *Proceso*, No. 1757, 4 de julio del 2010, pp. 29-31.
- Alvarado, A. (2004). *Tamaulipas: Sociedad, economía, política y cultura*, México, CIICH-UNAM.
- Berlin, I. (2010). Dos conceptos de *libertad y otros escritos*, Tercera reimpresión, Madrid, Alianza.
- Carbonell, M. y Salazar, P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Porrúa-UNAM.
- Carpizo, J. (2006). *El presidencialismo mexicano*, Decimonovena edición, México, Siglo XXI Editores.
- Córdova, A. (1980). *La formación del poder político en México*, Era, Octava edición, México.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Fernández-Christlieb, P. (2009). “De la transición democrática a un autoritarismo renovado”, en Ávalos Tenorio, G. (coord.), *El Estado mexicano. Historia, estructura y actualidad de una forma política en transformación*, México, UAM-Xochimilco.
- García, R. (2010). *Plebiscitos*, México, Instituto Tamaulipeco para la Cultura y las Artes.
- González, H. (1983). *Portesgilismo y Alemanismo en Tamaulipas*, México, Jus.
- González-Casanova, P. (2005). *La democracia en México*, 28ª reimpresión, México, Ediciones Era.
- Guastini, R. (2001). *Estudios de Teoría Constitucional*, Colección Doctrina Jurídica Contemporánea, núm. 8, México, Fontamara-UNAM.
- Hamilton, A. et al., (2014). *El federalista*, Quinta reimpresión, México, FCE.
- Held, D. (2002). *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.
- Kaplan, M. (1996). *El Estado latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Kelsen, H. (1979). *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM.
- Langston, J. (1997). *The PRI Governors*, México, CIDE.
- Linz, J. (1990). *La quiebra de las democracias*, México, Editorial Patria.
- Locke, J. (1969). *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar.
- Maquiavelo, N. (2000). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Madrid, Alianza.
- Merkel, W. y Croissant, A. (2001). “La democracia defectuosa como régimen político: instituciones formales e informales”, en Maíz, R. (ed.), *Construcción de Europa, Democracia y Globalización*, España, Universidad de Santiago de Compostela, vol. 1.
- Merton, R. (2000). *Teoría y estructura sociales*, México, FCE.
- Meyer, J. (2002). “La diarquía (1924-1928)”, en Casar, M. A. y Marván, I. (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus.
- Molina, I. (2004). *Conceptos fundamentales de ciencia política*, Tercera reimpresión, Madrid, Alianza Editorial.

- Montesquieu, C. L. (1985). *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos.
- Moreno, I. (2005). *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Breviarios Jurídicos, número 34, México, Porrúa.
- Rousseau, J.J. (1973). *El contrato social*, Madrid, Aguilar.



Capítulo III

Poder Legislativo

*Leonte Garza Salinas
Mauricio Sánchez Morales*

III.I. Introducción

Como es conocido nuestro país se constituye en una república representativa, democrática,³⁴ laica y federal, compuesta por entidades federativas libres y autónomas; en donde el principio de división de poderes juega un papel de suma importancia, pues encuentra como función principal la limitación al ejercicio del poder público en beneficio de los derechos y libertades de las personas.

Al respecto, la renovación periódica del poder público es un factor indispensable para los gobiernos republicanos como el nuestro; separado en tres poderes públicos, en Tamaulipas encontramos a un Ejecutivo personificado por la figura del Gobernador³⁵; un Judicial en la representación del Supremo Tribunal de Justicia³⁶, en los Juzgados de Primera Instancia³⁷ y en los Juzgados Menores,

³⁴ Hans Kelsen menciona que democracia significa “identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del estado, y gobierno del pueblo por el pueblo”. Kelsen, H. (2005). *Esencia y valor de la democracia*, 2a. ed., Trad. Luengo-Tapia, R. y Legaz y Lacambra, L. México, Colofón, p. 30.

³⁵ Que para el ejercicio de sus funciones actualmente cuenta con 14 secretarías, una jefatura de oficina del gobernador, y una Contralía Gubernamental.

³⁶ Conformado por magistrados titulares de 9 Salas, de las cuales 6 son en materia Civil-Familiar, 3 penales, 1 Sala auxiliar y de Adolescentes; así como 3 colegiadas, de las cuales una es Penal, y 2 Civil-Familiar.

³⁷ Actualmente existen 53, de los cuales 14 son en materia Civil, 18 en materia Familiar, 4 Civil-Familiar, 10 en materia Penal, y 7 Mixtos; divididos en 15 Distritos Judiciales, con residencia en Victoria, Altamira, Cd. Madero, Nuevo Laredo, Matamoros, Reynosa, Miguel Alemán, Mante, Xicoténcatl, Tula, Padilla, San Fernando, Soto la Marina, Río Bravo, Valle Hermoso, y González.

cuya administración, vigilancia y disciplina con excepción del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, estará a cargo del Consejo de la Judicatura.

Finalmente y por lo que hace al Legislativo, encontramos al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas; órgano colegiado conformado por 36 diputadas y diputados. En el libro *El Congreso de Tamaulipas, un Acercamiento a su Estructura y Funcionamiento* elaborado por el Instituto de Investigaciones Parlamentarias, se explican ampliamente sus diversas funciones, tales como el control y supervisión del resto de los poderes, la jurisdiccional en los casos de juicio político, la declaración de procedencia, así como la función presupuestaria y financiera; entre otras.

Siendo así, la idea principal del presente capítulo se centra en brindar al lector un panorama dinámico que le permita conocer la evolución de las facultades del Poder Legislativo en Tamaulipas, inscritas en la Constitución Política local, convertido en nuestros días, en un espacio de expresión y participación ciudadana.

De manera histórica, Francisco Berlín Valenzuela, precursor en el derecho parlamentario mexicano, ha señalado que en sus inicios:

[...] el parlamento tuvo asignado una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey; sin embargo, esa función fue ampliada sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo. Así comenzó el parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora.³⁸

Las primeras funciones del parlamento no se ceñían a la creación de normas, función formal de los congresos en la actualidad; sino más bien era una función de representación que servía de contrapeso a los intereses del rey, quien era la máxima autoridad y en su persona recaían las funciones de legislar, ejecutar y juzgar. Con el paso de los años, el parlamento fue adquiriendo mayor fuerza al sumarse nuevas funciones, para así contrarrestar el poder absoluto y preservar las libertades.

De esta forma y coincidiendo con Ricardo Haro, puede afirmarse que siempre “a mayor poder debe necesariamente corresponder un mayor control”, no aparecerá difícil asentir que “gobierno” y “control”; los que mandan y los que fiscalizan, son términos ineluctables para un correcto ejercicio del poder político.³⁹

³⁸ Berlín-Valenzuela, F. (1993). Derecho parlamentario, México, Fondo de Cultura Económica, p. 128.

³⁹ Haro, R. (2002). Constitución, poder y control, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 47.

Para José Luis Camacho Vargas “básicamente existen tres funciones del Congreso Mexicano: representar a la nación y a los Estados; controlar política y fiscalmente la conducción de la administración pública federal y crear leyes, decretos e instituciones de carácter federal”.⁴⁰ Por lo que tomando a este autor como referencia, podemos decir que el Congreso del Estado de Tamaulipas tiene como principales funciones: Representar a los distritos electorales y los ciudadanos; controlar política y fiscalmente la conducción de la administración pública Estatal y crear leyes, decretos e instituciones de carácter estatal.

III.II. Principio de División de Poderes

De acuerdo con Andrés Serra Rojas, “el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo”.⁴¹

Karl Loewenstein considera que el poder como una relación en sí, a la luz de la ética no es buena ni mala, ya que [...]

[...] el poder es una relación sociopsicológica basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder -denominados los detentadores del poder- y aquellos a los que va dirigido, designados como -los destinatarios del poder-.⁴²

John Locke señala:

[...] para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes, tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del estado.⁴³

Así entonces, el poder coactivo se encuentra dividido para un equilibrio en las funciones inherentes del poder público, cuya finalidad radica en limitarlo e impedir abusos, mediante el “principio de división de poderes”.

⁴⁰ Camacho-Vargas, J. L. (2013). El congreso mexicano, 5ta ed. México, Cámara de Diputados, p.116.

⁴¹ Serra-Rojas, A. (1991). Ciencia política, 10a. ed., México, Porrúa, p. 285.

⁴² Loewenstein, K., “Teoría de la constitución”, cit. por Fernández-Ruiz, J. (2010). *Poder legislativo*, 3a. ed., México, Porrúa, p. 73.

⁴³ Locke, J. “Ensayo sobre el gobierno civil”, cit. por Tena Ramírez, Felipe, (2013). *Derecho Constitucional Mexicano*, 40a. ed., México Porrúa, p. 2012.

Implica la distribución de facultades y funciones entre poderes dentro de un Estado. La división de poderes también significa la capacidad que tienen los Poderes del Estado de limitar los excesos de otros, ya sea en perjuicio de las y los ciudadanos, como en perjuicio de otras instituciones.⁴⁴

Dicho principio se encuentra concebido por el Estado mexicano a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y expresado a través de la norma suprema; es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 49 dispone: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”⁴⁵

No obstante la historia precisa que nuestras normas de carácter supremo ya estimaban que el poder no debía ejercerse por una sola persona, desde la Constitución de Cádiz (1812), Apatzingán (1814), o los Sentimientos de la Nación de Morelos (1813); siguiéndose dicha fórmula hasta llegar a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824) que señala al Supremo Poder como lo conocemos.

Cabe señalar que en 1835 se previó el nacimiento del poder conservador para anular actos de otros poderes, y finalmente en 1857, se retoma la idea de nuestra actual división de poderes, que se perfecciona en la idea de Venustiano Carranza en 1917, en discurso del Constituyente.

También es de referir que dicho principio representa una de las dos funciones esenciales de una constitución escrita, que junto a la garantía de los derechos, se ha replicado en los estados-nación, a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia en 1789.

Al ser parte de la federación, Tamaulipas adopta para su régimen interno un modelo análogo que se imprime en la Constitución Política del Estado de Tamaulipas de la siguiente forma:

Artículo 22. El Poder Público se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más Poderes en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.⁴⁶

⁴⁴ Acuña-Martínez, J., “La División de Poderes y las Competencias Exclusivas en Materia Electoral en la Legislación Nicaragüense”, *Revista Científica Electrónica de Ciencias Humanas*, Nicaragua, año 10, Número 28, Mayo-Agosto, pp. 82-101.

⁴⁵ Véase: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

⁴⁶ Constitución Política del Estado de Tamaulipas, disponible en <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatual/Constituciones/Constituciones.asp>

Autores como Aristóteles, Locke, Montesquieu, y Maquiavelo, señalaron en un momento determinado lo relativo a este principio; el primero diferenciado en la asamblea deliberante, el grupo de magistrados, y el cuerpo judicial;⁴⁷ el segundo, a través de un poder legislativo, un ejecutivo, y un federativo de la comunidad política; el tercero, por medio de los poderes legislativo, ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. No obstante, Elisur Arteaga Nava expone que el mérito corresponde al último autor, en atención a la realidad y sus fines pragmáticos, y no teóricos como sus antecesores.⁴⁸

Ahora bien, los principios que constituyen la separación de poderes son: 1) *legalidad*, y 2) *imparcialidad*; ambos indispensables para garantizar la libertad; en donde el primero supone la subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la legislativa, en la conciencia de que todo acto jurisdiccional y administrativo debe fundarse y adecuarse en una norma previa; asimismo, garantiza la supremacía de la ley, por lo que en consecuencia, se refiera a las funciones.

La imparcialidad implica la independencia del órgano Judicial de los dos restantes, lo cual permite la aplicación y el control efectivo del cumplimiento de la ley; por ende, de sus funciones jurisdiccionales.

Cabe destacar que ambos principios son complementarios, pues como señala Miguel Carbonell y en la obra “la función legislativa es la garantía del principio de legalidad, pero es el órgano jurisdiccional guardián último de los derechos fundamentales”.

Finalmente, por lo que respecta a la doctrina constitucional se observan tres reglas:

- 1) Las mismas personas no pueden formar parte de dos órganos;
- 2) Un órgano no debe interferir con el desempeño de las funciones de otro⁴⁹; y
- 3) Un órgano no debe ejercer funciones de otro⁵⁰, además de que se encuentran inhabilitados para delegarlas o transmitir las cuando se encuentran señaladas dentro de la propia Constitución. Un ejemplo muy claro es el artículo 73 que indica las facultades exclusivas del Congreso de la Unión (reserva de ley).

⁴⁷ Aristóteles, “La política, Libro VI, Capítulos XI, XII. y XIII”, en: Tena Ramírez Felipe, (2013), *Derecho constitucional mexicano*, 40ª ed., México, Porrúa, p. 212.

⁴⁸ Véase “La división de poderes” en Arteaga-Nava, E. (2011), *Derecho constitucional*, 3ª ed., México, Oxford.

⁴⁹ No obstante, por ejemplo, como consecuencia de omisiones legislativas se permiten los contrapesos (*checks and balances*).

⁵⁰ Sin embargo, ello no choca con la realización de las funciones formales y materiales de los poderes.

No obstante, cabe destacar que la división de poderes no supone una separación definitiva, pues es flexible y permite la colaboración y hasta la realización de funciones de manera coordinada.

III.III. El Poder Legislativo en Tamaulipas. Generalidades

Como se explicó en el capítulo anterior, las entidades federativas adoptarán la misma forma de gobierno que la federación, por lo cual para el caso de nuestro Estado, el Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada “Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas”, conformado por 36 diputados 22 de los mismos electos por el principio de mayoría relativa, es decir que en nuestro estado cada uno de los 22 distritos electorales contará con un diputado, el resto de los diputados serán electos bajo el principio de representación proporcional donde estarán representados según el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas de la siguiente forma:

- 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.

Es importante señalar que esta integración resulta importante toda vez que para las reformas a la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, se requiere el voto de las dos terceras partes del pleno, por lo que, como quedó descrito anteriormente, un partido político no puede tener más de 22 diputaciones por ambos principios, lo que significa que para las reformas a la constitución se requiere el consenso de por lo menos dos partidos políticos, lo que brinda certeza jurídica a la ciudadanía de la participación de otras ideologías distintas al partido mayoritario para este tipo de procedimientos y los demás que requieren este tipo de votación.

III.IV. La Evolución de las atribuciones del Poder Legislativo en Tamaulipas

Se detallará, de manera simple, un análisis comparativo de las principales reformas que se dieron en las atribuciones del Poder Legislativo, que, sin lugar a dudas, han cambiado su forma y funcionamiento, convirtiéndose en términos generales, en un Congreso moderno que se encuentra a la vanguardia de las necesidades sociales y democráticas; por citar un único ejemplo, este órgano paso de calificar las elecciones estatales, para luego intervenir en el nombramiento de los consejeros del órgano autónomo encargado de esta tarea así como de las autoridades jurisdiccionales electorales, hasta su total desprendimiento de estas facultades.

De esta forma se retomaron en el siguiente cuadro diversas modificaciones al artículo 58 de la Constitución local, a partir de 1986, dado que es el periodo de tiempo que abarca la presente investigación, y representan la mayor importancia para el desarrollo de este capítulo para brindar al lector un conocimiento más amplio sobre la evolución de nuestro congreso estatal.⁵¹ No obstante, debe referirse que desde su expedición en 1921, hasta 1983, el artículo que nos ocupa se vio reformado en diez ocasiones.

Decreto	Fecha P.O.	Objeto	Fracción (es)
LII-307	29 de marzo 1986	Se deroga la fracción XVIII, que señalaba conocer de las quejas formuladas contra los jueces de primera instancia.	XVIII
LII-316	5 de julio 1986	Se suprime la facultad de interpretar normas. Adicional a nombrar, se estima remover al Oficial Mayor del Congreso, antes Secretario Se adiciona la facultad de calificar la cuenta pública, no solo del Estado y municipios, si no de los demás órganos que administren o manejen fondos del sector público.	I, V, VI, XXVI, XXX

⁵¹ Se agradece el apoyo del licenciado Julio Jaramillo Alanís, titular del Departamento de Archivo del Congreso del Estado de Tamaulipas y al resto de su personal por las facilidades y atenciones brindadas para la realización del presente análisis.

Decreto	Fecha P.O.	Objeto	Fracción (es)
		Se adiciona la facultad para expedir la ley orgánica. Se adiciona la calificación de las elecciones para ayuntamientos y senadores, en términos del art. 56. De la CPEUM.	
227	22 de abril 1989	Se adiciona la fracción con el objeto de expedir leyes que instituyan el Tribunal de lo Contencioso Administrativo	LVI
LIV-8	30 de enero 1993	Se establecen los tiempos para otorgar licencia temporal al Gobernador, por más de 30 días y permiso para salir del territorio del Estado por más de 15 días.	XL
LV-75	25 de diciembre 1993	Establecer un organismo de protección de Derechos Humanos, y se deroga la calificación de elecciones para senadores.	XXVIII y XXX
LV-329	10 de junio 1995	Cambia la decisión sobre elecciones de ayuntamientos, a la elección de los Consejeros ciudadanos del Consejo Estatal Electoral, su presidente, Magistrados del Tribunal Estatal Electoral y su presidente. Señala erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Gobernador del Estado. ¹	XXV, XXX, y XXXI
LVI-152	25 de octubre 1997	Elegir a los consejeros electorales, Magistrados de Tribunal Electoral y Presidentes de ambos. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en todo el Estado la declaratoria de Gobernador electo Establecer distritos Electorales	XXV, XXX, y XXXI
LVII-365	14 de marzo 2001	Se establecen dos excepciones a la Condonación de impuestos (art.133, I y III) Se elimina que los ayuntamientos fijen su presupuesto a través del ejecutivo Se adiciona calificar y fiscalizar las cuentas de los organismos que administren fondos del sector público. Cambia bienes raíces por bienes muebles e inmuebles del estado, y para su venta se debe declarar que son inútiles a juicio del congreso.	III, IV, VI, y IX
LVII-425	6 de junio 2001	Legislar en materia de planeación.	LV
LVIII-185	18 de diciembre 2012	Nombrar y remover al auditor superior del estado. Calificar, la revisión de la cuenta tendrá como objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado los criterios señalados en la Ley de Ingresos y en el presupuesto de egresos. Y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores	V, VI, XXVI, y XXIX

Decreto	Fecha P.O.	Objeto	Fracción (es)
LVIII-286	3 de junio 2003	Respecto a la deuda del Estado, señala el supuesto de que cuando se realicen operaciones de sustitución o canje de deuda, se informe al Congreso sobre las condiciones financieras mayormente favorables que se hubieran contratado y el destino del ahorro para inversiones públicas productivas.	VIII
LVIII-167	1 de abril 004	Legislar en materia de Desarrollo Sustentable Expedir las leyes concedidas a otros poderes	XLV, y LVIII
LVIII-617	1 de abril 2004	Legislar en materia de Desarrollo Sustentable conforme a sus principios. Expedir las leyes necesarias para hacer efectivas todas las facultades. Ejercer las demás facultades que señalan las constituciones y las leyes que emanan de ambas.	XLV, LVIII, y LIX
LVIII-1139	15 de diciembre 2004	Elegir y remover Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, así como al Magistrado del Tribunal Fiscal del Estado.	XXI
Decreto No. LIX-5	10 de febrero 2005.	Darle la atribución al Congreso de ratificar al Procurador General de Justicia, con base en la designación del Gobernador	XXI
Decreto No. LIX-533	1 de noviembre 2006.	Fijar las bases para que el Ejecutivo Estatal lleve a cabo la contratación de empréstitos sobre el crédito del Estado. Fijar las bases para que el Ejecutivo Estatal lleve a cabo la celebración de contratos de servicios o de obras en los cuales se afecten en garantía tanto las participaciones federales, como los ingresos estatales que sean susceptibles de afectación	VII y VIII
Decreto No. LIX-885	20 de marzo de 2007	Nombramiento del Auditor Superior del Estado	V
Decreto No. LX-434	25 de diciembre 2008	Reforma electoral afectando diversas fracciones del Artículo en estudio consistentes principalmente en: Elegir y remover a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas. Elegir al Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas.	XXI y XXV
Decreto No. LX-477	24 de febrero 2009	Autorizar la enajenación de los bienes inmuebles del Estado y de los Municipios conforme a la ley, así como el gravamen de los bienes del dominio privado, cuando dicho acto implique una duración mayor al periodo para el cual hubieren sido electos	IX

Decreto	Fecha P.O.	Objeto	Fracción (es)
Decreto No. LX-696	12 de junio 2009	<p>Reforma en materia de Contabilidad Gubernamental que reformo diversas fracciones del artículo en estudio destacando las más importantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Decretar previamente las contribuciones y otros ingresos para cubrirlos, determinándose la duración de las fuentes de financiamiento y el modo de recaudar las contribuciones, detallar que en el presupuesto de egresos no podrán autorizar erogaciones multianuales para los proyectos de desarrollo. · Fijar que las cuentas públicas del ejercicio fiscal correspondiente deberán ser presentadas al Congreso a más tardar, el 30 de abril del año siguiente, y concluirá la revisión por parte del congreso a más tardar el 15 de diciembre del año siguiente al de su presentación, con base al análisis de su contenido y las conclusiones técnicas de la Auditoría Superior del Estado. · Para expedir leyes en materia de impartición de justicia administrativa. · Legislar sobre las normas de contabilidad gubernamental. 	II, VI, LVI, y LVII
Decreto No. LX-706	17 de junio de 2009	Reforma referente a la creación del Consejo de la Judicatura. Se reforman algunas fracciones del artículo en estudio a efecto de nombrar y remover a los Consejeros de la Judicatura, así como para la toma de protesta y resolver renunciaciones e impedimentos de los mismos.	XXI, XXX-VII, y L
Decreto No. LXI-555	8 de noviembre de 2012	Legislar en materia de protección de los derechos humanos. Dictar leyes para organizar el sistema penal sobre la base del trabajo, la capacitación, educación, la salud, y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad. Legislar en materia de justicia para adolescentes con base a la constitución y los tratados. Solicitar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que investigue hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos. Llamar a las autoridades o servidores públicos de la administración pública estatal a solicitud de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, cuando no hubieren aceptado o cumplido las recomendaciones emitidas por dicha Comisión, con objeto de explicar el motivo de su negativa.	XVIII, XXXIII, XXXVII, XL-VIII, LVIII, y LIX
Decreto No. LXI-888	18 de septiembre de 2013	Se suprime la facultad de nombrar consejero presidente del Instituto Electoral de Tamaulipas y al Magistrado	XXV y XXX-VII

Decreto	Fecha P.O.	Objeto	Fracción (es)
		Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, para que estos órganos decidan entre ellos quien ocupa este lugar	
Decreto No. LXII-32	17 de diciembre de 2013	Legislar sobre mecanismos de participación ciudadana	XXXI
Decreto No. LXII-596,	13 de junio de 2015	Reforma en materia electoral que modificó algunas fracciones del artículo en estudio destacando lo siguiente Se suprime la atribución del congreso para nombrar a los Consejeros del Instituto Electoral de Tamaulipas y magistrados del Tribunal Electoral de Tamaulipas para ser nombrados por el Instituto Nacional Electoral y el Senado de la Republica respectivamente. Asimismo se suprime la atribución de conocer sobre las renunciaciones de los servidores públicos mencionados anteriormente.	XXI, XXX-VIII, y L
Decreto No. LXII-985	20 de septiembre de 2016	Reforma en materia de disciplina financiera donde se destaca, un mayor control sobre la deuda pública del Estado y municipios, a fin de evitar los endeudamientos insostenibles.	VII
Decreto No. LXIII-152	20 de abril de 2017	Reforma en materia anticorrupción que reformo diversas fracciones del artículo en estudio donde se destaca lo siguiente: Instituir la Fiscalía Especializada en combate a la corrupción. Elegir y remover a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa a propuesta del Gobernador del Estado Instituir el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado 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 por la constitución	XXI, XXX-VII, LVI, LIX y LX
Decreto No. LXIII-527	15 de noviembre de 2018	Se instituye la Fiscalía General de Justicia del Estado, como órgano autónomo, y participar en el nombramiento del Fiscal General de Justicia.	XXI
Decreto No. LXIII-535	11 de diciembre de 2018	Legislar en materia de identidad personal y su protección, así como establecer el Instituto Estatal de Protección a la Identidad	LXII
Decreto No. LXIII-541	9 de enero de 2019	Legislar en materia de Mejora Regulatoria.	LXII

Tabla: Elaboración personal

Una vez descrito el objeto de las principales reformas, es posible destacar que los cambios tanto en el interior del Poder Legislativo como en el exterior respecto a otros poderes u órganos son sustanciales, se dieron grandes evoluciones, de la inexistencia de órganos autónomos en los años ochenta del siglo pasado, hasta en la actualidad tener la facultad de nombrar los contralores de todos los órganos con autonomía constitucional.

También se observan reformas importantes en materia de fiscalización donde hoy en día son obligatorios los formatos de armonización contable y las disposiciones relativas a la disciplina financiera.

Además de lo anterior, se desprende que la mayor parte del sentido de las reformas mencionadas van encaminadas a un Poder Legislativo más participativo en los quehaceres gubernamentales, como por ejemplo, la participación en los nombramientos de los titulares de la mayoría de los órganos autónomos de nuestra entidad,⁵² lo cual sirve como un contrapeso en la integración plural de estos entes.

El fortalecimiento de la Auditoría Superior del Estado, permite una mayor fiscalización de los recursos de todos los entes públicos, ya que hoy en día la cuenta pública se revisa con base en los lineamientos y acuerdos del Consejo Nacional de Armonización Contable lo que permite que este procedimiento sea más eficaz en caso de detectar anomalías, si lo anterior se contrasta con la forma de fiscalizar de los años ochenta y noventa, notamos, sin duda alguna, una notable evolución en este aspecto.

En cuanto a la relación con los poderes ejecutivo y judicial, se destaca una labor de cooperación y coordinación en las distintas ramas de estos entes, como, por ejemplo, la colaboración para el nombramiento de magistrados y consejeros de la judicatura del poder judicial, en comparación con los procedimientos de nombramiento de años pasados se puede afirmar que hemos transitado a un nuevo modelo de relación entre poderes.

Finalmente, es indudable destacar los cambios significativos en materia de derechos humanos y protección a grupos vulnerables en donde la legislación que se expide por parte de este poder cada vez se encuentra más apegada a estos principios.

III. V. Evolución Orgánica del Poder Legislativo 1986-2019

El Congreso del Estado se compone por diputados electos por mayoría relativa y representación proporcional, los cuales en su conjunto integran la totalidad de la

⁵² Con excepción de los órganos autónomos electorales.

asamblea y conforman una legislatura por un periodo de 3 años;⁵³ sin embargo, además de lo antes mencionado los diputados cuentan con órganos de gobierno que funcionan en el interior del Congreso y que sirven para el desarrollo de las actividades legislativas.

Dichos órganos de gobierno han sufrido diversos cambios y en este apartado se desglosarán algunas de las evoluciones de estos órganos y que sin lugar a dudas han sufrido cambios sustanciales en los últimos 30 años.

Es importante destacar que la evolución de la sociedad en los aspectos, económico, social, y cultural de una u otra forma deben reflejarse en los poderes públicos, y sin duda alguna se pueden constatar en nuestro poder legislativo, en 1986 y en circunstancias sociales y políticas de nuestro Estado. Tal vez hubiera sido mucho pensar en la instalación de un órgano de gobierno que se integrara de forma plural con las representaciones partidistas, toda vez que en aquellos tiempos un solo partido regularmente obtenía la totalidad de los curules, hoy en día el órgano de dirección política más importante de nuestro congreso se encuentra integrado por todas las fuerzas políticas esto se debe sin duda al avance democrático que Tamaulipas ha transitado.

Así como el ejemplo mencionado anteriormente, existen otras figuras que han sufrido modificaciones según las necesidades propias del avance democrático de nuestra sociedad.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del año 1986 y que permaneció vigente hasta el año 2004, sirvió como documento normativo y base para la organización del Congreso del Estado y establecía diferentes órganos de gobierno en los que se distribuyeron diversas competencias.

Anteriormente el congreso del estado era un órgano de gobierno que funcionaba como Colegio Electoral para calificar las elecciones de Ayuntamientos, Diputados Locales, Gobernador del Estado, y para Declarar Electos Senadores al Congreso de la Unión, este órgano se integraba por un mínimo de 12 diputados, cabe señalar que en esta época aún no existían organismos especializados para la celebración de las elecciones y el poder legislativo intervenía en esta parte del proceso, en capítulo subsecuente se detallará de mejor manera el surgimiento y desarrollo de organismos autónomos en materia electoral.

Ahora existe un órgano que incluso conserva la misma denominación, la Mesa Directiva, que desde el año en mención se integraba por un Presidente, dos

⁵³ Salvo excepciones en que ha sido por un periodo de un año, como durante las siguientes legislaturas: XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, y XLIV; así como la próxima LXIV que será de dos años.

Secretarios y un Suplente electos por la asamblea mediante votación por cédula, a este órgano le corresponde preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de la ley vigente. Se observa también que desde esta época el Presidente y su Suplente, duraban en su encargo un mes y los secretarios lo hacían durante todo el periodo de sesiones dicha disposición continúa vigente.

En este mismo ordenamiento se establecía otro órgano de gobierno denominado “Gran Comisión”, encargada de la administración del Congreso y conducir las relaciones políticas del mismo, con los demás Poderes ya sean Federales, Estatales o Municipales, y le correspondían además todas las atribuciones que no estuvieran expresamente asignadas a la mesa directiva, a este órgano también le correspondía el control y vigilancia de los servidores públicos del congreso, así como la proposición y aplicación de sanciones por faltas al desempeño en sus funciones.

Cabe señalar que el órgano antes mencionado encuentra mucha similitud con la hoy conocida como Junta de Coordinación Política.

A su vez la ley en mención contempla una figura que en nuestros días sigue vigente denominada “Comisión Instructora”, integrada por siete Diputados Propietarios y siete Suplentes, con competencia para conocer los asuntos donde el congreso funge como órgano de acusación y en jurado de procedencia en materia penal, lo relativo al juicio político, entre otras atribuciones.

Además de lo anterior, el congreso contaba con comisiones permanentes y especiales. En el año 1986 eran 20 destacando las aún vigentes como las llamadas: Puntos Constitucionales, Gobernación, Justicia, entre otras y las extintas de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Corrección y Estilo y de Biblioteca y Archivo Editorial.

A estas comisiones de la misma forma que en nuestros días les correspondía estudiar y dictaminar las iniciativas de Ley, de Decreto, de Acuerdo y de Acuerdo Económico, a diferencia de la integración actual, se integraban por un diputado presidente y un diputado secretario y sus respectivos suplentes.

De la misma forma, la legislación establecía que las comisiones especiales serían las que nombrara el presidente y tendrían la competencia y el número de integrantes que se les atribuía en su asignación.

Al igual que en la actualidad durante los periodos de receso, entraba en funciones un órgano denominado “Diputación Permanente” y que en esa época se integraba por un presidente, dos secretarios un suplente, funcionando de esta forma en integración hasta el año 2016.

Este órgano en especial tiene la representación del Poder Legislativo durante los periodos de receso y, de una forma u otra, asume responsabilidades de todos los

órganos mencionados anteriormente ya que además de tener la totalidad de la representación del congreso también puede dictaminar las iniciativas pendientes, entre otras funciones.

Además de los órganos mencionados anteriormente se refieren dos especiales que si bien no son conformados por legisladores, merecen un trato especial por ser órganos de funcionamiento importante, en primer lugar la oficialía mayor que ejercía las funciones administrativas y que en la actualidad recaen en el órgano denominado Secretaría General del Congreso.

Destaca en este apartado, que desde la ley, se contemplaba esta figura como la única de personal administrativo del Congreso y de ahí se desprendían las diversas áreas reguladas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, pero que para fines de este trabajo no se abordarán, pues únicamente se atiende la evolución del Poder Legislativo como un orden de gobierno en la división de poderes, pero sin duda, perduran órganos administrativos con tareas específicas encomendadas a servidores públicos como el Instituto de Investigaciones Parlamentarias y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, entre otros.

También se contemplaba la Contaduría Mayor de Hacienda que tenía a su cargo la revisión y glosa de las Cuentas Públicas anuales del Gobierno del Estado, Organismos Descentralizados, Empresas o Asociaciones de participación mayoritaria Estatal o Municipal, y los ayuntamientos a través de la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Esta dependencia encuentra mucha similitud con la hoy Auditoría Superior del Estado.

La ley mencionada sufrió algunas reformas antes de ser abrogada en su totalidad en el año 2004, dichas reformas radicaron en la duración de los periodos ordinarios y sus inicios, modificaciones al Colegio Electoral, modificación del número de comisiones permanentes, donde destaca en el 2001 la creación de la Auditoría Superior del Estado, como órgano técnico de fiscalización superior del Congreso, con independencia en sus funciones y autonomía presupuestal, teniendo a su cargo la revisión y la glosa de las Cuentas Públicas de los Poderes del Estado, y una reforma en el año 2002, para establecer que durante los periodos ordinarios se sesionará por lo menos una vez a la semana y la dispensa de la lectura de los dictámenes si así lo conviene el pleno.

Los cambios sustanciales ocurridos al abrogar la Ley Orgánica del Poder Legislativo del año 1986, dieron paso a la Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas del 22 de julio de 2004.

Se analizarán los órganos que establecieron esta nueva ley y sus medicaciones en estos rubros, donde destaca la mesa directiva que tiene un funcionamiento muy

similar a la señalada en la ley anterior, siendo electa por el pleno en votación por cédula; se integrará con un presidente, dos secretarios y un suplente, el primero y su suplente permanecerán en su encargo por un mes y los secretarios durante el periodo ordinario de sesiones para el que fueron electos, les corresponderá conducir las sesiones del Pleno y asegurar el desarrollo de los debates, discusiones, procedimientos y votaciones, entre otras funciones.

Un órgano novedoso que trajo esta ley fue la implementación en norma de los grupos parlamentarios que para el caso de Tamaulipas se integra por lo menos con 3 diputados por cada partido que tenga representación en el congreso, y un coordinador por grupo.

Además de lo anterior, también suprimió la gran comisión mencionada, para dar paso a un órgano más plural, denominado Junta de Coordinación Política, integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario, y actualmente por las fracciones parlamentarias y el diputado representante de cada partido político, como órgano de dirección política del Poder Legislativo y la expresión de la pluralidad del Congreso.

El ordenamiento en mención trajo consigo un aumento en el número de comisiones pero cambiando la denominación de permanentes a ordinarias.

También se contemplaba la comisión instructora con una organización y funcionamiento muy similar a la anterior, con siete diputados propietarios y suplentes y con 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.

A su vez el Pleno acordaba la conformación de comisiones especiales para hacerse cargo de un asunto concreto, 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, ejemplo de estas comisiones son la Comisión Especial para la Implementación de la Reforma Penal, la Comisión Especial para los Festejos del Centenario de la Constitución, entre otras.

Se implementaron los comités que podrán constituirse mediante propuesta de la Junta de Coordinación Política y por acuerdo del Pleno, para atender tareas que no tengan carácter legislativo, de control de la gestión pública o jurisdiccional, a fin de realizar tareas que no sean materia de atención de las comisiones ordinarias, Ejemplo de lo anterior es el Comité de Información Gestoría y Quejas.

Se conserva la integración de la Diputación Permanente compuesta de tres Diputados, un Presidente y dos Secretarios, y su suplente respectivo, con las atribuciones durante los periodos de receso.

Este ordenamiento ha sufrido numerosas reformas pero para un mejor entendimiento sólo se referirá la actual conformación de los órganos de gobierno a fin de contrastar con lo dispuesto en la ley de 1986 y destacar los aspectos más relevantes.

Nuestra ley actualizada al 14 de mayo de 2019 contempla los siguientes órganos de gobierno.

En primer lugar la Mesa Directiva del Congreso siendo electa por el pleno en votación por cédula; se integrará con un presidente, dos secretarios y un suplente, pudiendo presentarse varias propuestas por parte de los legisladores, este órgano continúa con un presidente y su suplente que duran un mes en el encargo y los secretarios durante todo el periodo ordinario, a este órgano, además de conducir las sesiones, le corresponden entre otras las siguientes atribuciones: formular y cumplir el orden del día de las sesiones, el cual distinguirá los asuntos de trámite, deliberativos y resolutivos o que requieran votación, conforme al programa para el desahogo de las funciones constitucionales del Pleno que acuerde la Junta de Coordinación Política; asegurar el desarrollo de las sesiones del Pleno; llevar a cabo la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requieran para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de las sesiones.

De la misma forma el presidente de la mesa directiva tiene atribuciones importantes como conceder el uso de la palabra en las sesiones, exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere razón para ello, firmar, junto con los secretarios de la Mesa Directiva, las leyes, decretos y acuerdos que expida el Congreso, así como suscribir cualquier otra resolución del Pleno, tener la representación legal del Congreso para rendir informes en juicios de amparo, actuar en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, e intervenir en cualquier litigio o acto jurídico, y delegarla en la persona o personas que resulte necesario, entre otras.

Actualmente existen tres formas de agrupación partidista, la primera de ellas es el grupo parlamentario explicado anteriormente, la fracción parlamentaria integrada por 2 diputados, y el diputado que sea único en cuanto a la representación de algún partido político, por sí solo constituirá una representación partidista, que al igual que los grupos parlamentarios y las fracciones parlamentarias forman parte de la Junta de Coordinación Política, pero teniendo solo derecho a voz, también se contempla la figura del Diputado sin Partido que es aquel que renuncia a alguno de las anteriores, estando pendiente aún legislar la figura de Diputado Independiente, que será aquel que llegue al congreso por esta vía.

A su vez se contempla la figura de Junta de Coordinación Política misma que 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, siendo presidente de la Junta durante la Legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso, y en el caso de que ningún grupo parlamentario cuente con la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, la responsabilidad de presidir la Junta 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 Junta de Coordinación Política, por sendos períodos de seis meses, pudiéndose seleccionar el periodo de desempeño por el grupo parlamentario con el mayor número de integrantes.

Cabe señalar que esta figura es propia de los parlamentos modernos del siglo XX, donde gracias al pluralismo y la representación proporcional, aparecen nuevos órganos destinados a propiciar injerencia de los grupos parlamentarios en la coordinación del quehacer de los cuerpos legislativos.⁵⁴

En este órgano se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios para alcanzar acuerdos, a fin de que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden, actualmente destacan las siguientes atribuciones impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas legislativas, presentar a la Mesa Directiva y al Pleno del Congreso iniciativas de puntos de Acuerdo que contengan pronunciamientos o declaraciones del Congreso que entrañen una posición política de la institución parlamentaria, proponer al Pleno la integración de las comisiones ordinarias, de comités o de comisiones especiales, Proponer al Pleno los nombramientos de secretario general y demás colaboradores del Congreso, entre otras.

La Junta adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, donde los respectivos coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario.

Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno para instruir y substanciar las iniciativas y propuestas que se presenten al mismo, mediante la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o proyectos de resolución, con objeto de contribuir a que el Congreso cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.

⁵⁴ Fernández-Ruiz, J. (2010). *Poder legislativo*, 3a. edición, México, Porrúa, p. 401.

Actualmente se tienen 36 comisiones ordinarias. También al igual que la Ley de 1986 se contempla la comisión instructora con la misma integración y propósito.

La 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 hasta 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.

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

El Pleno podrá acordar la conformación de comisiones especiales para hacerse cargo de un asunto concreto, 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.

De la misma manera podrán constituirse comités a propuesta de la Junta de Coordinación Política y por acuerdo del Pleno, para atender tareas que no tengan carácter legislativo, de control de la gestión pública o jurisdiccional, a fin de realizar tareas que no sean materia de atención de las comisiones ordinarias.

En nuestra ley destacan los siguientes comités: Comité de Información y Gestoría, el Comité del Instituto de Investigaciones Parlamentarias, y el Comité del Centro de Estudios sobre las Finanzas Públicas.

Al igual que en las legislaciones anteriores y en semejanza con el Congreso de la Unión también existe un órgano que se encarga de las labores durante los periodos de receso denominada Diputación Permanente siendo el órgano del Congreso a cargo de la vigencia del Poder Legislativo en la vida constitucional del Estado durante los recesos, la cual será electa en la última sesión de cada período ordinario de sesiones.

La Diputación Permanente se integra por siete Diputados, un Presidente, dos Secretarios y cuatro Vocales; así como tres suplentes, en los términos dispuestos por la Constitución Política del Estado y con las atribuciones que la misma le otorga. Para su integración el Grupo Parlamentario que por sí mismo tenga la mayoría

absoluta contará con cuatro de los siete Diputados que conforman la Diputación Permanente, el Grupo Parlamentario que tenga la segunda mayoría contará con dos Diputados en su integración, el séptimo Diputado corresponderá a una de las agrupaciones por afiliación partidista que se determine incluir en la propuesta y que no constituya Grupo Parlamentario, con base en los acuerdos que se produzcan para ese efecto por la Junta de Coordinación Política; dos de los Suplentes corresponderán uno para cada uno de los Grupos Parlamentarios que cuenten con la primera y segunda mayoría en la integración de este órgano legislativo, quienes actuarán en suplencia de cualquiera de los miembros de sus respectivos Grupos Parlamentarios, y un tercer suplente del séptimo Diputado corresponderá a cualquiera de las agrupaciones por afiliación partidista que no constituya Grupo Parlamentario, también con base en los acuerdos conducentes.

La propuesta para la elección de la Diputación Permanente será presentada al Pleno por un integrante de la Junta de Coordinación Política, cuya votación se realizará por cédula.

Estos órganos no son integrados por diputados, pero debe destacarse respecto a la oficialía mayor de 1986, denominada Secretaría General, correspondiéndole la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones parlamentarias y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras.

El Congreso contará también con la Unidad de Género de los integrantes de sus servicios parlamentarios, administrativos y financieros dependiente de la Secretaría General.

Sin lugar a duda los cambios que ha sufrido el Congreso del Estado son mayores, y se encuentran representados en los ejemplos mencionados y que, en todos los casos, buscan una profesionalización y especialización de las tareas con una mayor participación ciudadana y representación de las ideas en pro de los ciudadanos tamaulipecos.

De los cambios explicados en este apartado destacan los cambios sufridos en el órgano de dirección política que ahora se conforma de una manera más amplia, también en el número de comisiones ordinarias y de integrantes por comisión, donde además están representadas las fuerzas políticas, pero también destacan órganos que funcionan de manera muy similar hasta nuestros días, como la mesa directiva y la comisión instructora que en términos generales conservan el número de integrantes y la mayoría de las atribuciones que ya tenían desde 1986.

Existe plena consciencia de que aún hay tareas pendientes respecto a los órganos de gobierno de nuestro congreso, sin embargo, no pueden negarse los grandes cambios sustanciales presentados en los últimos años, como la modificación

del número de integrantes de diputados miembros de la diputación permanente, que hasta el año 2016, continuaba siendo de 3 diputados por el pleno sin necesidad de contar con representación plural, hoy en día este órgano se integra por 7 propietarios y 3 suplentes velando en todo momento por la representación política y en términos de productividad destacan diputaciones permanentes muy productivas en los últimos años como la que fungió del 30 de junio al 1 de octubre de 2018 donde se aprobaron 102 dictámenes.

III.VI. Conclusiones

Puede concluirse que el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas ha evolucionado notoriamente desde todos sus aspectos, pues se observa una evolución en cuanto a sus orígenes al ejercer cada vez más funciones que no son propiamente legislativas, al constituirse como un órgano importante de contrapeso en la división de poderes, como fiscalizador de los otros poderes y con un acercamiento de la ciudadanía cada vez más fuerte donde la sociedad participa de diversas maneras en el quehacer legislativo.

Respecto a la evolución de las atribuciones destaca que nuestro congreso cuenta con un abanico más amplio de posibilidades para realizar su función, donde existe el conocimiento de que aún hay retos por cumplir y la plena confianza en que las próximas legislaturas redoblarán esfuerzos para cumplir sus responsabilidades.

En la evolución orgánica se notan diversos cambios, desde luego en el número de integrantes del congreso, órganos de gobierno plurales como la Junta de Coordinación Política y las Comisiones Ordinarias en donde los legisladores participan de manera activa en los debates.

Puede afirmarse que aún falta mucho por hacer y coincidiendo con Cecilia Mora-Donatto consideramos que uno de los principales retos que enfrenta el Congreso mexicano es consolidar una oposición parlamentaria co-responsable que contribuya a que el Poder Legislativo se convierta en un órgano que colabore, fiscalice y sirva de contrapeso al Ejecutivo,⁵⁵ es decir a lo largo de la historia de nuestro congreso, la democracia Tamaulipeca ha decidido otorgar mayorías a un solo partido, sin embargo los instrumentos jurídicos se encuentran sobre la mesa para contar con oposiciones fuertes que permitan consensar las decisiones políticas de nuestra sociedad.

⁵⁵ Mora-Donatto, C. (2010). “Oposición y Control Parlamentario”, *Cuestiones Constitucionales*, México, número 23, Julio-Diciembre, pp. 121-151.

Bibliografía

- Acuña-Martínez, J., “La División de Poderes y las Competencias Exclusivas en Materia Electoral en la Legislación Nicaragüense”, *Revista Científica Electrónica de Ciencias Humanas*, Nicaragua, año 10, Número 28, Mayo-Agosto, pp. 82-101.
- Aristóteles, “La política, Libro VI, Capítulos XI, XII y XIII”, en: Tena-Ramírez, F. (2013). “Derecho constitucional mexicano”, 40ª ed., México, Porrúa.
- Arteaga- Nava, E. (2011). *Derecho constitucional*, 3ª ed., México, Oxford.
- Berlín-Valenzuela, F. (1993). *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carbonell, M. y Salazar-Ugarte, P. (2006). *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Camacho-Vargas, J.L. (2013). *El congreso mexicano*, 5ta ed. México, Cámara de Diputados.
- Fernández Ruiz, J. (2010). *Poder legislativo*, 3a. ed., México, Porrúa.
- Haro, R. (2002). *Constitución, poder y control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Kelsen, H. (2005). *Esencia y valor de la democracia*, 2a. ed., Trad. Luengo-Tapia, R. y Legaz y Lacambra, L. México, Colofón.
- Locke, J. (2013). “Ensayo sobre el gobierno civil”, cit. por Tena Ramírez, F. *Derecho Constitucional Mexicano*, 40a. ed., México Porrúa.
- Loewenstein, K. (2010). “Teoría de la constitución”, cit. por Fernández Ruiz, J. *Poder legislativo*, 3a. edición, México, Porrúa.
- Mora-Donatto, C. (2010). “Oposición y Control Parlamentario”, *Cuestiones Constitucionales*, México, número.23, Julio-Diciembre, pp. 121-151.
- Serra-Rojas, A. (1991). *Ciencia política*, 10a. ed., México, Porrúa.

Legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Constitución Política del Estado de Tamaulipas, disponible en:

<https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatual/Constituciones/Constituciones.asp>

Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, disponible en:

<https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatual/LegislacionVigente/Vigente.asp?idtipoArchivo=1>

(Footnotes)

1 Anteriormente realizaba el escrutinio, calificación, declaración resolución de renuncia, de los votos emitidos en las elecciones de gobernador y diputados. Además de resolver dudas sobre la validez de las elecciones, se incluye la calidad del candidato electo a gobernador del estado (antes cualidad de los electos).

Capítulo IV

Poder Ejecutivo

*Gabriel Higuera Licona
Oswaldo Garza Sagástegui*

IV.I. Introducción

En el presente capítulo toca conocer las características esenciales del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, para lo cual, es necesario exponer los elementos sobresalientes del mismo; abordando lo referente a su evolución de fines de siglo pasado a la fecha.⁵⁶ Se toma este rango de tiempo toda vez que a partir de principios de los años noventa, cuando se da una serie de circunstancias políticas y jurídicas que deriva en una nueva conformación del poder ejecutivo en México. Esta evolución empieza, o la podemos centrar, incluso en la reforma política,⁵⁷ llevada a cabo a fines de los años setenta, donde fungió como actor intelectual Jesús Reyes Heróles. La reforma tuvo por finalidad una mejor representación de las minorías políticas; es decir, que estuvieran representadas al menos en el poder legislativo, aunque sin duda también dio pie a otros cambios para un mejor control del poder. Por otra parte las conocidas como facultades metaconstitucionales, esto es, aquellas atribuciones que el sistema político inveteradamente otorgaba a los titulares de los ejecutivos y que en los últimos años han buscado disminuirse por la vía democrática; es decir, la participación de la sociedad de manera más activa en las actividades de gobierno, para repercutir tanto a nivel federal como local en las funciones de los ejecutivos.

⁵⁶ Nos estamos refiriendo en este espacio de tiempo a las administraciones de Enrique Cárdenas González (1975-1981), Emilio Martínez Manautou (1981-1987), Américo Villarreal Guerra (1987-1993), Manuel Cavazos Lerma (1993-1999), Tomás Yarrington Ruvalcaba (1999-2004), Eugenio Hernández Flores (2005-2010) Egidio Torre Cantú (2011-2016), y Francisco Javier García Cabeza de Vaca (2016-2022).

⁵⁷ Véase http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm

Según Ignacio Burgoa el Poder Ejecutivo, en una definición compleja pero muy completa, dice:

[...] la función pública que se traduce en múltiples y diversos actos de autoridad de carácter concreto, particular o individualizado sin que su motivación y finalidad estriben, respectivamente en la preexistencia de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica ni en la solución correspondiente.⁵⁸

En este contexto el poder legislativo se manifiesta en leyes, el poder judicial en actos que tienen por finalidad resolver una controversia entre dos partes a través de una sentencia; y por su parte el poder ejecutivo tiene un abanico de actuación mucho más amplio, a eso se refiere Burgoa cuando señala que el ejecutivo se manifiesta en actos concretos que no tienen por finalidad forzosa resolver un conflicto o controversia, por ejemplo el cobro de un impuesto, la construcción de una vía pública, una campaña de vacunación y coincidiendo con Jorge Fernández Ruiz, es importante señalar que la función administrativa requiere del ejercicio permanente y constante; así por ejemplo, las corporaciones policiales actúan las 24 horas del día de todo el año,⁵⁹ porque corresponden a una gama de actos necesarios para la buena marcha de la colectividad.

En muchas ocasiones, se suele confundir los términos de poder ejecutivo, presidente de la república, gobernador y administración pública,⁶⁰ así el poder ejecutivo es uno de los tres entes en los que se divide el poder público, el presidente o el gobernador es su titular, y la administración pública se desarrolla por los servidores públicos que auxilian al ejecutivo en sus facultades constitucionales y legales; es decir, en la realización de todas las actividades que despliega el gobierno.

Es así como el Poder Ejecutivo es uno de los tres poderes junto con el legislativo y el judicial; en la teoría de la división de poderes; es decir, una separación orgánica y funcional que trata de evitar el abuso del poder concentrado en una o pocas manos, en su lugar el poder soberano del pueblo se deposita en tres “entes” separados funcionalmente bajo la premisa de la preservación de la libertad.⁶¹

⁵⁸ Burgoa-Orihuela, I. (2010). *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª edición, México, Porrúa, pp. 730-731.

⁵⁹ Fernández-Ruiz, J. (2018). *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 8va edición, México, Porrúa, p. 53.

⁶⁰ Que se mencionarán de manera indistinta a lo largo de este capítulo.

⁶¹ Al respecto Jovellanos en el borrador de un discurso señala:

Si el rey pudiese hacer la guerra o la paz proveer a la defensa exterior o a la tranquilidad externa del Estado, crear empleo, señalar recompensas a su arbitrio, en suma, obrar en todas sus atribuciones sin más regla que su voluntad, luego arruinaría al Estado con sus caprichos.

Esta separación asegura que ninguno de los poderes se imponga sobre los otros, ejerciendo controles diversos entre sí y que fue explicado en capítulos anteriores.

IV.II. El Poder Ejecutivo en el régimen republicano

Brevemente y sólo para efecto de contextualizar, es necesario señalar que como muchos doctrinarios señalan, la Constitución debe poner un límite al poder y organizar el poder público. Nuestra carta magna de régimen federal manifiesta: que será voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República en la cual su principal característica será la unión de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior pero unidos en una federación; de esta forma existen claramente delimitados dos órdenes de gobierno, uno federal y uno estatal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en las partes que interesa destacar, lo siguiente:

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 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.

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.”

“Si las cortes pudiesen hacer leyes y sancionarlas y llevarlas a ejecución sin intervención de nadie, si quisieran se apoderarían del poder ejecutivo y podrían burlar el judicial; podrían forzar a este a juzgar por leyes injustas y a aquel a ejecutarlas; en fin, unas cortes de un año podrían deshacer en un día cuanto hubiesen establecido las de un siglo.

Si el poder judicial pudiese juzgar libremente ya en casos no determinados por la ley, ya interpretando la ley a su arbitrio, se convertiría por este medio indirecto en poder legislativo, y ya no serían las leyes, sino los hombres los que dispusiesen de la fortuna y libertad de los individuos. Debe, pues, la constitución poner un límite a la independencia de estos poderes, y este límite no puede hallarse sino en una balanza que mantenga entre ellos el equilibrio. Vallet de Goytisoló, J. “La distribución de poderes según Montesquieu”, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, número 65, 1988, pp. 283-291.

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.

Los artículos anteriores dan origen al régimen local de separación de poderes en reflejo de los federales; es decir, a nivel local también existirán Estados libres y soberanos con división de poderes estructuradas de manera similar como el poder ejecutivo en un solo titular, el legislativo funcionará de forma colegiada al igual que el judicial, mismos que a su vez se regulan en la Constitución Política del Estado de Tamaulipas (CPET) como más adelante veremos.

El régimen también delimita el campo de acción jurídico administrativo de los poderes locales, al establecer con claridad el régimen interior al que se someten y no pueden rebasar, pero además prohibiendo otros, como realizar alianza con Estados o potencias extranjeras, acuñar moneda, gravar el tránsito de personas, o sin el consentimiento del Congreso de la Unión, tener tropa permanente, por mencionar algunos de los contenidos en los artículos 117 y 118 del texto fundamental, que junto con las reglas precisas de organización de las elecciones locales, homologan al poder público de las entidades federativas

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado, en su labor de interpretación, que en la relación entre los poderes no debe existir intromisión, dependencia, o subordinación entre éstos y que en sentido contrario debe existir cooperación y coordinación como medio de control y evitar así el abuso del poder público⁶², si bien esta tesis se refiere a la separación de poderes federales, aplica por analogía a los poderes locales.

IV.III. El Poder Ejecutivo en la nueva visión de la separación de poderes

Al Poder Ejecutivo, de acuerdo a la doctrina, le corresponde la aplicación de la ley, pero como veremos más adelante, sus funciones son mucho más amplias que esta sencilla definición, pues el que el ejecutivo lleve a cabo la administración pública implica facultades y competencias que exceden por mucho este concepto y que pasa por las labores de planeación, la facultad reglamentaria, es decir, llevar al detalle la legislación; así como la prestación de servicios y el desarrollo de funciones que convierten al ejecutivo en un poder con grandes capacidades de gestión y administración, lo que se refleja en el poder ejecutivo local en miles de servidores públicos dependientes de este y en el ejercicio de una parte muy importante del presupuesto de egresos.⁶³

⁶² Véase las tesis con números de registro 180648 y 166964.

⁶³ Al respecto el Presupuesto de Egresos del Estado del año 2019 contempla una asignación presu-

Es doctrina pacífica que la separación de poderes clásica deposita la función del “monarca” en el titular del Poder Ejecutivo, luego entonces, en el ámbito político su poder es indudable, debemos de recordar que en esta teoría el único que se deposita en una sola persona es el Poder Ejecutivo. Esta característica del ejecutivo en los regímenes de tipo presidencial señalan Fix Zamudio y Valencia Carmona, en gran medida se debe a una arraigada tradición tanto de las épocas indígenas como colonial, de las cuales heredamos un ejecutivo fuerte y autoritario que al concluir la independencia fue sustituido por los caudillos militares y después por los civiles para desembocar en el presidente contemporáneo de poderosa fuerza jurídica y política.⁶⁴ No obstante que estos autores tienen razón en lo expresado, no debe pasarse por alto que el régimen presidencial nace con la necesidad de un ejecutivo fuerte; basta recordar en este sentido, que la primera constitución moderna, la de los Estados Unidos de América, establece en su artículo 2, sección primera que “Se deposita el Poder Ejecutivo en un presidente de los Estados Unidos”

La separación de poderes de sistema presidencialista como el nuestro, requiere entonces, de un ejecutivo fuerte que haga contrapeso al poder legislativo, porque al contrario de cómo se da en el régimen parlamentario en el que el ejecutivo en gran medida se constituye desde el parlamento, en nuestro sistema se elige en elección directa, completándose de acuerdo con Jorge Carpizo las siguientes características:

- a) El presidente de la república es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente de la República es electo por el pueblo.
- c) El presidente de la República nombra y remueve libremente a sus secretarios de Estado.
- d) El presidente y sus secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) El presidente y sus secretarios no pueden ser al mismo tiempo miembros del Congreso.
- f) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.

puestal total de \$54 933 398 535.00, de los cuales \$50 439 420 089.41 es decir más del 90% se ejercen en la administración central y descentralizada del Poder Ejecutivo, entre las Secretarías de Salud, Educación y Obra Pública, reciben más del 50% del total del presupuesto del Ejecutivo. Disponible en: <http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2018/12/cxliiii-154-251218F.pdf>

⁶⁴ Fix-Zamudio, H. y Valencia-Carmona, S. (2005). *Derecho constitucional Mexicano y Comparado*, 4ta edición, México, Porrúa, p. 761.

g) El presidente no puede disolver al Congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; si el Congreso diera un voto de censura al presidente, esto no lo obliga a renunciar.⁶⁵

Esta situación es aplicable también al ejecutivo local por las características propias del sistema federal establecidas en nuestra constitución general que ya han sido comentadas, con excepción de la característica del inciso a), donde solo el presidente de la república es jefe de estado y jefe de gobierno a la vez, por su relación en el ámbito internacional de México como Estado Nacional.

Sin embargo, en nuestros tiempos el influjo democrático mediante la participación ciudadana y la tendencia de disminuir las facultades competencias y atribuciones del ejecutivo que como heredero de las funciones del monarca genera cierta desconfianza⁶⁶ en las relatadas condiciones, es innegable que al igual que el ejecutivo federal, al local se le ha disminuido en sus funciones, facultades y atribuciones; basta por ahora mencionar lo que en capítulo posterior se desarrollará respecto de los órganos autónomos del Estado que han venido a controlar algunas actividades que por sus características técnicas y en consecuencia apolíticas realizan determinados órganos del Estado.

IV.V Poder Ejecutivo Estatal

Si la forma de gobierno republicano y federal y la separación de poderes se establecen en la Constitución general, también las características del ejecutivo federal se reflejan en la CPET.

Al respecto la Constitución Mexicana señala en su artículo 80:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

De la misma forma el artículo 77 de la CPET manifiesta:

Artículo 77. El Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denominará “Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas”, siendo su elección directa cada seis años, en los términos que señala la Ley Electoral.⁶⁷

⁶⁵ Carpizo, J. (2002). *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, pp. 13-14.

⁶⁶ En este sentido existe coincidencia con Luis Enrique Villanueva que señala le compete al monarca la titularidad del Poder Ejecutivo, porque se requiere para el mejor desempeño de sus funciones una acción inmediata que siempre será mejor dirigida por un solo mando que por varios. Villanueva Gómez, L. E. (2014). “La división de poderes Teoría y Realidad”, *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo Reflexiones Constitucionales*, México, UNAM, pp. 149-186.

⁶⁷ Nuestra constitución local señala en su artículo 80 que el gobernador del estado entrará en funciones el 1 de octubre del año de la elección.

El poder ejecutivo se deposita en una sola persona, pero se compone por el conjunto de servidores públicos que desarrollan las actividades gubernamentales que varían desde la prestación de servicios públicos hasta funciones de planeación y fomento de las actividades productivas entre otras.

Puede destacarse sin ánimo exhaustivo, que la CPET en su artículo 91 señala para el poder ejecutivo diversas funciones, que en su conjunto están encaminadas a conducir la vida pública de nuestro estado, consistentes en su mayor proporción a regular la actividad de los ciudadanos; entre otras, la facultad reglamentaria, el ejercicio del gasto público, la procuración de la justicia, el desarrollo social, la salud, la educación etc.

De esta forma destacan las siguientes facultades como algunas de las más importantes por su trascendencia en la actividad gubernamental:

- Cuidar en los distintos ramos de la Administración que los caudales públicos estén asegurados y se recauden e inviertan con arreglo a las Leyes.
- Presentar al Congreso la iniciativa de Ley de Ingresos del Estado y el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, en los términos que dispone esta Constitución y las leyes de la materia.
- Cumplir y hacer cumplir la CPET, las leyes y decretos del Congreso, los acuerdos, reglamentos, circulares y demás determinaciones que expidan el Poder Judicial, los Ayuntamientos y los organismos autónomos de los Poderes debiendo promulgar y mandarlos publicar en el órgano institucional, de carácter único, permanente e interés público del Gobierno Constitucional del Estado, para su aplicación y observación debidas; asimismo, proveer en la esfera administrativa cuanto fuere necesario a su exacta observancia, expidiendo los reglamentos y demás disposiciones respectivas.
- Ejercer la superior inspección de la Hacienda Pública del Estado y velar por su recaudación, custodia, administración e inversión.
- Cuidar de la seguridad y tranquilidad del Estado.
- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de confianza.

Además los controles constitucionales señalan los límites y las condiciones para ser gobernador, y a su vez existen otros controles a los que el poder ejecutivo se encuentra sometido vía constitucional; por ejemplo, la renovación democrática en tiempos fijos y establecidos desde antes de la elección.⁶⁸

⁶⁸ En este sentido Elisur Arteaga señala que “el poder es el objeto y fin de una constitución; el poder considerado como un todo, como una universalidad que comprende todos los vínculos de dominación. En términos generales, ella legaliza, sanciona, regula o prevé toda clase de domina-

Al respecto; el artículo 78 de la CPET señala como requisitos para ser gobernador; que el candidato esté en pleno goce de los derechos de ciudadanía, ser mexicano de nacimiento, ser nativo del Estado, o con residencia efectiva en él no menor de 5 años inmediatamente anteriores al día de la elección, ser mayor de treinta años de edad el día de la elección, y poseer suficiente instrucción.

De la misma forma el artículo 79 de este mismo ordenamiento señala algunas prohibiciones para ser gobernador; entre estas, ser ministro de un culto, militar en activo, presidente de la república, magistrado o juez federal o local, a menos que reúnan los requisitos de separación previa del cargo como dispone dicho artículo, con excepción de ex gobernadores o ex presidentes de la república que bajo ninguna circunstancia pueden acceder al cargo, entre otros supuestos.

Es tan importante la figura del titular del ejecutivo que el texto constitucional prevé diversos supuestos a fin de que este cargo nunca quede sin representación o sin titular; en este sentido tenemos independientemente del gobernador electo vía democrática y que asuma sin ninguna contingencia su responsabilidad, también se contemplan figuras como gobernador interino, sustituto y encargado del despacho, mismas que se encuentran reguladas de acuerdo al tiempo en que suceda la ausencia de gobernador o la licencia solicitada en los artículos 84 al 87 de la CPET.

De la misma manera, la CPET contempla que para el ejercicio de la administración pública el titular del ejecutivo nombrará secretarios que integren el gabinete del poder ejecutivo de acuerdo al artículo 93 de la CPET, las secretarías que integren la Administración Pública Estatal, promoverán: La modernización permanente de sus sistemas y procedimientos de trabajo, la transparencia en el ejercicio de la función pública, la eficiencia que evite la duplicidad o dispersión de funciones y aprovecharán óptimamente los recursos a su alcance a fin de responder a los reclamos de la ciudadanía y favorecer el desarrollo integral del Estado, y establece que para ser Secretario de Despacho del Poder Ejecutivo se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

ción trascendente o importante; de manera preferente, norma el poder político; ella determina quién manda y quien obedece; establece los términos, las condiciones, los límites personales, territoriales y temporales de su ejercicio ^ y de la obediencia por los particulares. Para el caso no importa que la constitución sea escrita o consuetudinaria ni que en su texto se determine que ella es de naturaleza política.

Recuperado de: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:BFID-1999-14-0506B91D&dsID=PDF>

IV.VII. La relación del Poder Ejecutivo con los otros Poderes Gubernamentales

En nuestra forma de gobierno el poder público se encuentra dividido en poderes y estos tienen relación entre sí de diversas formas, en ocasiones de cooperación y en otras de vigilancia y control; es decir, un sistema de pesos y contra pesos, a fin de que la administración pública sea conducida de mejor manera y en los casos que así lo señale la constitución sea con la intervención de dos o más poderes.

Es así como la función por antonomasia del poder ejecutivo es de manera simplista la aplicación de las normas, esto aparentemente tan sencillo, realmente es mucho más complicado; ya que implica llevar la carga de la administración pública es decir los servicios y funciones que presta el Estado.

De esta forma, resaltan algunas de las relaciones más importantes del poder ejecutivo con los diversos poderes y órganos de gobierno del estado y la federación, recurriendo a las disposiciones contenidas en las constituciones federal y local.

Relaciones existentes con los diversos poderes a manera de ilustración:

Con el Poder Legislativo Estatal

- Presentar la iniciativa de Ley de Ingresos del Estado y el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.
- Iniciar las Leyes y los Decretos que estime convenientes para el mejoramiento de las funciones del Poder Público del Estado y solicitar a éste órgano que inicie ante el Congreso de la Unión lo que sea de la competencia federal.
- Proponer a la Diputación Permanente la convocación del Congreso a Sesiones Extraordinarias.
- Proponer al Congreso del Estado para su estudio y aprobación, en su caso, el nombramiento de Magistrados del Poder Judicial del Estado, así como la propuesta de designación de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa.
- Darle cuenta cuando se celebren convenios con los Gobernadores de los Estados limítrofes para la entrada y paso de sus fuerzas de seguridad por el territorio del Estado y recíprocamente.
- Celebrar, con la aprobación del Congreso del Estado y, posteriormente, del Congreso de la Unión, convenios amistosos con los Estados vecinos en materia de límites.
- Convocar a los miembros del Congreso para el desempeño de sus funciones, cuando por alguna causa no hubiere Diputación Permanente.
- Visitar durante su período los Municipios del Estado, dictar las providencias que conforme a sus facultades fueren oportunas para su mejor desarrollo y dar cuenta al Congreso, cuando así fuere necesario.
- Organizar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, sin alterar los presupuestos, salvo que lo apruebe el Congreso.

- Concurrir al Congreso cuando lo juzgue conveniente para sostener alguna Iniciativa presentada por el Ejecutivo; o enviar en su representación al Secretario General de Gobierno o a la persona que designe para el mismo objeto, o para informar cuando lo solicite el Congreso, pudiendo rendir tales informes por escrito.
- Pedir al Congreso, o a la Diputación Permanente, si aquel no estuviere reunido, las facultades extraordinarias que sean necesarias para restablecer el orden en el Estado, cuando por causa de invasión o de conmoción interior se hubiere alterado. Del uso que haya hecho de tales facultades dará cuenta detallada al Congreso.
- 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, y deberá rendir el informe anual sobre el estado que guarda la administración pública estatal en sesión pública, extraordinaria y solemne del Congreso que se verificará en la fecha de la segunda quincena de septiembre de cada año que determine el Congreso o la Diputación Permanente.
- Tomar en caso de invasión exterior o conmoción interior armada, las medidas extraordinarias que fueren necesarias para salvar el Estado, sujetándolas lo más pronto posible a la aprobación del Congreso o de la Diputación Permanente. En caso de sublevación o de trastorno interior en el Estado, excitar, de acuerdo con el Congreso o la Diputación Permanente, a los Poderes Federales a que ministren la protección debida, si los elementos de que dispone el Ejecutivo del Estado no fueren bastantes para restablecer el orden.
- Dar cuenta al Congreso para que resuelva sobre los acuerdos de los Ayuntamientos que fueren contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la CPET o cualquiera otra Ley, o cuando lesionen los intereses municipales.
- 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 o en su receso a la Diputación Permanente, para que resuelva en definitiva.

Con el Poder Judicial del Estado

Auxiliar a los Tribunales y Juzgados del Estado para que la justicia se administre pronta y cumplidamente, y que se ejecuten las sentencias, prestando a aquellos el apoyo que requieran para el mejor ejercicio de sus funciones. Esta atribución no lo autoriza para intervenir directa o indirectamente en el examen y decisión de los juicios en trámite, ni para disponer en forma alguna de los procesados.

Designar un consejero de la Judicatura conforme lo establece el primer párrafo de la fracción II del artículo 106 de esta Constitución.

Otros órganos

- Excitar a los Ayuntamientos en los casos que a su juicio sea necesario, para que cuiden del mejoramiento de los distintos ramos de la Administración.
- Solicitar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que investigue hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos.
- Participar en el proceso de designación del Fiscal General de Justicia, en términos del Artículo 125 de esta Constitución, y turnar al titular de ese organismo público todos los asuntos que deban ventilarse dentro del ámbito de sus atribuciones.
- Cuidar que la justicia administrativa se aplique de manera pronta, completa e imparcial por el Tribunal de Justicia Administrativa.

Si bien las anteriores atribuciones resultan en la mayoría de los casos controles del poder ejecutivo sobre los otros, también debemos mencionar que en la teoría de la división de poderes los demás poderes ejercen funciones de control sobre el poder ejecutivo, siendo el legislativo el órgano que ejerce la mayoría de las funciones de control sobre el ejecutivo.

Del Poder Legislativo 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 Gobernador Interino.
- 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 Ejecutivo Federal

- Celebrar en los términos de Ley, con el Ejecutivo Federal, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, las Entidades Federativas y los Municipios.

pios, los convenios y acuerdos necesarios para el desarrollo económico y social de la Nación, el Estado y los Municipios. Asimismo, podrá inducir y concertar con los particulares acciones destinadas al mismo objeto.

- Celebrar convenios de colaboración con la Federación, las entidades federativas y los municipios del Estado en materia de desarrollo sustentable, con base en las leyes de la materia.

IV.VIII. El Poder Ejecutivo y su reciente evolución

Ahora bien para este apartado no pretendemos desentrañar la totalidad de las características del ejecutivo, pero si es necesario resaltar un aspecto que consideramos trascendente, y que radica en la idea generalizada de que el titular del ejecutivo ejerce un poder que destaca incluso sobre los otros dos.

Es cierto que México se ha caracterizado en su historia política por contar con titulares del Ejecutivo, con una influencia política importante y que incluso han trascendido sus periodos de mandato. Todos recordamos los ejemplos de Santana, Juárez, Porfirio Díaz, Plutarco Elías Calles, entre otros, también conocidos como hombres fuertes en las distintas etapas históricas donde fueron protagonistas; no pasa desapercibido que tuvieron amplias facultades pero que estaban contenidas en la constitución y en las disposiciones legales y también otras que Burgoa apoyándose en Jorge Carpizo menciona como “metaconstitucionales” y que son aquellas que en primer lugar tienen que ver con la prolongación en el tiempo del mandato, consistente en seguir gobernando *de facto* a través de un sucesor a modo, que a consideración del hombre fuerte conducirá la vida pública del país acorde a los intereses propios, pero que este mismo autor complementa con otras como el jefe de partido, el debilitamiento del poder legislativo, o la intervención en la integración de buena parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre otras.⁶⁹

Estos rasgos se han transmitido a la entidad federativa, y en este sentido también los gobernadores en nuestro estado, en un efecto de influencia natural, han contado históricamente en el aspecto político con facultades que trasciende al ejecutivo en detrimento de los otros poderes, podemos destacar los casos en el siglo XIX de Francisco Vital Fernández de Córdoba, y Servando Canales Molano⁷⁰ y en el siglo XX Emilio Portes Gil.⁷¹, en contextos históricos diferentes y convulsos varias veces ocuparon la titularidad del ejecutivo, o bien, tuvieron influencia sobre

⁶⁹ Ibídem, pp. 815-516.

⁷⁰ Zorrilla, J. F. (1996). *Familias Políticas Dominantes de Tamaulipas*, UAT, México, pp. 36-40

⁷¹ Alvarado Mendoza, A. (1992). *El Portesgilismo en Tamaulipas, Estudios sobre la Constitución de la Autoridad Pública en el México Posrevolucionario*, Colegio de México, México.

sus sucesores, asimismo desde la época postrevolucionaria y hasta tiempos muy recientes, los titulares del poder ejecutivo de los Estados han contado con amplias atribuciones de decisión e incluso de intervención con los otros poderes,⁷² pero como bien señala el constitucionalista mexicano Burgoa, estas características en todo caso son de orden político, porque jurídicamente el poder ejecutivo ha estado controlado constitucionalmente por los otros poderes según sea el caso.⁷³

Sin embargo, el camino de la madurez política, fruto del impulso democrático parece ser una tendencia aceptada por la generalidad, tanto de la sociedad como de los actores políticos y poco a poco disminuyen estas prácticas propias del ejercicio del poder.

Las facultades metaconstitucionales son aquellas de carácter político, que si bien no están reguladas en la constitución, el régimen prevaleciente le otorga al titular del ejecutivo la capacidad de intervenir en aquellos supuestos que ya fueron comentados, pero hay que distinguirlas de aquellas facultades constitucionales y legales que ejercían los ejecutivos que los hacían muy influyentes dentro de la actividad gubernamental, en este sentido desde la expedición de nuestra constitución federal, hasta entrados los años noventas, en este país y desde luego en nuestro Estado, los titulares de los ejecutivos tenían la facultad y competencia legal de intervenir en la organización de las elecciones, con la carga de influencia que eso implicaba. Respecto a la atribución antes descrita y situándonos un poco antes en el tiempo de referencia esto es, fines de los años setenta del siglo pasado, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 en sus artículos 77 y 78, señalaba que la Comisión Federal Electoral la presidía un comisionado del poder ejecutivo que era el Secretario de Gobernación, pero además, los partidos políticos tenían voz pero no voto en dicho órgano colegiado. Este esquema en razón del sistema político mexicano se repetía en las Entidades Federativas. La Ley Electoral para la Renovación de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Ayuntamientos del Estado de Tamaulipas de 1980, establecía en el artículo 44, que la comisión estatal electoral tenía como presidente al secretario general de gobierno, además de dos vocales nombrados por el ejecutivo, y que dentro de las funciones de la comisión estaban las de llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y cuidar

⁷² Véase, Paxman, A. (2018). *Los Gobernadores, Caciques del Pasado y del Presente*, México, Grijalbo.

⁷³ Al efecto Burgoa señala “nadie puede negar [...] que en la órbita jurídica el Presidente está sometido al control legislativo y al control judicial el cual si se ejerce en la realidad. Si el control legislativo no se desempeña en el mundo de la facticidad política de nuestro país no es por deficiencia de nuestra constitución sino porque generalmente, los diputados y senadores no cumplen con el deber que este ordenamiento supremo les impone.” *Ibidem*, p. 815.

del adecuado funcionamiento de los organismos electorales. Esquema que en gran medida se repite en la Ley Electoral para el Estado de Tamaulipas de 1989. Será hasta la expedición del Código Electoral del Estado de Tamaulipas de 1995 que el Consejo Estatal Electoral se constituya en un órgano superior de dirección con las características de un órgano constitucional autónomo.

Es notorio que al Poder Ejecutivo se le ha limitado en sus atribuciones y facultades de diversas maneras; de forma expresa, por ejemplo, creando órganos autónomos para organizar las elecciones o las fiscalías generales de justicia, o se le han impuesto controles de forma tácita como los organismos defensores de derechos humanos o los de transparencia y acceso a la información.

Dentro de los primeros han disminuido las funciones que ya tenían en el caso que mencionamos; es decir, la organización de las elecciones o la procuración de justicia, y dentro de los segundos, que tienen la finalidad de controlar la actividad del ejecutivo, llevándolo a realizar su actuación con apego a los derechos fundamentales, o bien, transparentando su actividad y gastos, cuyas características se detallarán en el capítulo correspondiente de esta obra.

Luego entonces, se aprecia como el ejecutivo por imperativo legal tenía asignada la función de participar en la organización de las elecciones, lo que evidentemente se prestaba a una intervención directa que pudiera verse reflejada en una influencia en el resultado de las mismas; pero insistimos, estas facultades estaban dentro del marco legal, si bien podían dar lugar a diversas irregularidades con todas las consecuencias para la vida democrática de nuestro país, lo que con el avance de la sociedad organizada terminó por sustraer esta atribución del ejecutivo.

Bajo la misma razón de control del poder y disminución de facultades al ejecutivo, la reforma constitucional en materia laboral de febrero de 2017; sustrae a este poder lo relativo a la justicia laboral a través de las Juntas de conciliación y arbitraje, tanto federales como locales, que si bien materialmente realizan una función jurisdiccional, formalmente se encuentran en el ámbito de los poderes ejecutivos. En la iniciativa de esta reforma se menciona que una de las razones de la misma, es precisamente consolidar la autonomía y eficacia en la impartición de justicia y atender un reclamo social de primer orden, frente a la innegable necesidad de modernización del sistema que hasta ese momento se encontraba vigente.

Dentro de la nueva conformación de la separación de poderes se hace evidente el ánimo de acotar al poder ejecutivo en sus atribuciones, facultades y competencias desde diversos puntos de vista.

No obstante, el poder ejecutivo sigue conservando amplias facultades gubernamentales, que son consecuencia natural de la complejidad de las atribuciones y competencias que debe desarrollar para dar respuesta por imperativo legal a la

sociedad, más que como un ejercicio desmedido del poder. Esta es una de las grandes paradojas de los Estados modernos, por un lado le pedimos una amplia protección de las libertades, pero por otro que atienda y resuelva todos los problemas sociales, con la carga política y social que esto representa.⁷⁴

IV.IX. La Administración Pública

A la administración pública se le puede definir como el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades federativas, la federación, los municipios y los organismos descentralizados, atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos,⁷⁵ la Real Academia Española la define como:

La acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos y a resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. Es el conjunto de organismos encargados de cumplir esta función.

Hay múltiples definiciones de administración pública, sin embargo, las recién citadas coinciden en los elementos que nos interesan destacar, por una parte, el doctrinal en cuanto a la acción gubernamental para aplicar la ley, y a la que tanto se refiere la definición clásica de poder ejecutivo, así como lo relativo a la conservación y fomento de los intereses públicos que debe entenderse como el despliegue de las políticas públicas y la resolución de los problemas que de ella deriven, de ahí nuestra afirmación de la complejidad del poder ejecutivo, en este sentido el administrativista Gabino Fraga, señala que el término de ejecutar la ley que atribuye al ejecutivo, es en realidad insuficiente para señalar las funciones, facultades y competencias del mismo.⁷⁶

Después de haber señalado algunas características de la administración pública de manera general, se revisará la evolución, través del tiempo de los cambios particulares ocurridos en el Estado de Tamaulipas.

El desarrollo de la administración pública no es una tarea nueva, basta señalar que en la administración pública federal, incluso desde nuestra

⁷⁴ En este sentido Luis Recaséns, señala “[...] nos dirigimos a él pidiéndole que haga determinadas cosas y también nos enfrentamos con él en demanda de que no haga de que se abstenga, de que nos deje en libertad de realizar nuestros quehaceres propios e individuales que no quisiéramos ver perturbados por su intervención” Recaséns Siches, L. (1991). *Filosofía del Derecho*, 10ª edición, México, Porrúa, p. 335.

⁷⁵ De Pina, R. y De Pina-Vara, R. (1999). *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, p. 60.

⁷⁶ Fraga, G. (1984). *Derecho Administrativo*, 24ª edición, México, Porrúa, pp. 55-56.

independencia como nación, se pueden encontrar ejemplos de su organización y funcionamiento como por ejemplo desde 1821 quedaron constituidas cuatro dependencias: Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores y Secretaría de Estado y de Guerra y Marina.⁷⁷

En el ámbito local encontramos diversos antecedentes del desarrollo de la función pública, brevemente y solo para contextualizar nos situamos en la época postrevolucionaria, en donde se puede advertir que las funciones de gobierno eran las indispensables y propias de su época. Así por ejemplo, en el Reglamento Interno de la Secretaría General de Gobierno de 1928, además de las funciones propias de esta Secretaría, se establecía la relación con otras áreas del gobierno, que en ese entonces de acuerdo a este reglamento, podemos observar en el artículo tercero de dicho cuerpo normativo que se reducía al archivo general de notaría, el consejo de higiene pública, el registro público de la propiedad, la dirección general de educación pública, la tesorería general del estado, y las comisiones de seguridad.

Al Oficial Mayor, como jefe inmediato de los demás empleados de la Secretaría, le correspondía regular la función de tres secciones la Gobernación y Justicia, la de Estadística, y la de Fomento y Catastro, contemplándose en dicha secretaria una gran cantidad de funciones gubernamentales que con el transcurso del tiempo se fueron especializando y trasladando a otras dependencias.

Secciones importantes desglosadas de manera breve:

De lo que corresponde a la Sección de Gobernación y Justicia:

- a) Los nombramientos, renuncias y licencias de todos los empleados del Gobierno del Estado y en general todo lo relativo al movimiento de su personal.
- b) La correspondencia concerniente a las relaciones con los Poderes Federales y los demás Estados de la República.
- c) Correspondencia concerniente a los demás Poderes Locales y a los Municipios del Estado.

De lo que corresponde a la Sección de Estadística:

- a) El censo del Estado.
- b) Los censos agrícola, industrial y obrero del Estado.
- c) Todos los datos relativos a su territorio.
- d) Todos los datos correspondientes a su población.

⁷⁷ Quijano-Torres, M. (2012). *Administración Pública en México, los gabinetes 1821-2012 tomo III*, México, INAP, p. 42

- e) Todo lo relativo a salubridad, enfermedades epidémicas.
- f) Todo lo concerniente a la vida económica (agricultura, ganadería, industria, tribunales, comunicaciones, entre otras)

Corresponde a la Sección de Fomento y Catastro:

La aguas propiedades del Estado, la colonización, los terrenos vacantes, Escuela de agricultura y veterinaria, agricultura, ganadería, avicultura, establecimientos de propaganda y mejoramiento de los cultivos agrícolas, árboles frutales y forestales, plantas forrajeras, industriales y medicinales, estaciones experimentales, propaganda y exposiciones agrícolas ganaderas, cámaras y asociaciones agrícolas ganaderas y otras similares, estudios y exploraciones geográficas, trabajos geodésicos y formación de la carta de la republica estudios de las exploraciones de la flora y fauna del estado, conservación de monumentos arqueológicos, límites del estado y de los municipios, congresos agrícolas y ganaderos, museos, caza, pesca, etc.

Con el transcurso del tiempo fueron ampliando y creándose diversas áreas de acuerdo a las necesidades de la sociedad y el consecuente crecimiento de la administración, como punto destacable y solo para ejemplificar el crecimiento de la administración entre 1963 y 1977, se crearon la Dirección de Promoción Económica e Industrial, la Dirección de Pesca y la Dirección de Fomento Deportivo, el Departamento Jurídico, el Departamento de Patrimonio, y la Dirección General de Obras Públicas.⁷⁸

La primera Ley Orgánica de Administración Pública data de 1981 y tenía la finalidad de sentar las bases orgánicas para el gobierno del periodo gubernamental del 1981-1987, cuyo titular fue el doctor Emilio Martínez Manautou. A partir de ese momento contamos en nuestro Estado con leyes orgánicas cuya finalidad era establecer las bases de la organización de las administraciones públicas tanto centralizada como descentralizada.⁷⁹ Cabe destacar que esta ley recibe una importante influencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, en cuanto a diseño de las dependencias, facultades y atribuciones del titular del ejecutivo y los secretarios de despacho. En las leyes orgánicas del Estado en general

⁷⁸ Datos obtenidos del Departamento de Archivo del Congreso del Estado por atención de su titular el licenciado Julio Jaramillo Alanís.

⁷⁹ Dado el régimen político de México en general las entidades federativas contemplan leyes de regulación de la administración muy similares entre sí, adecuándose según la evolución de las necesidades de la sociedad, en Tamaulipas, cinco son las leyes orgánicas que se han expedido para regular la administración, la de 1981 ya citada, así como las de 1993, 1999, 2004, y la actual ley del año 2016.

se aprecian dependencias que atienden las diversas encomiendas gubernamentales a través de distintas secretarías.

Para efectos prácticos se dividen, en primer lugar, en aquellas que son necesarias para el funcionamiento propio del gobierno como la Secretaría General, Finanzas (Tesorería), Secretaría de Administración, y Contraloría.

Existen también aquellas dependencias de fomento, desarrollo e infraestructura que tienen que ver con aquellas actividades que el Estado realiza encaminadas propiamente al desarrollo de la comunidad en general, entre éstas se destacan las secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Fomento Económico y Turismo, Fomento Agropecuario, Bienestar Social, Salud y Educación, entre otras.

Y por último las secretarías que tienen ver con funciones específicas para conservar el orden y la paz, así como perseguir al delito y los delincuentes, es decir, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia, esta última se encuentra en una transición normativa para convertirse en un órgano autónomo denominado Fiscalía General de Justicia.⁸⁰

En la evolución de las tareas estatales aparte de la administración central, existen los organismos públicos descentralizados cuya justificación es de orden técnico de tareas específicas del Estado, como pueden ser la investigación científica (Consejo Tamaulipeco de Ciencia y Tecnología), la tecnológica (Universidades Politécnicas y Tecnológicas), la enseñanza (Colegio de Bachilleres de Tamaulipas), la difusión de la cultura (Instituto Tamaulipeco de la Cultura y las Artes) y la prestación de servicios públicos (Comisiones de Agua Estatales). Estos organismos poseen por principal característica tener personalidad jurídica y patrimonio propio, que quiere decir, que por una parte son sujeto de derechos y obligaciones para con la sociedad en general y poseen un conjunto de bienes para que puedan cumplir su objeto y finalidad,⁸¹ a su vez para efecto de hacer eficiente su labor, evitar la centralización en los procesos y agilizar estas encomiendas, mantienen una relación indirecta con el ejecutivo.

⁸⁰ Para Omar Guerrero, los gobiernos posteriores a la revolución han consolidado una amplia actividad del Estado en diversos ramos de la administración, dividiéndolos en administración de la vida personal, de la vida social y económica. Dentro de los primeros destacan el turismo, la educación, la salud y la cultura; entre los segundos la previsión social, el bienestar social y el trabajo, y en la última petróleo mexicanos, ferrocarriles, el banco de México etc. Guerrero, O. (1989). *El estado y la administración pública en México*, México, INAP, pp. 569-564

⁸¹ Sánchez-Gómez N. (2012). *Primer curso de derecho administrativo*, 6ta edición, México, Porrúa, pp. 284 y 287.

Estos organismos descentralizados no son nuevos dentro de las tareas gubernamentales, el primero que hubo en Tamaulipas, fue la creación como institución descentralizada administrativa del Hospital General de Nuevo Laredo de 1945 y, pocos años después, el organismo público descentralizado Junta Administradora del Servicio de Energía Eléctrica de San Carlos en 1953. Actualmente se pueden contar más de 40 organismos de este tipo en la administración pública estatal con actividades específicas señaladas anteriormente.⁸²

No obstante la relevancia que han tomado los órganos descentralizados fortaleciendo el quehacer público, no es sino hasta el año 2012 que se expide la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Tamaulipas teniendo por objeto regular la constitución, organización, funcionamiento y vigilancia de las entidades paraestatales como los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos de la administración pública del Estado Tamaulipas, anteriormente se regulaban en apartados específicos de las Leyes Orgánicas de la administración pública estatal.⁸³

IV. VIII El poder Ejecutivo y la Participación Ciudadana

Como se mencionó al principio de este capítulo, el avance democrático es un importante factor en la nueva configuración del poder en general y de la separación de poderes en particular, en este sentido la participación de la sociedad en la formación de las instituciones y sus funciones exigen de la participación social, de tal suerte que las normas que debe aplicar el ejecutivo estatal por medio de las diversas dependencias de la administración pública contemplan comités y consejos de participación en las que se toma su parecer, pero además, en algunos temas, incluso se participa de manera activa y vinculante.

Como bien señala Alicia Ziccardi:

[...] si bien los derechos suelen estar contenidos en la legislación, ello no es suficiente, es necesario que la sociedad local sea portadora de una cultura cívica para vida comunitaria, la que solo puede adquirirse en la misma práctica de participación de la ciudadanía en decisiones públicas. Para que ello ocurra es necesario abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local y construir un espacio público en el que participa activamente la ciudadanía.⁸⁴

⁸² Datos obtenidos del Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas 2019. <http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2018/12/cxliii-154-251218F.pdf>

⁸³ Actualmente el Gobierno del Estado de Tamaulipas cuenta con 14 secretarías, una oficina del gobernador, y una contraloría.

⁸⁴ Ziccardi, A. (2007). "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local

Ejemplo de lo anterior, pueden destacarse diversas leyes estatales que contemplan dentro de su contenido normativo consejos o comités de participación ciudadana que tienen por objeto involucrar a la sociedad en los procesos de toma de decisiones, sin ánimo exhaustivo las leyes que contemplan estas figuras son, en primer lugar las que contemplan figuras no vinculantes como la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley de Fomento a la Cultura, Ley para el Desarrollo Económico y la Competitividad, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley de Educación, y la Ley para la Prevención y Atención Socioeconómica de las Violencias, y las que contemplan participación activa y vinculante como la Ley del Cambio Climático, Ley de Desarrollo Social, y la Ley de Participación Ciudadana.

IV.IX Retos del Poder Ejecutivo

El diseño e instrumentación de las políticas públicas en la actualidad representan un alto grado de complejidad, por diversos factores, solo por mencionar alguno, nuestra entidad en 1930 tenía una población de 344 mil habitantes⁸⁵ y de acuerdo al censo del 2015 tenemos alrededor de 3 millones cuatrocientos cincuenta mil habitantes,⁸⁶ es decir, una población diez veces mayor en el transcurso de 85 años que se refleja naturalmente en un aumento en las necesidades de la población. Por otra parte, nos encontramos inmersos en una sociedad de la comunicación y del conocimiento, en donde la tecnología y lo que ésta conlleva juegan un importante papel, en consecuencia la sociedad está más informada y busca participar en los procesos de toma de decisiones, en donde existen nuevos esquemas de organización social con una participación cada vez más activa, como se vio anteriormente, el Estado y el ejecutivo en particular deben responder a esta nueva realidad, los retos no son pocos.⁸⁷

En cuanto a la dificultad de la implementación de las políticas públicas en

en Participación Ciudadana en las Políticas Públicas”, *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*, México, Siglo XXI editores, pp. 206-207.

⁸⁵ http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/1930/tamps/QCPETAMPS30I.pdf

⁸⁶ <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=28>

⁸⁷ Al tamaño del gobierno se suman la creciente complejidad y las interacciones de muchas leyes y regulaciones. En una sociedad moderna, el ciudadano se ve afectado por un gran conjunto de políticas algunas de las cuales pueden ser contradictorias o mutuamente excluyentes. Peters, G. (1999). *La Política de la Burocracia*, 4ta. Edición, Trad. Suárez-Galindo, E. México, Fondo de Cultura Económica, México, p. 514.

sectores tan complejos como el económico, en donde por ejemplo, participan los particulares en los mercados, o bien como concesionarios de un servicio público de telecomunicaciones o de radio, nos referimos entonces a todo lo concerniente a la regulación de la actividad económica como la bolsa de valores, del mercado dominante de las empresas, temas donde la participación reguladora del Estado se hace indispensable.

Tan complicada es esta regulación que la Corte mexicana ha reconocido que requiere tanto la participación legislativa mediante leyes, pero también la planeación y eficiencia que requieren la participación de los órganos expertos de la administración mediante la emisión de normas operativas que conduzcan la política pública a su realización óptima esto es, aparte de la regulación de la ley se requiere una reglamentación especializada y técnica por parte de la administración en complemento de la norma legislativa.⁸⁸

El ejecutivo tiene entonces, una ardua tarea en la aplicación de las normas y la implementación de las políticas públicas resultantes que ya han sido comentados como salud, educación, fomento de las actividades sociales y productivas, seguridad ciudadana, por citar algunos. Aparte de los grandes temas tradicionales, debe ahora el ejecutivo responder a las nuevas problemáticas del mundo que se reflejan en temas medio ambientales, cambio climático, investigación y uso de tecnologías, modernización del gobierno, entre diversos temas propios de los tiempos actuales. La legislación trata de responder a estos desafíos y el ejecutivo estatal debe implementar políticas públicas sustentadas en leyes de vanguardia expedidas por el Poder Legislativo; así por ejemplo, en materia medio ambiental hay que implementar políticas públicas con base en el Código para el Desarrollo Sustentable, las leyes de Cambio Climático y la de Aprovechamiento de Energías Renovables, las cuales se enfocan en la protección ambiental, la gestión integral de residuos, la mitigación y en su caso, adaptación al cambio climático con la complejidad que esto acarrea, y que nos lleva forzosamente a otros temas conexos con otras leyes, como la de Aprovechamiento de Energías Renovables, que tienen que ver con el correcto aprovechamiento como energía del Sol, el aire y el movimiento del agua, en sustitución del petróleo altamente contaminante. Dentro de esta ecuación el desarrollo de las tecnologías es indispensable, pero también necesaria su regulación, pues si bien son de una utilidad innegable, también su uso indebido o ilegal acarrea problemas de diversa índole social, al grado que han tenido que tipificarse penalmente algunas conductas realizadas con medios tecnológicos. La modernización de la administración pública encuentra asiento en las leyes de

⁸⁸ Tesis registro 2007408.

Firma Electrónica Avanzada, Mejora Regulatoria y de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica.

Otro de los grandes temas a desarrollar por parte del Poder Ejecutivo, es el tema de infraestructura que tiene que ver con los proyectos que el Estado realiza para la satisfacción de las necesidades primordiales de la sociedad; es decir, la construcción de hospitales, puertos, vías públicas, parques de barrio etc. Así como es necesaria la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, también se requiere de la participación de los particulares en apoyo de las labores de infraestructura, los Estados contemporáneos no pueden realizar todas las actividades gubernamentales por sí solos, en este sentido la Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Tamaulipas contempla la regulación de los proyectos que realizarán en conjunto particulares y el Estado, encaminados a desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica.

IV.X. A manera de conclusión

La característica preponderante del Poder Ejecutivo representado por una sola persona fuerte, ha levantado por lo menos suspicacia, en algunas ocasiones justificadas, en cuanto la intervención que pueden realizar en los otros poderes; sin embargo, esto es más bien consecuencia de los usos políticos, dado que jurídicamente la correlación de fuerzas desde el diseño constitucional entre los tres poderes que conforman el supremo gobierno es adecuada, al cumplir cabalmente con los principios republicanos. No obstante la tendencia es reducir sus atribuciones y facultades y controlar sus actividades, a pesar de esto el poder ejecutivo conserva un amplio número de competencias y atribuciones administrativas que le permiten conducir adecuadamente las políticas públicas.

Los tiempos actuales requieren de una administración pública liderada por titulares del ejecutivo federal y locales en estrecha relación con los otros poderes y los órganos autónomos, que se controlen y complementen en sus funciones, pero también necesitan estar dotados de las facultades necesarias y suficientes para responder a los grandes desafíos y áreas de oportunidad que implica el mundo interrelacionado que nos ha tocado en suerte vivir.

Bibliografía

- Alvarado-Mendoza, A. (1992). *El Portesgilismo en Tamaulipas, Estudios sobre la Constitución de la Autoridad Pública en el México Posrevolucionario*, Colegio de México, México.
- Burgoa-Orihuela, I. (2010). *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª edición, México, Porrúa.
- Carpizo, J. (2002). *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores.
- De Pina, R. y De Pina-Vara, R. (1999). *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa.

- Fernández-Ruiz, J. (2018). *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 8va edición, México, Porrúa.
- Fix-Zamudio, H. y Valencia-Carmona, S. (2005). *Derecho constitucional Mexicano y Comparado*, 4ta edición, México, Porrúa.
- Fraga, G. (1984). *Derecho Administrativo*, 24ª edición, México, Porrúa.
- Guerrero, O. (1989). *El estado y la administración pública en México*, México, INAP.
- Paxman, A. (2018). *Los Gobernadores, Caciques del Pasado y del Presente*, México, Grijalbo, 2018.
- Peters, G. (1999). *La Política de la Burocracia*, 4ta. Edición, Trad. Suarez-Galindo, E. México, Fondo de Cultura Económica, México.
- Quijano-Torres, M. (2012). *Administración Pública en México, los gabinetes 1821-2012 tomo III*, México, INAP.
- Recaséns-Siches, L. (1991). *Filosofía del Derecho*, 10ª edición, México, Porrúa.
- Sánchez-Gómez N. (2012). *Primer curso de derecho administrativo*, 6ta edición, México, Porrúa.
- Vallet de Goytisoló, J. (1988). “La distribución de poderes según Montesquieu”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, número 65, pp. 283-291.
- Villanueva-Gómez, L. E. (2014). “La división de poderes Teoría y Realidad”, *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo Reflexiones Constitucionales, México*, UNAM, pp. 149-186.
- Ziccardi, A. (2010). “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local en Participación Ciudadana en las Políticas Publicas”, *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*, México, Siglo XXI editores, pp.206-207.
- Zorrilla, J. F. (1996). *Familias Políticas Dominantes de Tamaulipas*, UAT, México.



Capítulo V

Evolución de la Independencia del Poder Judicial de Tamaulipas

Armando Villanueva Mendoza

V.I. Introducción

En este capítulo trataremos, a partir de la situación actual del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas, cuál ha sido su evolución en la vigente carta constitutiva de la entidad: La constitución del 5 de febrero de 1921. Habrá de observarse, tanto en lo relativo a la independencia en la impartición de justicia, como en lo concerniente a las decisiones administrativas que se toman, con relación al desarrollo de esta función del Estado. Así mismo, precisaremos algunas ideas que han surgido, en México y en el mundo, en el desarrollo del derecho constitucional para fortalecer la independencia del Poder Judicial, que es, en el Estado Constitucional de Derecho, el encargado generalmente de velar por el orden constitucional y el cumplimiento de la ley, cuestión que determina la importancia y trascendencia de su independencia. Ello siempre dentro de un orden constitucional que limite el ejercicio del poder público en una práctica constitucionalista, pues el constitucionalismo encuentra su plena expresión en las constituciones que establecen límites formales y materiales al poder público.⁸⁹

V.II. Situación actual

Nuestra actual constitución local, en su Título VI, denominado “Del Poder Judicial” regula, en dos capítulos: “De la integración y funcionamiento del Poder Judicial” y “De los otros órganos de impartición de justicia”, todo lo relacionado con este Poder.

⁸⁹ Bobbio, N. (2002). *Estado Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 139.

De acuerdo con el texto vigente de nuestra constitución (art. 100), el Poder Judicial se ejerce por el Supremo Tribunal de Justicia, los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados Menores. Ello implica que el acto de juzgar o de aplicar las leyes generales a los casos particulares en los que se plantea un conflicto a dirimir, lo realice cualquiera de los órganos referidos del Poder Judicial del Estado, con la salvedad de los sujetos a la competencia de los tribunales administrativos que, si bien cuentan con autonomía técnica, son dependientes del Poder Ejecutivo. Así, entonces, los actos realizados por el Supremo Tribunal de Justicia o los Juzgados son formalmente jurisdiccionales.⁹⁰

Esa función se desempeña por jueces y magistrados. Daniel Armando Barceló Rojas precisa: “El Poder Judicial estatal es el conjunto de jueces y tribunales que tiene asignada la responsabilidad de aplicar la constitución y las leyes del estado en el nombre del pueblo, en las controversias entre particulares o de éstos frente a los poderes públicos. El modelo procesal estadounidense establece que las controversias jurisdiccionales, cualesquiera que éstas sean, siempre deben provenir de un individuo que considera que ha sido agraviado en sus derechos y libertades, sea o bien por otro individuo, o bien por la autoridad.”⁹¹

Los jueces son designados por el Consejo de la Judicatura, que es el órgano que administra a este Poder; y los magistrados son electos por el Congreso del Estado, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo local. En la actualidad existen diez magistrados numerarios que conforman el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, máximo órgano de este Poder, pero la constitución también considera la posibilidad de que existan magistrados supernumerarios y regionales. Unos y otros son electos indirectamente por el pueblo, a través de sus representantes: los diputados del Congreso local, para ejercer el cargo por un periodo de seis años, permitiéndose la ratificación por igual temporalidad. Para garantizar su independencia, la constitución local les brinda garantía de inamovilidad durante el ejercicio, a más de un haber de retiro al terminar su desempeño.

En la búsqueda de evitar la influencia que, como exmagistrados, pudiesen tener sobre los jueces, de quienes fueron revisores jurisdiccionales como miembros de alguna Sala de apelación, conculcando su independencia, se establece la prohibición constitucional de ejercer como abogados patronos o representantes ante el Poder Judicial del Estado durante los dos años siguientes a su retiro.

⁹⁰ García-Máynez, E. (2005). *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, p. 107

⁹¹ Barceló Rojas, D. A. (2005). *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, p.125

También como garantía de independencia, la constitución brinda la posibilidad de que miembros de la carrera judicial sean parte del Supremo Tribunal de Justicia, al establecer, en su artículo 106, que los magistrados y jueces serán designados “*preferentemente entre personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia*”. De esa forma, quien actúe correctamente, tendrá la aspiración justificada de ser considerado para el ejercicio de la función jurisdiccional, tanto por el Consejo de la Judicatura, al designar a los jueces; como por el Ejecutivo y Congreso local, al proponer y elegir magistrados, respectivamente.

Ello no obsta para que otros juristas sean considerados, con la única condición de que se hayan distinguido por su honorabilidad y competencia en otras ramas de la ciencia jurídica. Cabe señalar, que de la honorabilidad se desprende también la garantía de su actuar independiente.

Y es que, desde el origen del Estado Constitucional, se ha considerado al Poder Judicial el fiel de la balanza en el ejercicio del poder público. Para que ello sea una realidad, es necesario que el Poder Judicial cuente con amplia libertad de aplicación de las normas, lo que se traduce en independencia. Y es que si el Poder Judicial no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, no tendrá libertad para ejercer su función.⁹²

Bien refiere Emilio Rabasa: “Incorporada a todas las leyes supremas mexicanas estaba la fórmula de Montesquieu de la división de poderes, pero también, y a partir de la imitación de la constitución norteamericana, el sistema federalista. Si se envían con cuidado y se juntan las dos fórmulas, aparece la llamada “cruz federal”: en la horizontal, la división de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49 de la Constitución vigente) y la línea vertical, compuesta por tres órdenes de gobierno - Federación y estados (artículo 41) y municipios - (artículos 115 y 116 actuales).”⁹³

Para ello, es necesaria la independencia judicial, que trasciende al desenvolvimiento del Estado de Derecho, estimándose, incluso, que un Estado sin independencia judicial no sería pleno, pues no existiría una garantía de existencia adecuada de su marco normativo, ni de la defensa de los derechos fundamentales.⁹⁴

Por otra parte, en cuanto a la administración del Poder Judicial, la evolución sufrida en los últimos tiempos motivó que el Supremo Tribunal de Justicia dejase de ejercer funciones materialmente administrativas, relacionadas con la administración

⁹² Montesquieu, (1999). *El espíritu de las leyes*, Oxford University press, México, p.108

⁹³ Rabasa, E. O. (2001). *Línea quebrada: el federalismo en México*, Derecho constitucional estatal, Francisco José Andrea Sánchez, coordinador, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, p. 533

⁹⁴ Collí-Ek, V. (2010). *La Magistratura Estatal*, Editorial Porrúa, México, pág. 2

del Poder Judicial del Estado, que implica todo lo relativo al personal de apoyo al ejercicio de la función, el suministro de todos los implementos necesarios para la impartición de justicia y toda actividad, ajena a la jurisdicción, necesaria para el cumplimiento de la función esencial de ese Poder, que es juzgar.

Hoy, la referida función está a cargo del Consejo de la Judicatura, con atribuciones, además de la administrativa, de vigilancia y disciplina, con la salvedad de lo relativo al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, toda vez que es el máximo órgano del Poder Judicial, por lo que lo concerniente a su operación y administración queda fuera de las competencias de aquél. Cabe señalar, que el Consejo de la Judicatura cuenta con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, lo que lo convierte en un órgano que coadyuva con la independencia judicial, pues, con estas características, queda, en teoría, fuera del control y de la influencia del Supremo Tribunal de Justicia, de la Cámara de Diputados e incluso del titular del Poder Ejecutivo; máxime que sus decisiones son inatacables, salvo las de adscripción y remoción de jueces, que pueden ser revisadas, únicamente en cuanto a su legalidad, por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia.

En el caso de Tamaulipas, este órgano de administración se conforma por cinco consejeros que deben reunir los mismos requisitos que para ser magistrado; uno de ellos deberá ser quien presida el Supremo Tribunal de Justicia, cuestión que, a consideración de algunos, merma la independencia con que debe actuar este órgano. La duración en el cargo de consejero es de seis años, sin posibilidad de ratificación. En el caso del presidente, su duración estará ligada a su estancia en la presidencia del Poder Judicial.

El resto de los integrantes serán: dos nombrados por el Congreso del Estado, a propuesta del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia; uno más nombrado por el propio Poder Legislativo y el último designado por el Ejecutivo estatal. De lo anterior se ha criticado la desigualdad con que la constitución trata a la designación de los consejeros propuestos por el Poder Judicial, pues mientras los poderes Legislativo y Ejecutivo los nombran libremente, en el caso de los que corresponden al Judicial, tiene que hacer la propuesta, por conducto del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, que es su máximo órgano y que actúa colegiadamente a través de los diez magistrados que lo integran, al Congreso estatal, a fin de que éste determine si se les nombra o no consejeros. Desigualdad que pudiera considerarse una muestra de desconfianza en la independencia judicial, y que dar materia para una futura reforma constitucional para fortalecerla, brindándole al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia la atribución constitucional de nombrar libremente a quienes serán consejeros de la Judicatura por este Poder.

Es conveniente destacar que los consejeros no representan al Poder que los designó, sino que una vez en el cargo son parte del Poder Judicial y a éste deben el cumplir su ejercicio, tal y como lo indica la constitución: “*con independencia e imparcialidad*”. Al igual que a los magistrados, la constitución los limita para no actuar como abogados o representantes en procesos que se ventilen en el Poder Judicial del Estado, brindándoseles también un haber de retiro al concluir sus seis años de ejercicio.

También se ha criticado el hecho de que la constitución no establezca que los consejeros del Poder Judicial sean propuestos de entre quienes hayan ejercido el cargo de jueces o magistrados, que son quienes realmente conocen las necesidades de los órganos que ejercen jurisdicción. Y es que, aunque pueden éstos ser nombrados, también contempla la posibilidad de que servidores públicos de la administración del Poder Judicial (secretarios particulares, directores de administración, visitadores), sobre quienes generalmente influye su presidente, al haber sido él quien propuso al Consejo de la Judicatura su nombramiento, puedan llegar a ejercer tal cargo, mermando así la independencia de ese órgano de administración.

La situación referida, pudiese dar materia a una reforma constitucional a fin de que la designación de los consejeros de la judicatura que corresponden al Poder Judicial sea de entre quienes hayan sido jueces o magistrados, que son quienes, por su experiencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, conocen las verdaderas necesidades de un órgano de impartición de justicia.

En lo relacionado con el ejercicio de su función, el Poder Judicial, por mandato constitucional (art. 101), debe actuar en forma independiente, imparcial y responsable, solamente sometido al imperio de la ley. De ello, que se estime sólidamente reconocida en nuestro sistema político la independencia de este Poder.

Otra garantía de independencia la encontramos en la disposición constitucional (art. 103) que obliga a los servidores públicos y a toda persona, a cumplir las sentencias y auxiliar en su ejecución, estableciendo se sancione a la autoridad que, al ser requerida judicialmente, no colabore con lo solicitado.

Quizá la mayor de las garantías de independencia del Poder Judicial la encontramos en la autonomía presupuestal. La reforma constitucional al artículo 107, publicada en el Periódico Oficial del Estado Núm. 149, del 12 de diciembre de 2007, hizo de Tamaulipas el segundo de los estados del país, después de Yucatán, con tal ventaja. Así, el actual artículo 103 de la constitución local establece:

El Poder Judicial del Estado goza de autonomía presupuestal, orgánica y funcional. Para garantizar su independencia económica, el presupuesto de egresos del Poder Judicial no podrá ser inferior del 1.3 % del total del presupuesto general del Estado previsto para el año fiscal a ejercer, mismo que administrará, ejercerá y justificará

en los términos que fijen las leyes respectivas, y cuya asignación por concepto de gasto corriente no podrá ser menor al aprobado por el Congreso para el ejercicio anual inmediato anterior. En caso de que al término del ejercicio existan sumas no erogadas, se enterarán a la Hacienda del Estado.

Con la anterior disposición, no sólo se garantizan los recursos, sino que se establece un mandato de irreductibilidad presupuestal, que hace que la judicatura no requiera, del Poder Ejecutivo, más que la entrega de los recursos ordenados por el Legislativo al autorizar el Presupuesto de Egresos del Estado.

También, en el mismo dispositivo, se fija para todos los actores principales de este Poder la garantía de una percepción adecuada al ejercicio de su función, fijada anualmente, pero brindándole el carácter de irrenunciable y la que no puede ser reducida durante su encargo.

Tema pendiente lo es también el relativo a la unicidad de la jurisdicción. Mientras países desarrollados entregan todo aspecto para dirimir controversias al Poder Judicial, en México permanecen los procesos administrativos e incluso los tribunales de este corte que ejercen jurisdicción. Avance reciente lo es la reforma constitucional que traslada la solución de conflictos en la materia laboral al Poder Judicial. Sin embargo, existen propuestas académicas anteriores para que, en el tema de control sobre el ejercicio de las facultades de la actividad administrativa, los tribunales contenciosos administrativos pasen a la órbita del Poder Judicial.⁹⁵

De lo hasta aquí enunciado, podemos referir que el tema de la independencia judicial es un tema inacabado, y que aún hay posibilidad de consolidarlo a través de mayores reformas al texto constitucional local. La historia constitucional de Tamaulipas muestra la preocupación legislativa por alcanzar el ideal de la división del poder público, y en especial la fortaleza del Poder Judicial.

V.III. Reformas trascendentes para la consolidación de la independencia del Poder Judicial

La constitución, original y actualmente, regula al Poder Judicial en su Título VI, comprendido del artículo 100 al 123. La diferencia estriba en que la versión inicial comprendía tres capítulos: el I, De la Administración de Justicia; el II, Del Supremo Tribunal de Justicia; y el III, De los Tribunales Inferiores; mientras que en la actualidad solamente comprende dos: el I, De la integración y funcionamiento del Poder Judicial; y el II, De los otros órganos de impartición de justicia. A lo largo de

⁹⁵ Natarén-Nandayapa, C. F. (2005). *Constitucionalismo local*, Cienfuegos-Salgado, D. Coordinador, Editorial Porrúa, México, p. 417

su vigencia, este apartado ha sido reformado 32 veces, en un esfuerzo legislativo del constituyente permanente por adecuar al Poder Judicial a la evolución del Estado Democrático de Derecho. Y es que, tal como lo alude Elisur Arteaga Nava:

La función del constituyente está referida a dos rubros generales: el que persigue adecuar en forma permanente el texto local a las prevenciones de la constitución general; dar respuesta jurídica a los requerimientos que los cambios sociales se dan en las entidades federativas.⁹⁶

Las reformas generadas en el apartado del Poder Judicial son las siguientes:

Decreto 148	Publicado en el POE 19	de fecha 6 de marzo de 1926
Decreto 155	Publicado en el POE 36	de fecha 2 de mayo de 1936
Decreto 124	Publicado en el POE 97	de fecha 3 de diciembre de 1941
Decreto 263	Publicado en el POE 11	de fecha 9 de febrero de 1944
Decreto 305	Publicado en el POE 99	de fecha 12 de diciembre de 1953
Decreto 40	Publicado en el POE 84	de fecha 21 de octubre de 1961
Decreto 368	Publicado en el POE 3	de fecha 8 de enero de 1966
Decreto 129	Publicado en el POE 4	de fecha 14 de enero de 1967
Decreto 311	Publicado en el POE 45	de fecha 4 de junio de 1980
Decreto 10	Publicado en el POE 18	de fecha 4 de marzo de 1981
Decreto 164	Publicado en el POE 11	de fecha 6 de febrero de 1982
Decreto 658	Publicado en el POE 105-A	de fecha 31 de diciembre de 1983
Decreto 405	Publicado en el POE 99	de fecha 10 de diciembre de 1986
Decreto 180	Publicado en el POE 50	de fecha 22 de junio de 1988
Decreto 107	Publicado en el POE 8	de fecha 26 de enero de 1994
Decreto 333	Publicado en el POE 46-A	de fecha 10 de junio de 1995
Decreto 35	Publicado en el POE 4-Ext	de fecha 8 de julio de 1999
Decreto 609	Publicado en el POE 154	de fecha 25 de diciembre de 2001
Decreto 286	Publicado en el POE 66	de fecha 3 de junio de 2003
Decreto LIX-579	Publicado en el POE 109	de fecha 12 de septiembre de 2006
Decreto LIX-873	Publicado en el POE 1-Ext	de fecha 15 de enero de 2007
Decreto LIX-885	Publicado en el POE 34	de fecha 20 de marzo de 2007
Decreto LIX-1082	Publicado en el POE 149	de fecha 12 de diciembre de 2007
Decreto LX-434	Publicado en el POE 156	de fecha 25 de diciembre de 2008

⁹⁶ Arteaga-Nava, E. (2009). *Los constituyentes locales*, Derecho Constitucional Estatal, Gámiz Parral, M. N.; Astudillo, C.; de los Santos, I. y Armenta, G. coord., UNAM, México, p. 187

Decreto LX-706	Publicado en el POE 72	de fecha 17 de junio de 2009
Decreto LXI-555	Publicado en el POE 135	de fecha 8 de noviembre de 2012
Decreto LXI-887	Publicado en el POE 113	de fecha 18 de diciembre de 2013
Decreto LXII-576	Publicado en el POE 62	de fecha 26 de mayo de 2015
Decreto LXIII-596	Publicado en el POE 4-Ext	de fecha 13 de junio de 2015
Decreto LXII-743	Publicado en el POE 151	de fecha 17 de diciembre de 2015
Decreto LXII-1169	Publicado en el POE 115	de fecha 27 de septiembre de 2016
Decreto LXIII-527	Publicado en el POE 138	de fecha 15 de noviembre de 2018

De las anteriores modificaciones a diversos dispositivos constitucionales, resaltaremos las que han brindado fortaleza a la independencia judicial, en la intención de consolidar la división del poder público en el Estado de Tamaulipas. Y es que, si bien, el principio de la división del poder público se encuentra inmerso en el constitucionalismo local desde la formación de las entidades en 1824,⁹⁷ la fortaleza del Poder Ejecutivo y sus atribuciones metaconstitucionales hacen que el menos político de los poderes del Estado, el Judicial, se encuentre a merced de los vaivenes de las corrientes políticas que se vivan en el Estado. Ello no es exclusivo de nuestra historia local, sino de la historia de cada una de las entidades federativas del país y de la propia Federación.

En nuestro desarrollo constitucional los pasos han sido progresivos en el tema de la separación de poderes y, en consecuencia, en el de la independencia del Poder Judicial. Variados tópicos han evolucionado a través de las reformas. De ellos, trataremos, no cronológicamente, los siguientes:

1. Facultad exclusiva del Poder Judicial para impartir justicia.
2. Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial.
3. Creación del Consejo de la Judicatura como órgano de administración del Poder Judicial.
4. Facultad reglamentaria para el Poder Judicial.
5. Obligatoriedad de las resoluciones judiciales.
6. Temporalidad en el cargo de Magistrado.
7. Creación del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia.
8. Autonomía presupuestal del Poder Judicial en rango constitucional.
9. Establecimiento de la carrera judicial.
10. Inamovilidad en el cargo de magistrados y consejeros.
11. Establecimiento, como requisito para ser magistrado o consejero, el no haber ejercido determinados cargos públicos durante el año anterior a la elección.

⁹⁷ Ídem, p. 395.

12. Incompatibilidad con el ejercicio de otras funciones para quienes ejercen la judicatura.
13. Establecimiento del Tribunal Constitucional dentro de la estructura judicial. Facultad de iniciativa de ley para el Poder Judicial.
14. Atribución del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia para recibir el informe anual de su presidente.
15. Atribución del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia para aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial.
16. Determinación de remuneración adecuada e irrenunciable para jueces y magistrados.
17. Designación de jueces por el Consejo de la Judicatura.
18. Atribución del Consejo de la Judicatura para determinar el número de jueces.
19. Sostén exclusivo de los juzgados por el Poder Judicial.
20. Protesta de los jueces ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Respecto de las anteriores referencias, se ampliará el comentario a continuación:

V.IV. Facultad exclusiva del Poder Judicial para impartir Justicia

En la actualidad, el texto del artículo 100 establece que el ejercicio del Poder Judicial está a cargo del Supremo Tribunal de Justicia, de los Juzgados de Primera Instancia y en los Juzgados Menores.

La reforma del 8 de julio de 1999 al artículo 100 de la constitución resulta trascendente en cuanto concreta que el Poder Judicial se ejerza por el Supremo Tribunal de Justicia, los juzgados de primera instancia y menores, y por el entonces Jurado Popular. Con esta modificación, se suprimió la aparente posibilidad, establecida en el texto original, relativa a que la constitución podía establecer excepciones en cuanto al ejercicio de este poder, aparente, pues en el artículo original 102 precisaba: “Ningún otro Poder, salvo cuando el Congreso actúe como Jurado, podrá ejercer funciones judiciales [...]”

V.V. Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial

Si bien, en la actualidad, el Tribunal *Electoral* de Tamaulipas se encuentra fuera del Poder Judicial y es reconocido como órgano con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en el artículo 20, fracción V, de la constitución, ello no fue siempre así.

Anteriormente, a razón de la entonces llamada judicialización electoral, se le incluyó dentro de la estructura del Poder Judicial del Estado, al igual que la

mayoría de los tribunales electorales locales y el del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, en la reforma electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 2014, se retiraron de la estructura de los Poderes Judiciales locales para brindarles plena autonomía como Órganos Autónomos Constitucionales de los Estados, quedando dentro de la estructura del Poder Judicial únicamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La reforma a la constitución de Tamaulipas, del 25 de diciembre de 2008, tuvo por objeto la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial del Estado, lo que brindó reconocimiento a la independencia con que este poder actuaba, a más de la confianza de la ciudadanía, pues se consolidaba la judicialización de los conflictos derivados de las elecciones. Lo anterior, a la postre varió, como se enunció con antelación.

V.VI. Creación del Consejo de la Judicatura como Órgano de Administración del Poder Judicial

En la actualidad, el artículo 100 constitucional precisa que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial está a cargo del Consejo de la Judicatura, con excepción del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia.

Esto, obedece a la reforma del 17 de junio de 2009, al artículo 100, que tuvo por objeto que el Consejo de la Judicatura relevara, en las funciones administrativas, al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, claro está, limitando la participación de aquél en éste, así como en el entonces Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado. Importancia especial cobra el hecho de que a este órgano de administración se le otorgó independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, a las que se les brindó el carácter de definitivas e inatacables, con salvedad de las relativas a la adscripción y remoción de jueces, las que, a través del recurso de revisión, pueden ser analizadas por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia para verificar su legalidad.

V.VII. Facultad Reglamentaria para el Poder Judicial

El actual artículo 114, apartado A, fracción VII, además de brindar facultad de iniciativa en los términos ya indicados, establece la facultad reglamentaria del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia al indicar que puede expedir y modificar los reglamentos, acuerdos y circulares necesarios para la impartición de justicia. Así mismo, en la fracción VIII de este dispositivo, reitera la referida atribución en lo relativo a la impartición de justicia. Este artículo, en su apartado B, fracción XV, faculta al Consejo de la Judicatura para elaborar reglamentos, acuerdos y circulares necesarios para la buena marcha administrativa del Poder Judicial.

El origen de esta atribución se encuentra en la reforma del 3 de diciembre de 1941 al brindar, en la fracción XII del numeral en trato, la atribución al Supremo Tribunal de Justicia de formular su reglamento interior, la que, por reforma del 8 de julio de 1999, se amplió, pues además de la facultad de emitir el reglamento interior, se le facultó para expedir y modificar reglamentos que se requieran para mejorar la administración de justicia, a la que se adicionaron los acuerdos generales por reforma del 17 de junio de 2009, y más tarde las circulares por modificación del 18 de diciembre de 2013. También a través de esta última reforma, se brindó al Consejo de la Judicatura, al establecer el apartado B de este artículo, en su fracción XV, la atribución de elaborar los reglamentos, acuerdos y circulares necesarios para la buena marcha administrativa del Poder Judicial, salvo lo relacionado con el Pleno y el entonces Tribunal Electoral, que se suprimió en reforma de 13 de junio de 2015.

Respecto de la facultad reglamentaria, cabe anotar que la reforma al artículo 102, del 8 de enero de 1966, suprimió la limitación legal que imponía la constitución a los juzgadores para interpretar las leyes, y si bien mantuvo la imposibilidad de reglamentar la administración de justicia, ello implicaba una aparente contradicción, pues según se precisó, en el artículo 114 estableció, como atribución del Supremo Tribunal de Justicia, el formar su Reglamento interior. Con la reforma del 8 de julio de 1999, se limitó esa prohibición a: “[...] emitir reglamento o acuerdo alguno que entorpezca la impartición de justicia.”, lo que a la fecha se mantiene en el artículo 102 de la constitución.

V.VIII. Obligatoriedad de las Resoluciones Judiciales

El artículo 103, en su actual redacción, precisa la obligatoriedad de las resoluciones del Supremo Tribunal de Justicia, así como la obligación de toda autoridad que sea requerida para prestar auxilio, so pena de sanción. El origen de este texto lo encontramos en la reforma del 22 de junio de 1988, que adicionó un segundo párrafo al artículo 103, relativo a la obligatoriedad de las resoluciones, lo que implica su observancia forzosa; y por cuanto a la colaboración de la autoridad para cumplirlas, ésta se vio fortalecida contundentemente con el tercer párrafo también adicionado, que precisaba que toda autoridad requerida debía cumplir “sin cuestionamiento alguno” y de no hacerlo se le impondrían las sanciones que la ley determinara; redacción que, si no igual si similar, se mantiene en el actual dispositivo.

V.IX. Temporalidad en el cargo de magistrado

El texto actual del artículo 106 constitucional establece la temporalidad de quienes ejerzan el cargo de magistrados del Poder Judicial, durante un periodo de seis años,

con posibilidad de una reelección para un segundo ciclo; de tal forma que la temporalidad máxima de ejercicio constitucional de la magistratura se ciñe a 12 años. Este dispositivo establece la inamovilidad del cargo, al determinar que sólo pueden ser removidos del mismo en los términos del Título XI de la constitución, lo que reitera el actual dispositivo 110.

El origen de esta garantía de independencia es producto de la trascendente reforma al artículo 106 y 110, del 8 de julio de 1999, pues a través de ella se limitó el tiempo de ejercicio de la magistratura a doce años, originalmente en periodos de 4, sometiendo al magistrado, al concluir cada periodo, a un proceso de ratificación a cargo del Congreso. Con ella, se echó abajo la reforma del 4 de junio de 1980 que, al modificar el artículo 108, estableció que, si un magistrado era ratificado, después de su primer periodo de seis años, obtendría su inamovilidad vitalicia.

También brindó al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia la atribución de solicitar la ratificación de cada uno de sus integrantes, estableciendo la obligación del Congreso de resolverla con cuando menos sesenta días de anticipación antes de culminar el tiempo del encargo. Otra atribución, entonces establecida para ese órgano, fue la de proponer al Congreso el nombramiento de Magistrados supernumerarios. Estableció que la elección del presidente del Supremo Tribunal de Justicia la celebraría el Pleno entre sus integrantes, quien resultase elegido ocuparía la presidencia 4 años, prohibiendo su reelección para el periodo inmediato. Cabe señalar que la reforma del 15 de enero de 2007 varió la posibilidad de tres periodos de cuatro años por dos de seis años. Así mismo, estableció que los magistrados sólo podrían ser removidos del cargo en los términos del Título XI de la propia constitución, brindándoles además un haber de retiro al término de su desempeño. De la misma forma que lo había hecho la reforma al artículo 108, del 22 de junio de 1988, estableció, pero ahora en el artículo 106, como requisito para el ejercicio de la judicatura, que los magistrados o jueces fuesen nombrados preferentemente entre aquellas personas que hubiesen servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hubiesen distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica. Tanto las cuestiones relativas al periodo de ejercicio, posibilidad de remoción del cargo, haber de retiro y requisito de designación, se mantienen en el actual texto del dispositivo en comento.

V.X. Creación del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia

La redacción actual del artículo 107, tercer párrafo, dispone la existencia de un Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia.

El origen constitucional del mismo se encuentra en la reforma, del 8 de julio de 1999, al artículo 107, al incorporar al texto constitucional la existencia

de un Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia, a fin de que el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia aplicara un porcentaje de sus recursos a incrementar la capacitación, adquisición de equipo y mejora de las condiciones de trabajo de los servidores públicos del Poder Judicial. Para garantizarlo, estableció la obligación del Ejecutivo de que trimestralmente se entregaran las cantidades recaudadas.

V.XI. Autonomía presupuestal del Poder Judicial en rango constitucional

La constitución, en su artículo 107, establece la autonomía presupuestal, orgánica y funcional del Poder Judicial, a más de su independencia económica. Para garantizarlo, indica que el presupuesto de egresos de este Poder no será menor del 1.3% del total del Presupuesto General de Egresos del Estado. También fija la cláusula de irreductibilidad presupuestal, al precisar que la asignación por gasto corriente no podría ser menor a lo aprobado por el Congreso para el ejercicio inmediato anterior. Ello tiene su origen en la trascendental reforma al artículo en trato, del 12 de diciembre de 2007, por la cual se brindó autonomía presupuestal al Poder Judicial del Estado. Originalmente, se determinó que el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial, no podría ser inferior del 1.2% del Presupuesto de Egresos del Estado, estableciendo la cláusula de irreductibilidad referida. El porcentaje fue incrementado al 1.3% mediante reforma del 17 de junio de 2009.

V.XII. Establecimiento de la carrera judicial

El artículo 115 establece la carrera judicial, sustentada en principios como excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Además, impone la carga al legislador ordinario, para que en una ley se establezcan las bases para la capacitación, formación, actualización, profesionalización y evaluación de los servidores públicos del Poder Judicial, además de establecer la creación de la Escuela Judicial. También impone la obligación de regular los sistemas de ascenso, escalafón y provisión de vacantes y reglamentar los exámenes de oposición y concurso de méritos, como requisito de ingreso al mismo. El origen lo encontramos en la reforma del 22 de junio de 1988, que reguló, en el texto del artículo 109, la carrera judicial, indicando que la Ley Orgánica del Poder Judicial habría de precisar los sistemas de ascenso, escalafón y provisión de vacantes. Para ello, determinó la obligación del examen de oposición o concurso de méritos para ingresar a los juzgados de primera instancia, a más de la necesidad de crear el Centro de Actualización Judicial. Lo anterior, fue retomado por la reforma del 8 de julio de 1999, para determinar los principios que habrían de regir la carrera judicial, ampliando el requisito de ingreso inicialmente fijado para la primera instancia a requisito de ingreso al Poder Judicial. Esta concepción

fue cambiada en el texto del artículo 115 mediante reforma del 15 de enero de 2007, y transformada en la actual Escuela Judicial, bajo los mismos criterios, mediante reforma del 27 de septiembre de 2016. Cabe señalar, que ésta también brindó como atribución al Consejo de la Judicatura, en el apartado B, fracción XX del artículo 114, el Coordinar la Escuela Judicial, como área responsable de la capacitación, formación, actualización, profesionalización y evaluación de los servidores públicos del Poder Judicial.

V.XIII. Inamovilidad en el cargo de magistrados y consejeros

El texto del artículo 110 establece la inamovilidad de magistrados y consejeros de la judicatura durante el período de su encargo, regulando como posibilidad de cesación únicamente lo previsto por el Título XI de la Constitución.

El texto original, pero en su artículo 111, fijaba que los magistrados y jueces sólo podrían ser separados, previo un juicio de responsabilidad. Mediante reforma del 3 de diciembre de 1941, el dispositivo pasó a ser el actual 110. La reforma del 31 de diciembre de 1983 reguló que la separación sería en términos del Título XI de la constitución y que la separación estaría a cargo del Congreso, si se trataba de magistrados; y del Supremo Tribunal de Justicia, si se tratase de jueces. En la reforma del 8 de julio de 1999 se determinó la inamovilidad durante el periodo de ejercicio, aunque se reiteró la cesación con base en el Título XI constitucional; la novedad fue que determinaron como causas de retiro forzoso para magistrados, entre ellas haber cumplido 70 años. En la reforma del 17 de junio de 2009, se aplicaron también a los consejeros de la judicatura, excluyéndose de este artículo a los jueces. Posteriormente se aumentó la edad de retiro forzoso a la de 75 años, que es la actual, conforme a la modificación del 17 de diciembre de 2015.

V.XIV. Establecimiento, como requisito para ser magistrado o consejero, el no haber ejercido determinados cargos públicos durante el año anterior a la elección

El texto del artículo 111 establece, entre los requisitos para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, el no haber ocupado, por lo menos durante el año previo al día de la designación, el cargo de gobernador, secretario o su equivalente, fiscal general de justicia o diputado local. El requisito anterior fue establecido en la reforma del 8 de julio de 1999, y aunque entonces en él se incluyó el haber sido procurador general de justicia, senador o diputado federal, los dos últimos fueron suprimidos por reforma de 15 de enero de 2007 y el primero modificado por Fiscal General, según reforma de 15 de noviembre de 2018.

V.XV. Incompatibilidad con el ejercicio de otras funciones para quienes ejercen la judicatura

El actual artículo 112 establece, para todo servidor público del Poder Judicial, aún con licencia, la prohibición de ser abogado de terceros, apoderado, asesor o árbitro, a más de ejercer otro cargo, comisión o función por el que perciba remuneración, salvo la docencia, investigación, literatura o beneficencia. Esta disposición tiene origen en el artículo 116 de la constitución, cuando precisó que los jueces y magistrados no podrían desempeñar ningún otro cargo del Estado, de la Federación, de los Ayuntamientos o de particulares, exceptuando los cargos de beneficencia y educación públicas, y que por la reforma del 8 de julio de 1999 fue trasladado al artículo 112.

V.XVI. Establecimiento del tribunal constitucional dentro de la estructura judicial

La redacción vigente del artículo 113 otorga al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia el carácter de Tribunal Constitucional del Estado. Le brinda competencia para resolver solamente dos medios de control de la regularidad constitucional local, que la controversia constitucional y la acción de constitucionalidad. En ese tenor, las sentencias que se dicten al resolver los referidos medios de control constitucional estatal, cuando se declare la inconstitucionalidad de una norma general local, tendrán efectos generales siempre que sean votadas por las dos terceras partes de los integrantes del Pleno del Tribunal Constitucional. El texto del dispositivo tiene su origen en la reforma del 17 de junio de 2009, que siguió la tendencia nacional, inicialmente contenida en la Constitución del Estado de Veracruz del año 2000, por crear una justicia constitucional local.

V.XVII. Facultad de iniciativa de ley para el Poder Judicial

El artículo 114, apartado A, establece como atribuciones del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, en su fracción VII, formular iniciativas de ley que tiendan a mejorar la impartición de justicia. Esta facultad fue regulada en el texto original de la constitución, pero en la fracción IV del artículo 115, al precisar: “Iniciar ante el Congreso leyes tendentes a mejorar la administración de justicia.” Lo anterior, en su esencia, ha sido reiterado por reformas posteriores.

V.XVIII. Atribución del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia para recibir el informe anual de su presidente

El artículo 114, en su apartado A, fracción XII, fija como atribución del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia recibir, en sesión plenaria, pública y solemne, a

realizarse antes de la segunda quincena de marzo, el informe anual de labores que deberá rendir su presidente sobre el estado del Poder Judicial y la impartición de justicia. Esta atribución del Pleno, empezó como obligación del Supremo Tribunal de Justicia, según reforma del 4 de junio de 1980, que la establecía, al enunciar, en la fracción XIV reformada: “Rendir por conducto de su Presidente un informe anual del estado que guarda la administración de justicia, en sesión pública y solemne del Congreso que se celebrará durante la primera decena del mes de enero de cada año.” Lo anterior fue reformado posteriormente, en diversas ocasiones, para variar su ubicación dentro de las fracciones del dispositivo y las fechas en que habría de informarse. Una variación importante es la que presenta la reforma del 25 de diciembre de 2001, en el que, al reformar la fracción XIII del artículo 114, faculta al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia para “Recibir, en sesión plenaria, pública y solemne, el informe anual que deberá rendir su presidente sobre el estado que guarda la administración de justicia, que se verificará antes de la segunda quincena del mes de marzo de cada año.” Más adelante, mediante reforma del 15 de enero de 2007, se adicionó a la fracción referida lo siguiente: “Así mismo, deberá entregar por escrito dicho informe al Congreso del Estado, en la modalidad que éste acuerde [...]” Reformas posteriores incluyeron la atribución del Pleno de recibir el informe del presidente del Tribunal Electoral, y se excluyó la obligación de informar sobre esa materia al presidente del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia; lo que en la actualidad, al haberse excluido al Tribunal Electoral de la estructura del Poder Judicial del Estado, ya no sucede.

V.XIX. Atribución del pleno del Supremo Tribunal de Justicia para aprobar el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial

El dispositivo 114, en su apartado A, fracción XXVI, otorga, como atribución del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, el aprobar el proyecto de Presupuesto Anual de Egresos del Poder Judicial que le presente el Consejo de la Judicatura, mismo que deberá ser remitido al Congreso del Estado para su aprobación. Esta atribución está ligada con la del Consejo de la Judicatura, regulada en el apartado B, fracción XII, relativa a elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial para someterlo a aprobación del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia. Estas atribuciones se brindaron mediante la reforma del 17 de junio de 2009, al crearse el Consejo de la Judicatura como órgano de administración del Poder Judicial. Inicialmente, el Poder Judicial carecía de esa facultad, la que por primera vez se otorgó en la reforma del 22 de junio de 1988, la que al aprobar la fracción XVI del artículo 114, estimó como atribución del Pleno el proponer el Presupuesto Anual de Egresos al Poder Legislativo, para su aprobación. Posteriormente, mediante

reforma del 8 de julio de 1999, se reguló en la fracción XXX, como atribución del Supremo Tribunal de Justicia, el

Discutir y aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial que deberá de formular y proponer su presidente, el que deberá ser remitido al Congreso del Estado, para su aprobación, así como ejercer y administrar en forma autónoma el presupuesto que le sea aprobado [...]

V.XX. Determinación de remuneración adecuada e irrenunciable para jueces y magistrados

La actual redacción del artículo 114, en su apartado B, fracción XIV, faculta al Consejo de la Judicatura a determinar la remuneración del personal del Poder Judicial, a excepción de los magistrados. Ello tiene su origen en la reforma del 22 de junio de 1988 por la que se otorgó al Pleno, en la fracción XVIII del artículo 114, la atribución de decidir la remuneración de magistrados y jueces, la que debía ser adecuada e irrenunciable, sin que pudiese ser disminuida durante su encargo. Cabe señalar, como antecedente, la reforma al artículo 107, del 8 de julio de 1999, que estableció que los juzgadores percibirían una remuneración adecuada e irrenunciable, determinada anualmente y que no podría ser reducida durante su encargo, lo que aún se mantiene en su texto.

V.XXI. Designación de jueces por el Consejo de la Judicatura

Como atribución del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, contenida en el artículo 114, apartado A, fracción XIV, se contempla de nombrar a los jueces y determinar sobre su ratificación con base en la propuesta del Consejo de la Judicatura. A su vez, la fracción II del apartado B de este numeral, brinda la facultad a dicho Consejo de proponer al referido Pleno el nombramiento, ratificación o remoción de los jueces del Poder Judicial del Estado.

La atribución anterior, tiene su origen en el texto inicial de la Constitución, la que en su artículo 115, fracción V, precisaba: “Nombrar los jueces de primera instancia, a propuesta en terna del Ejecutivo”. Adelante, la fracción XII indicaba: “Nombrar los jueces de paz, a propuesta en terna de los Ayuntamientos respectivos donde aquellos radican”. Posteriormente, a través de la reforma del 2 de mayo de 1936, se le facultó para remover a los jueces de primera instancia (fracción XIX), para más tarde, en reforma del 3 de diciembre de 1941, variarlo para remover a los jueces de primera instancia y de paz (fracción XX). La atribución de propuesta del Ejecutivo se mantuvo a través de trascendentes reformas de 1941 y 1966; sin embargo, en la reforma del 4 de junio de 1980, facultó al Supremo Tribunal de Justicia, al reformar la fracción VIII del artículo 114, para nombrar a los jueces

de primera instancia, removerlos y cesarlos, pero reiterando, en la fracción IX, el nombramiento de los jueces menores a propuesta en terna de los ayuntamientos; esta situación se mantuvo hasta la reforma del 22 de junio de 1988, que, al modificar la fracción IX, precisó como facultad del Pleno el “Nombrar a los jueces menores, removerlos y cesarlos [...]”

La reforma a este dispositivo, del 8 de julio de 1999, en su fracción XVI, estimó como atribución del Supremo Tribunal de Justicia el nombrar, cesar o suspender a todos los empleados del Poder Judicial.

La reforma del 17 de junio de 2009 brindó, en el artículo 114, apartado A, fracción XIV, la atribución al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia para nombrar a los jueces y determinar su ratificación, con base en la propuesta que realice el Consejo de la Judicatura; y en el apartado B, fracciones I y II, la de nombrar, adscribir, confirmar, remover o suspender al personal del Poder Judicial, excepto magistrados; y proponer al Pleno el nombramiento, ratificación, remoción o suspensión de jueces, respectivamente, lo que es el sustento de la actual redacción del dispositivo constitucional en trato.

Con relación a este tema, el texto original de la constitución precisó, en su artículo 119, al regular los tribunales inferiores, la facultad del Supremo Tribunal de Justicia para nombrar a los jueces de primera instancia, a propuesta en terna del Poder Ejecutivo. Esta situación se mantuvo a través de variadas reformas, y si bien el texto cambió al artículo 118, fue hasta que, a través de la publicada el 4 de junio de 1980, se determinó como facultad exclusiva para la designación de jueces de primera instancia la del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, atribución a la que se incluyó el nombramiento de jueces menores, a través de la reforma al artículo 118, publicada el 22 de junio de 1988. A partir de entonces, la facultad exclusiva del nombramiento de los jueces es del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, la que, a partir de la reforma del 17 de junio de 2009, condicionó esa designación a que el juzgador sea propuesto por el Consejo de la Judicatura que es el órgano de administración del Poder Judicial.

V.XXII. Atribución del Consejo de la Judicatura para determinar el número de jueces

En la redacción constitucional actual del artículo 121, el Consejo de la Judicatura está facultado para determinar el número de jueces, tanto de primera instancia como menores, su naturaleza y materia para impartir justicia en el Estado. Esta atribución originalmente, también contenida en el artículo 121, correspondía a la ley, pues se disponía que ésta determinara el número de jueces de primera instancia y de paz. La reforma del 3 de diciembre de 1941 cambió de ubicación el texto del 121 al 120,

reformado el 21 de octubre de 1961 para cambiar el término *jueces de paz* por *jueces menores*. A partir de la reforma del 17 de diciembre de 2015 se excluyó del texto constitucional esta condición, brindándole al Consejo de la Judicatura, según reza el actual artículo 121, también reformado en esta última fecha, la atribución para determinar el número de jueces, su naturaleza y materia en que habrán de impartir justicia.

V.XXIII. Sostenimiento exclusivo de los juzgados por el Poder Judicial

Si bien hoy no hay lugar a dudas y no se requiere de dispositivo expreso para determinar que todo el gasto que genere el Poder Judicial corresponde, en aras de su independencia y autonomía, cubrirlo a éste, en sus orígenes no fue así. Y es que el texto original del artículo 122 precisaba: “Los juzgados de primera instancia serán sostenidos por el Estado o por los municipios, según el caso, y los jueces de paz serán retribuidos precisamente por sus respectivos municipios”. A partir de la reforma del 3 de diciembre de 1941, esta disposición pasó al artículo 121 y concretó que los juzgados de primera instancia serían sostenidos por el Estado y los de paz por sus municipios. La reforma del 21 de octubre de 1961 varió los juzgados de paz por los juzgados menores, pero reiteró que estos últimos serían sostenidos por sus respectivos municipios. A través de la modificación al dispositivo en mención, realizada el 10 de diciembre de 1986, los juzgados menores cambiaron de denominación por la de juzgados conciliadores, y se determinó que también fuesen sostenidos por el Estado. Fue a través de la reforma publicada el 22 de junio de 1988, en que se determinó que tanto los juzgados de primera instancia y los ahora nuevamente menores, serían sostenidos por el Poder Judicial del Estado.

La reforma del 17 de diciembre de 2015 suprimió este tema para ocupar el numeral 121 con otra cuestión inherente al Consejo de la Judicatura, que es su actual redacción.

Cabe señalar, que con la reforma que está sufriendo la judicatura, esencialmente con la oralidad de los procesos penal y mercantil actualmente y la incorporación de la materia laboral a la judicatura local, se vislumbra la desaparición de los juzgados menores, o de cuantía menor, los que cada vez tienen menos actividad, pues no tienen injerencia en la materia familiar, en el nuevo sistema de justicia penal ni en el proceso oral mercantil, lo que limita su actuación a asuntos civiles de mínimo valor.

V.XXIV. Protesta de los jueces ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado

La constitución, en el texto original del artículo 123, dispuso que los jueces de primera instancia, antes de tomar posesión de su encargo, debían rendir protesta *de*

estilo, ante el Supremo Tribunal de Justicia o ante el Ayuntamiento del municipio cabecera del Distrito Judicial donde ejercerían, si así lo disponía aquél. Así mismo, el artículo 124 precisaba que los jueces de paz otorgarían la protesta ante sus ayuntamientos. En las reformas del 6 de marzo de 1926 se incluyeron en el artículo 123 a los jueces menores letrados; para más tarde, en la modificación del 3 de diciembre de 1941, regular la protesta de los jueces de primera instancia en el artículo 122 y de los jueces de paz en el artículo 123, estableciendo que estos últimos la otorgarían ante sus respectivos ayuntamientos. Mediante la reforma al artículo 123 del 21 de octubre de 1961 se estableció que los jueces menores rindieran protesta de ley ante el juez de primera instancia del respectivo distrito judicial, lo que se reiteró respecto de sus sustitutos, los jueces conciliadores, en reforma del 10 de diciembre de 1986. En la adecuación del artículo en comento, del 22 de julio de 1988, se estableció que los jueces menores otorgarían protesta ante el juez de primera instancia de su distrito judicial que determinara el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia. En la actualidad, el artículo 114, apartado A, fracción XV, señala como atribución del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, el tomar la protesta de ley, a través de su presidente, a todos los jueces, cuestión que se incluyó en este artículo, pero en la fracción XVII, en la reforma del 8 de julio de 1999, para pasarla a la actual fracción, en la reforma del 17 de junio de 2009.

Hasta aquí los comentarios a las reformas consideradas de trascendencia en la evolución de la independencia de la judicatura local. Como inicialmente se refirió, el tema es inacabado, pues aún existen poderes judiciales, que, pese a los intentos de alcanzar su independencia y autonomía, no lo han logrado. Con seguridad, el constituyente local continuará en ese esfuerzo para que antes de cumplir 100 años de existencia, la constitución de Tamaulipas regule, con toda nitidez, la independencia y autonomía judicial. Así, y sólo así, dentro del ámbito de la libre configuración con la que cuenta el Órgano Reformador de la Constitución local, siguiendo las bases del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podremos ser ejemplo de un verdadero Estado Democrático de Derecho.

V.XXV. Propuestas en México y el mundo para consolidar la independencia judicial

En España, el clamor de los jueces por su autonomía ha motivado críticas al Consejo General del Poder Judicial Español. Al respecto, se alude que los integrantes de dicho órgano de administración son electos por el Parlamento. El poder político designa al Poder Judicial y ello implica una negociación entre las fuerzas partidarias presentes en ese órgano político. Se distribuyen los vocales del Consejo General de

acuerdo al porcentaje de representación popular que ostentan los partidos políticos en el Parlamento. Así, los vocales del Consejo General del Poder Judicial, electos políticamente, serán quienes elijan a los jueces y especialmente a los jueces de la cúpula del Poder Judicial, responsables de juzgar a los políticos. En su elección, se critica, no se toman en cuenta criterios objetivos, de mérito o capacidad. Por tanto, se estima que los jueces deben ser independientes del poder político y para ello hay que variar el sistema de elección de quienes a su vez los eligen.

Situación así se vislumbró en el derecho estadounidense, pues según Barceló, el surgimiento de los partidos políticos hizo que la separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo fuese algo sólo contenido en la letra de la ley, y que así, el Ejecutivo y su grupo parlamentario, actuando coordinadamente, al elegir o reelegir magistrados, generaran la subordinación inevitable del Poder Judicial.⁹⁸

El GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción) ha suspendido a España y ha pedido que los políticos no intervengan directa o indirectamente en el nombramiento de los jueces.

Hoy, en el mundo sigue la intención de consolidar la independencia judicial como una indispensable manifestación de la división de poderes, y el caso español es un ejemplo.

También en México la intención de consolidar la independencia judicial ha llevado por nuevos derroteros. El más reciente, el de la Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada el 5 de febrero de 2017.

Una de las preocupaciones atendidas por la más reciente de las constituciones locales es la designación de los integrantes de su máximo órgano judicial y de administración del Poder Judicial.

Al respecto, la referida constitución, en vigor en su totalidad a partir del 17 de septiembre de 2018, genera una nueva forma de designación de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. El artículo 35, en el punto 4 de su apartado B, señala que los magistrados del máximo órgano de justicia local serán designados y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso de la Ciudad de México. Para ello, deberán ser propuestos por el Consejo de la Judicatura, a través de ternas que serán integradas por los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos legales y la evaluación relacionada con el avance en la carrera judicial, mediante cursos públicos de oposición y la evolución y vigilancia sobre el desempeño.

Electos, durarán en el cargo seis años y podrán ser ratificados. Para ello se requerirá de una evaluación pública y una vez ratificados permanecerán en el

⁹⁸ Barceló, op. cit. p. 138

cargo hasta los setenta años. Cabe señalar, que deberán acreditar los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También es de resaltarse la elección por parte de los magistrados de su presidente, en sesión pública, y mediante sufragio secreto, quien durará en su encargo un año, sin posibilidad de reelección alguna, sea sucesiva o alternada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado.

De acuerdo a lo anterior, podemos considerar que el Consejo de la Judicatura cuenta con una participación destacada en la conformación del máximo órgano jurisdiccional, al ser éste quien los evalúa y propone al Congreso local. ¿Pero cómo se designan a los integrantes del Consejo de la Judicatura?

El artículo 37 de la constitución en trato, bajo la denominación de “Del Consejo Ciudadano”, establece la existencia de un “Consejo Judicial Ciudadano” integrado por once personas, de las que siete serán profesionales del Derecho. Todas gozarán de buena reputación y se habrán distinguido por su honorabilidad e independencia; no tener conflicto de interés; no haber participado como candidatas o candidatos en un proceso de elección popular cuatro años antes de su designación. El cargo no será remunerado. Se respetará la equidad de género y la igualdad sustantiva dentro del Consejo.

La designación de los integrantes de este Consejo la hará el Congreso por dos terceras partes. Para ello, habrá de hacer convocatoria pública para proponer candidatos, a fin de que instituciones académicas, civiles y sociales, constituidas cinco años antes, participen para hacer propuestas. El Consejo Judicial Ciudadano concluirá su encargo una vez ejercida su función, que en esencia será el designar a los consejeros de la Judicatura.

El Consejo de la Judicatura se integrará por siete miembros designados por el referido Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial. Quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia. Durarán seis años en el cargo y no podrán ser nombrados para un nuevo período. Elegirán, de entre sus miembros, por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a la persona que lo presidirá. Quien lo presida durará en su encargo tres años sin posibilidad de reelección alguna, sea sucesiva o alternada. Se requiere cubrir los requisitos previstos en las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que disponga la constitución de la Ciudad de México. Entre sus competencias está la adscripción y remoción de jueces y magistrados.

Como puede apreciarse de lo referido, la reciente Constitución Política de la Ciudad de México se preocupó por garantizar de una manera novedosa la

independencia judicial. Para ello estimó que la designación de consejeros de la judicatura, la elección de magistrados y de su presidente debería cambiarse y así lo consideró.

Sin embargo, en fecha reciente, los días 17 y 18 de junio de 2019, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la invalidez de porciones normativas de la Constitución de la Ciudad de México que establecían las referidas novedades trascendentes en la conformación del Poder Judicial; determinaciones que fueron tomadas por voto mayoritario y no por unanimidad. Dichas decisiones, que suprimen del texto constitucional local las novedades comentadas inicialmente, vulneraron aparentemente disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al excederse, el constituyente de la Ciudad de México, de los límites que fija el ámbito de la libre configuración normativa que ésta le otorga.

Cabe señalar que inicialmente se promovió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 15/2017, el 6 de septiembre de 2019, en la que se determinó lo incorrecto de que sólo 3 de los 10 consejeros de la Judicatura procediesen del Poder Judicial local.

En seguida, se promovió la controversia constitucional 81/2017 por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. En ella se determinó la invalidez de porciones normativas constitucionales relativas a los siguientes puntos:

- a) La designación de los consejeros de la judicatura por el Consejo Judicial Ciudadano, pues se estimó que, al ser nombrado dicho Consejo por el Congreso, se vulneraba la independencia judicial y se infringían los artículos 40 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La prohibición de que el presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México pueda ejercer como presidente del Consejo de la Judicatura, como en la actualidad sucede en todos los poderes judiciales del país, al considerar que no es constitucionalmente posible el denegar esta posibilidad a quien mejor conoce de la situación del Poder Judicial local.
- c) La formulación del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial exclusivamente por los miembros del Consejo de la Judicatura, sin la participación de los miembros del Tribunal Superior de Justicia; lo anterior, al estimar que son ellos quienes conocen de las necesidades del Poder Judicial.
- d) La presidencia del Tribunal Superior de Justicia, considerada como rotativa, limitada a un año y sin posibilidad de ser reelecto, mientras que el presidente del Consejo de la Judicatura duraría tres. Al declararse inconstitucional la prohibición de que el presidente del Tribunal Superior de Justicia ejerza también como del Consejo de la Judicatura, y la prohibición de reelección se declaró inválida porque se consideró una intromisión a la voluntad de quienes integran el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Cabe mencionar, que en la discusión del proyecto que concretó la resolución del caso, únicamente se logró la unanimidad de votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los temas que determinaron la inconstitucionalidad de la prohibición de reelección y la desestimación de que la falta de inclusión de los magistrados como parte del Pleno de magistrados y las salas como parte del Poder Judicial, resultaba contraria a la constitución.

Como puede apreciarse de lo anterior, los temas que inquietaron al constituyente de la Ciudad de México y que lo motivaron a incorporar nuevas formas para la integración de los órganos de gobierno de la judicatura, siguen sin concretarse. La actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al anular las porciones normativas referidas, son sólo muestra del ejercicio de su función de salvaguardar la regularidad constitucional para preservar los anhelos del pueblo, pues la ley fundamental determina al Estado, precisa y delimita el ejercicio del poder y establece los valores y principios para garantizar un orden democrático de convivencia y paz social.⁹⁹

Es así, que el constituyente permanente, en el desarrollo de su función legislativa, deberá seguir buscando soluciones justas a los problemas que le presenta nuestra realidad histórica. Y es que el fin del derecho es práctico: la solución de problemas,¹⁰⁰ y ante la necesidad de plena libertad, con la que, en todo Estado de Derecho, debe contar, para actuar, el Poder Judicial, es que debe seguir ideando la forma en que cuente con independencia.

V.XXVI. Conclusiones

1. La independencia del Poder Judicial es reconocida por la Constitución de Tamaulipas desde su origen, pero en su texto contenía disposiciones que la limitaban.
2. En los casi cien años de vigencia, la constitución local ha evolucionado, pugnando por garantizar de mejor manera la independencia judicial.
3. En el mundo del derecho continúa su cambio para garantizar la independencia judicial, al considerar a este Poder como el fiel de la balanza que equilibra el ejercicio del poder público de los otros dos poderes.
4. La independencia judicial aún debe fortalecerse en temas como los que motivaron al constituyente de la Ciudad de México la inclusión de las

⁹⁹ Ríos, L. E. (2003). *La Garantía jurisdiccional de la constitución local: pasado, presente y futuro*, Justicia Constitucional Local, Ferrer Mac-Gregor, E. y Vega Hernández, R. coordinadores, FUNDAp, México, p. 337-338.

¹⁰⁰ Villoro-Toranzo, M. (2004). *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, p. 129

normas constitucionales garantes de la independencia judicial, consideradas inválidas, pero purgando los equívocos que motivaron la determinación de inconstitucionalidad.

5. La preocupación por garantizar la independencia permanece en el mundo del derecho, España es un ejemplo de ello.
6. Es necesario continuar impulsando las formas legales constitucionales para lograr la plena independencia judicial.
7. El Órgano Reformador de la Constitución de Tamaulipas habrá de continuar impulsando las reformas necesarias para garantizar la independencia judicial, tanto en su libertad configurativa como en lo que haya que ajustarse a las reformas que, en este tema, tenga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
8. Al ejercer su libertad configurativa, el constituyente permanente local debe ser respetuoso de las disposiciones constitucionales de la Federación para evitar la probabilidad de declaración de inconstitucionalidad de sus normas.
9. Hay que considerar la conveniencia de cambiar la forma de elección de los magistrados y consejeros del Poder Judicial, a fin de suprimir la participación de un órgano político como el Congreso local, en el que las fuerzas políticas acostumbran convenir sus decisiones.
10. En la elección de magistrados y consejeros de la judicatura deben privilegiarse sus características personales y profesionales y no la conveniencia política de su arribo al cargo.

Bibliografía

- Armenta-López, L. A. (2005). *La forma federal del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- Arteaga-Nava, E. (2009). *Los constituyentes locales*, Derecho Constitucional Estatal, Gámiz-Parral, M. N.; Astudillo, C.; de los Santos, I. y Armenta, G. coord., UNAM, México, p. 9.
- Barceló-Rojas, D. A. (2005). *Introducción al derecho constitucional estatal estadounidense*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- Benson, N. L. (2012). *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México, México,
- Bobbio, N. (2002). *Estado Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Collí Ek, V. (2010). *La Magistratura Estatal*, Editorial Porrúa, México,
- Ferrer-Mac-Gregor, E, y Uribe Arzate, E. Coord. (2014). *Derecho Procesal Constitucional Local*, Editorial Porrúa, México.
- García-Máynez, E. (2008). *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México.

- Montesquieu. (1999). *El espíritu de las leyes*, Oxford University Press, México.
- Natarén-Nandayapa, C. F. (2005). *Constitucionalismo local*, Cienfuegos Salgado, D. Coordinador, Editorial Porrúa, México.
- Olguín-Torres, A. (2019). Coordinador, *Derecho Constitucional Local*, Ediciones La Biblioteca, México.
- Rabasa, E. O. (2001). *Línea quebrada: el federalismo en México*, Derecho constitucional estatal, Andrea Sánchez, F. J. Coordinador, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- Ríos, L. E. (2003). *La Garantía jurisdiccional de la constitución local: pasado, presente y futuro*, Justicia Constitucional Local, Ferrer-Mac-Gregor, E. y Vega Hernández, R. Coordinadores, FUNDAp, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007). *Tribunales Constitucionales y Consolidación de la Democracia*, SCJN, México.
- Villoro-Toranzo, M. (2004). *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México.

Capítulo VI

Órganos Autónomos

*Alejandro Martínez Aduna
Ana Esperanza Vargas Gutiérrez*

VI.I. Introducción

Una vez analizado el contexto jurídico e histórico de la evolución tanto del poder Ejecutivo, como del Legislativo y del Judicial, el presente capítulo se referirá a los Órganos Autónomos. Su definición, el surgimiento tanto en el plano internacional como en el nacional, además de analizar las diversas teorías en cuanto a sus características, y el papel que actualmente desempeñan. En un segundo término, se analizará la evolución de cada uno de ellos en lo concerniente al Estado de Tamaulipas, cuyos órganos autónomos son: el Instituto Estatal de Protección a la Identidad, el Tribunal de Justicia Administrativa, el Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas (TRJETAM), el Instituto Electoral del Estado (IETAM), la Fiscalía General de Justicia, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT), la Comisión de Derechos Humanos del Estado (CODHET), siendo éste el primer órgano autónomo que tuvo el Estado, al elevarse a rango constitucional en 1993.

I.II. La división del Poder y los órganos autónomos

La Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, señala en su precepto 16 que: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”,¹⁰¹ dejando entrever que toda Constitución Democrática, como nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran

¹⁰¹ “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, (1789), Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_huma.pdf

inmersos los derechos de los ciudadanos, así como el principio de la división de poderes, que comenzó su gestación con Aristóteles, se desarrolló por Locke y, finalmente, fue consolidada por las ideas de Montesquieu y que en nuestro máximo ordenamiento jurídico se encuentra en el Artículo 49 Constitucional; la existencia de los órganos autónomos supone un enriquecimiento de esta teoría donde se postula que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial,¹⁰² y que al reformarse los textos constitucionales, de acuerdo a la necesidad de vigilar las formas de actuar de los órganos públicos, surgen nuevos organismos, los cuales, no encuadran dentro de la teoría original, pero tampoco la contradicen, pues su función es la de limitar el abuso del poder y a su vez, consolidar el estado de derecho.¹⁰³

Así, el surgimiento de los Órganos Constitucionales Autónomos, en la década de los 90, son un efecto jurídico de la complejidad de la relación entre el Estado y la sociedad, por lo que su función primordial, es vigilar el actuar de los órganos del estado, así como garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos; encontrándose a la par de los poderes públicos, pero sin depender de ninguno de éstos.

VI.III. Definición

La finalidad de la separación de poderes es establecer un equilibrio y control del poder público, para evitar el abuso y garantizar la democracia. En nuestro país, en la década de los 90, dicha teoría evoluciona, para dar paso al constitucionalismo mexicano contemporáneo, en donde la figura de los órganos autónomos, busca perfeccionar las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de sus funciones, además de proteger las libertades y derechos de todos los ciudadanos, de una manera independiente en cuanto a la toma de sus decisiones y estructura, es decir, que no interviene ningún otro poder, llámese ejecutivo, legislativo o judicial, de ahí su denominación de órganos autónomos.

Existen diversas definiciones dentro de la doctrina jurídica, se revisarán algunas para comprender la naturaleza de dicha figura.

El doctor Jaime Cárdenas Gracia, define a los órganos constitucionales autónomos, como aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no

¹⁰² I.H. UNAM. (2011). “Diccionario Jurídico Mexicano”, tomo I-O, ed. Porrúa, México, p. 2721

¹⁰³ Verdejo-Villasis, L. (2010). “Los organismos constitucionales autónomos en la clásica división de poderes; crisis o evolución”, *Revista Electrónica de Posgrados en Derecho*, Universidad Iberoamericana Puebla. Disponible en:

<https://repositorio.iberopuebla.mx/bitstream/handle/20.500.11777/1151/LOSORGANISMOSCONSTITUCIONALESAUTOMOSENLACLASICADIVISIONDE.pdf?sequence=1>

se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.¹⁰⁴ Destacando de esta definición su naturaleza, la cual, es inmediata, ya que surge por mandato de la norma suprema, representando con ello, la evolución en la teoría clásica de la división de poderes, no contradiciendo dicha teoría, sino fortaleciéndola.

David Cienfuegos, señala que son: “órganos creados y regulados por la constitución, cuyas relaciones configuran la forma de gobierno, son esenciales para la existencia del estado y se encuentran en el vértice de la organización estatal a situación de paridad jurídica”.¹⁰⁵ Destaca que son fundamentales para el Estado de derecho y se encuentran a la par que los poderes del estado, por lo tanto, no reciben de ninguno de ellos, instrucción para su actuar.

Las definiciones de los órganos autónomos aluden a que es en la propia Constitución donde son creados, sin embargo, nuestro máximo ordenamiento jurídico, no tiene definición alguna de dicha figura.

Los órganos autónomos: 1) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; 2) La constitución les otorga la autonomía, pues en ella les faculta para llevar a cabo funciones estatales especializadas, con la finalidad de que su ejercicio sea eficaz, de control y transparencia para atender las demandas sociales; 3) No se altera ni destruye la tradicional doctrina de la división de poderes, sin embargo, mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos, por esa razón su autonomía es plena e incondicionada; formando parte del Estado.

VI.IV. Surgimiento de los Órganos Autónomos

Oswaldo Gonzáini, señala que un antecedente de los órganos autónomos, podría encontrarse durante el siglo XVIII, en donde el Rey Carlos VII monarca de Suecia, encomendó a un colaborador las funciones de representación monárquica esto, por sus ausencias para enfrentar las batallas de guerra; dicho colaborador estaba autorizado para vigilar el cumplimiento de las leyes, fiscalizar la gestión y comportamiento de los funcionarios del reino, que cometieran actos de ilegalidad, de tal manera que en 1809, al promulgarse su nueva Constitución, se abría una nueva

¹⁰⁴ Cárdenas-Gracia, J. (1996). “Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”. UNAM, México, p. 244 en Ugalde-Calderón, F. V. *Órganos constitucionales autónomos*, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primera-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>

¹⁰⁵ Cienfuegos-Salgado, D. (2005). *Las Reformas de las Entidades Federativas a la Reforma del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, pp. 479-482

figura de control, el llamado *justitio ombudsman*.¹⁰⁶ Cuya finalidad era precisamente el control de poder.

No obstante, autores como Miguel Carbonell¹⁰⁷ y Manuel García Pelayo,¹⁰⁸ señalan que los órganos constitucionales autónomos surgen después de la Segunda Guerra Mundial, en Europa, sin embargo, ya habían sido analizados por Georg Jellinek, en su Sistema de los Derechos Públicos Subjetivos y en su Teoría General del Estado, donde propuso una teoría de los órganos constitucionales en 1892. A su vez, Santi Romano en su obra Noción y naturaleza de los órganos constitucionales de 1898 y en su curso de derecho constitucional los distinguiría de los órganos administrativos, desde finales del siglo XIX.

Así, conceptos próximos como el de órganos inmediatos construido por Gierke o los de órganos supremos capitales o fundamentales del Estado, empezaron a ser cada vez más comunes entre la doctrina, y de ésta forma, la idea de órgano constitucional y sus fines, empezaron a responder a la necesidad inherente a cualquier organización de cierta amplitud y complejidad de jerarquizar sus unidades y subunidades de decisión y acción, es decir, sus órganos.¹⁰⁹

A finales de la década de los 40 surgen los primeros Tribunales Constitucionales en Italia y Alemania, los cuales fueron perfilando elementos característicos de los órganos autónomos, ya que en ellos se hace alusión a su independencia y autonomía en relación con el resto de los poderes tradicionales.¹¹⁰

En lo que respecta al Constitucionalismo Norteamericano, en 1787 se dio paso al principio de *checks and balances*, el cual, estaría llamado a ser un criterio esencial, determinante de la constitucionalidad del sistema de administración por agencias independientes,¹¹¹ consideradas como uno de los antecedentes de los

¹⁰⁶ Cfr. Gozaíni, O. A. (1995). *El Derecho Procesal Constitucional y los Derechos Humanos (Vínculos y Autonomías)*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, pp. 189-190.

¹⁰⁷ Carbonell, M. (2002). Diccionario de Derecho Constitucional. México, Universidad Nacional Autónoma de México; Porrúa, p. 433.

¹⁰⁸ García-Pelayo, M. (S/F). “El status del Tribunal Constitucional, Revista Española de Derecho Constitucional”, Madrid, *Centro de Estudios Constitucionales, número 1*, p. 12

¹⁰⁹ Ídem.

¹¹⁰ Cárdenas Gracia J. (S/F). “Aproximación a una teoría de los Órganos Constitucionales Autónomos” Universidad Nacional Autónoma De México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3980/13.pdf>

¹¹¹ Fernández Rojas G. (2003). “La Administración por Agencias Independientes en los Estados Unidos de América” *Universitas, núm. 106*, diciembre, pp. 177-205 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/825/82510605.pdf>

órganos autónomos, ya que su creación testifica la imposibilidad de los órganos tradicionales para resolver los problemas de la administración contemporánea. No obstante, éstas no encuentran su creación dentro del texto constitucional.

En el caso de los países latinoamericanos, estos órganos, surgen dentro de las constituciones en la década de los 80 como consecuencia de la desconfianza de la sociedad hacia las autoridades y hacia la clase política, para atender asuntos institucionalmente a través de instancias diferentes a los poderes tradicionales, es decir, como resultado de un deficiente Estado de derecho; y además son instadas por recomendaciones de instancias internacionales, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En México, los órganos autónomos se incorporan a nuestro máximo ordenamiento jurídico durante la última década del siglo XX, donde dicha figura, desempeña funciones de carácter técnico y de control como parte de la estructura del Estado, que actúa a través de ellos; siendo el Banco de México (BANXICO) el primer órgano autónomo en nuestro país, en 1994.

No obstante, diversos autores señalan que el surgimiento de los órganos autónomos en nuestro país, se debe a la necesidad de acotar las funciones del poder ejecutivo, para alcanzar el Estado de derecho; mientras que otros, mencionan a que son resultado de una sociedad que buscaba espacios de actuación y garantías democráticas dentro de la esfera de las instituciones públicas, pero con autonomía en su actuar frente al poder político.¹¹²

Existen diferencias en cuanto a los órganos autónomos creados en países europeos y los creados en Latinoamérica, ya que los primeros surgen de los tribunales constitucionales y no tienden a incrementar su número; mientras que los segundos, surgen de la enorme debilidad del Estado de Derecho y tienden a crearse constantemente nuevos órganos.¹¹³

En la actualidad existen 81 países en los continentes de América, Europa, Asia y África, que cuentan con órganos autónomos, teniendo como resultado 248

¹¹² Cordova-Vianello L. (2008). “Estado Actual y Futuro de los órganos Autónomos” en AAVV Memorias del Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, reforma Legislativa y Gasto Público, México, CDHDF, p. 38 en Serrano Migallon F. *Naturaleza Jurídica de los órganos Constitucionales Autónomos en México* disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima.../1472>

¹¹³ Cárdenas-Gracia J. (S/F). “Aproximación a una teoría de los Órganos Constitucionales Autónomos” Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3980/13.pdf>

organismos especializados con cierto grado de autonomía reconocida a nivel constitucional.¹¹⁴

México cuenta con 9 órganos Constitucionales autónomos: Banco de México (1994), Instituto Nacional Electoral (1996), Comisión Nacional de Derechos Humanos (1999), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008), Comisión Federal de Competencia Económica (2013), Instituto Federal de Telecomunicaciones (2013), Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (2014), Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014) y la Fiscalía General de la República (2018), la mayoría de ellos, fueron creados a raíz de las reformas estructurales a la Constitución Federal que tuvieron lugar durante el sexenio del 2012- 2018.

VI.V. Características

Con la creación de los Órganos Autónomos, se busca atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad, de una manera especializada, ágil y transparente, pero que se encuentren a la par de los órganos tradicionales, sin depender de éstos; sin embargo, al no definirse ni establecerse sus características dentro de la constitución, es importante señalar los rasgos esenciales, que existen dentro de la doctrina jurídica, así como lo dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para comprender su naturaleza.

Manuel García Pelayo¹¹⁵, señala que las características de los órganos autónomos son:

- 1) Inmediatez, es decir, que están establecidos y configurados en la Constitución, pero no solo los menciona, sino, que establece su estructura, forma de designación de sus integrantes, funciones principales, su competencia y status institucional
- 2) Esencialidad, ya que son necesarios para el Estado democrático, desempeñan funciones imprescindibles para él, ya que si desaparecieran, se vería afectado el funcionamiento del “Estado de Derecho”.
- 3) Dirección Política, es decir, de ellos emanan actos legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de la toma de decisiones del Estado.
- 4) Autonomía, tanto orgánica como funcional y en ocasiones presupuestarias, en

¹¹⁴ Ackerman, J. (S/F). “Radiografía de los Organismos Autónomos en América Latina y el mundo” Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4139/4.pdf>

¹¹⁵ García-Pelayo, M. (1981). “El status del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 12

otras palabras, son independientes al poder ejecutivo, legislativo y judicial.

5) paridad de rango, es decir, no se encuentran subordinados ni por encima de ningún poder del Estado.

Jaime Cárdenas Gracia,¹¹⁶ coincide con García Pelayo, sin embargo, adiciona que deben ser apolíticos, es decir, que se entienden como órganos técnicos, no políticos; y señala que deben tener inmunidades, para la realización de sus funciones sin presión alguna; también, deben ser responsables frente a los ciudadanos y al poder legislativo, es decir deben rendir cuentas y ser transparente en su actuar;

El doctor Jorge Carpizo,¹¹⁷ además de las características mencionadas, añade: [...] los órganos autónomos deben realizar labores técnicas altamente especializadas, sus actos deben estar regidos por los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad de todos ante la ley; además, sus titulares deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como la estabilidad del encargo, remuneración adecuada y responsabilidad; [...] señalando que sus decisiones deben estar sujetas al control de constitucionalidad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben:

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución
- b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.
- c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.
- d) Atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.¹¹⁸

Se considera que las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: 1) Estar establecidos directamente por la Constitución; 2) Estar en paridad de rango y mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de

¹¹⁶ Cárdenas-Gracia, J. (2012). *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, segunda edición, 2012, pp. 251 y 252

¹¹⁷ Carpizo, J. (2009). Versión estenográfica de la conferencia: “¿Por qué la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación debe ser un órgano constitucional autónomo?” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 18 de agosto 2009, en el marco del Seminario Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, pp. 4-5.

¹¹⁸ Tesis P./J 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

coordinación; es decir, no depende de ningún poder del Estado; 3) Son autónomos en cuanto a su función, organización y presupuesto; 4) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad; 5) Deber ser apolíticos, puesto que su origen deriva de vigilar los excesos del poder; y 6) rendir cuentas, para evitar actos de corrupción.

VI.VI. Los Órganos Constitucionales Autónomos en Tamaulipas

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que los estados de la república pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.¹¹⁹

Por lo que, la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, tiene en su haber 7 órganos autónomos, algunos de ellos, surgieron derivado de su figura homóloga federal; mientras otros, tienen como propósito construir dentro de nuestras leyes, una protección a los derechos fundamentales de los ciudadanos tamaulipecos, ya que pretenden garantizar la legalidad, la democracia y la transparencia, para el buen funcionamiento del Estado de derecho.

VI.VII. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas

La creación de la Comisión Nacional de Derechos humanos tuvo sus orígenes en factores internos y externos. Los primeros motivados por la presión de diversas organizaciones no gubernamentales, que a lo largo de los años documentaron los abusos cometidos por las autoridades en turno. Además hubo organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que contribuyó de manera directa en ejercer mayor presión sobre el gobierno mexicano, a raíz de la violación sistemática de los derechos políticos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El primer antecedente directo de la CNDH, se encuentra dentro de la Secretaría de Gobernación, en donde se creó la Dirección General de Derechos Humanos. No es sino hasta 1990 que nació por decreto presidencial, una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha secretaría, con el objetivo de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.¹²⁰

¹¹⁹ Tesis P./J. 13/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1870.

¹²⁰ Diario Oficial de la Federación, 6 de junio 1990, disponible en:

Posteriormente, mediante la reforma constitucional de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.¹²¹ Ese mismo año se aprueba la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que entre otras atribuciones, concedía a la institución la posibilidad de diseñar sus propias reglas internas y administrar sus recursos. Sin embargo, el Poder Ejecutivo seguía ejerciendo el control sobre la Comisión, entre otras cosas, manejando el presupuesto, así como el nombramiento del presidente de la CNDH y de los miembros del consejo era facultad del presidente, con la característica que debían de ser aprobadas por el Senado.

Durante la reforma constitucional de 1999, dicho Organismo Nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹²² Esta reforma constituye un gran avance en la función del *Ombudsman* en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.

A partir de su reconocimiento constitucional como un órgano autónomo, la CNDH ha tenido a la fecha un par de reformas de carácter constitucional de gran calado, es decir, que transformaron en gran medida la misión y visión de dicha institución. La primera de ellas, de septiembre de 2006, en la que se le otorga la facultad a la CNDH para ejercitar acciones de inconstitucionalidad por la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹²³ La segunda de ellas, y que, sin duda ha marcado el rumbo del desarrollo y protección de los derechos humanos en el orden jurídico de nuestro país, es la reforma constitucional en derechos humanos, de junio de 2011.

https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4659530&fecha=06/06/1990&cod_diario=200653

¹²¹ Decreto que reforma el artículo 102 apartado B Constitucional, disponible en:

<https://www.dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=6&seccion=UNICA&edicion=200014&ed=MATUTINO&fecha=28/01/1992>

¹²² Decreto por el que se otorga autonomía constitucional a la CNDH, disponible en:

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Decreto_OAC_CNDH.pdf

¹²³ Decreto por el que se otorga a la CNDH facultad para ejercitar acciones de inconstitucionalidad, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Decreto_FAI_CNDH.pdf

La evolución del ente protector de los derechos humanos de los gobernados de nuestro país, va de una perspectiva administrativa, como dependencia de la Secretaría de Gobernación, hasta adquirir el rango de órgano constitucional autónomo, consolidándose así la nueva visión de la administración pública, cimentada no sólo en la distribución de poderes, sino también en la distribución de facultades entre los diversos órganos que la integran.

En lo que respecta a la evolución de las instituciones encargadas de la protección de los derechos de los ciudadanos en las entidades federativas, éstas se fueron consolidando a la par de su similar a nivel nacional, e incluso se vieron fortalecidas con las reformas de carácter constitucional que se dieron en la materia.

Tamaulipas no ha sido la excepción en esta ola de protección de los derechos humanos a través de un organismo especializado en la materia, el 8 de agosto de 1991, se creó la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, con la finalidad de vigilar el respeto a los derechos humanos, las libertades, prerrogativas y garantías de la sociedad. Cubiertos los requisitos para su integración, el primero de diciembre de 1991 inició formalmente sus funciones.¹²⁴

En 1993, se propuso a nivel constitucional la creación de un órgano protector de los Derechos Humanos. De la mencionada reforma destacan las siguientes notas:

- Se señala la facultad del Congreso para crear un Organismo de Protección de los Derechos Humanos, acorde a lo señalado por el artículo 102 apartado B de la CPEUM.
- Se especifica la naturaleza jurídica del órgano protector de los Derechos Humanos, así como sus atribuciones, facultades y límites; caracterizándose por ser un ente descentralizado.

A partir del reconocimiento de rango constitucional de la protección de los derechos de los gobernados así como de la existencia de un órgano protector de los mismos, la Constitución Política de nuestro estado ha tenido a la fecha 3 reformas en la materia.

La reforma efectuada en el año 2002 al artículo 126 de la CPET, reconoce a la institución protectora de los Derechos Humanos el rango de Organismo Autónomo Constitucional, esto último, en concordancia con las reformas a la Constitución General.¹²⁵

¹²⁴ Antecedentes de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, (S/F), disponible en: <http://codhet.org.mx/antecedentes/>

¹²⁵ Decreto Número 77, del 25 de septiembre de 2002, disponible en: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Decretos/015579.pdf>

De la reforma realizada en el año 2012 a la CPET destacan el reconocimiento de los derechos humanos, sustituyendo y ampliando así la protección de los ciudadanos; se reconoce la posibilidad de promover acciones de inconstitucionalidad al presidente de la comisión, tratándose de normas generales que violen derechos humanos; se otorga como facultad al Congreso del Estado, al gobernador constitucional y al titular de la comisión solicitar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que investigue hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos.¹²⁶

En lo referente a la última reforma al artículo 126 párrafo quinto, se abre el proceso de selección para el presidente y el Consejo Consultivo de la Comisión, a través de consulta pública, limitando así la facultad del titular del poder Ejecutivo, que tradicionalmente le era exclusiva.¹²⁷

En lo que respecta a la legislación secundaria en la materia, el Congreso del Estado, expide la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, vigente a la fecha. La citada Ley, tiene por objeto regular las atribuciones, funciones de los órganos y el procedimiento de investigación sobre presuntas violaciones de los Derechos Humanos imputables a una autoridad o servidor público.

En la evolución administrativa, apuntamos que la comisión nace como un órgano descentralizado hasta alcanzar la naturaleza de un organismo constitucionalmente autónomo; en cuanto a la selección del Presidente y del Consejo Consultivo, en un inicio era facultad exclusiva del Ejecutivo presentar la propuesta de los miembros ante el Congreso, para su ratificación, para en la actualidad efectuarse a través de un procedimiento de consulta pública, abierto y transparente y electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado.

Se puede concluir que nuestro Estado ha seguido el camino de la Federación en materia de Derechos Humanos, al institucionalizar su protección a través de un órgano especializado en su vigilancia y cumplimiento; además, se han adoptado las reformas de carácter constitucional y legal que han logrado consolidar el actuar de la Comisión, no sólo en su actuación y conformación hacia el interior del organismo, sino generando un mayor compromiso por parte de los sujetos obligados en la

¹²⁶ Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, *No. 135*, 8 de noviembre de 2012, disponible en: <http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2012/11/cxxxvii-135-081112F.pdf>

¹²⁷ Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, Extraordinario No. 13, 1 de diciembre de 2017, disponible en: <http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/12/cxlII-Ext.-No.13-011217E.pdf>

prevención, procuración y cuidado del cumplimiento de los Derechos Humanos en el desarrollo de sus funciones.

Es de resaltar que de 2011 a la fecha, la Comisión ha obtenido un mayor recurso económico para el cumplimiento de sus atribuciones, todo lo anterior, en beneficio de robustecer la autonomía constitucional de la que goza.

En el Senado de la República se presentó una iniciativa de reforma al artículo 102 apartado B de nuestra Constitución General, en la que se plantea la necesidad de cambiar el nombre de la Comisión por el de “La Defensoría del Pueblo”; además, pretende que las recomendaciones que emita el organismo sean de carácter vinculante, es decir, que todas esas recomendaciones que el órgano protector formule contra la administración pública o servidor público, será obligatoria su observación y cumplimiento, sin que hasta el momento en la propuesta de reforma se pronuncie respecto de las posibles sanciones por su incumplimiento. En virtud de lo anterior, es que se debe de estar atento a la discusión que se presente en torno al tema.

VI.IX. Instituto Electoral de Tamaulipas

Hablar de la institución encargada de la organización, supervisión y sanción de los procesos electorales en nuestro país, es sinónimo de estudio de la evolución del sistema político mexicano, hasta lograr consolidar una verdadera participación ciudadana y por ende fortalecer la democracia de nuestra nación. A partir de la promulgación de nuestra actual Constitución General en 1917, tuvieron que pasar más de 70 años, para que se formara un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, que generara en la población certidumbre y legalidad en el desarrollo de los procesos electorales.

Decir que la consolidación de la democracia inicia a partir del surgimiento del Instituto Federal Electoral, sería dejar de lado importantes cambios legales y constitucionales que allanaron el camino para la integración del organismo público electoral.

Con la reforma constitucional de 1990,¹²⁸ se da vida al Instituto Federal Electoral, el cual se constituyó formalmente como el organismo imparcial que dota de certeza, transparencia y legalidad a los procesos electorales. Adicional a lo anterior, dentro de los artículos transitorios, se ordena que se expida la Ley reglamentaria de la materia, motivo por el cual se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos, y se creó el Consejo General del IFE, máximo Órgano de dirección.

¹²⁸ Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1990, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf

Para 1996 el Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral al aprobar la modificación del artículo 41 constitucional,¹²⁹ así como un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Entre los aspectos más importantes de esta reforma destacan: 1) Se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración; 2) Se modifica la estructura orgánica del Consejo General.

La reforma constitucional en materia política-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014 rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral.¹³⁰ Al pasar a ser un organismo de naturaleza nacional, ahora el Consejo General del INE tiene ciertas atribuciones respecto a los Organismos Públicos Locales Electorales, como la facultad para designar a los consejeros de los organismos electorales locales y puede asumir funciones que le corresponden a dichos institutos en los casos que la Ley prevea.

Las anteriores no son las únicas reformas que ha tenido el artículo 41 Constitucional, que es el que regula la creación y conformación del órgano electoral de nuestro país, pero sin duda, son las reformas que han marcado el rumbo, han formado y consolidado nuestro sistema electoral y desarrollado el camino hacia la democracia nacional.

En el plano estatal, históricamente el artículo 20 de la Constitución local ha consagrado la existencia del órgano encargado de la organización de las elecciones. A partir del 10 de junio de 1995, se reforma el citado artículo de la CPET, en el que entre otras características señala las siguientes:

- 1) Que la naturaleza jurídica de la Institución encargada de la organización de las elecciones, es de un Organismo Autónomo Constitucional, denominado Instituto Estatal Electoral.
- 2) Desvinculados sus integrantes del Ejecutivo Estatal, propuestos por los partidos políticos representados en la Legislatura y únicamente ratificados por el Congreso del Estado, denominados Consejeros Ciudadanos y serán siete.
- 3) Tendrá la facultad para calificar las elecciones.
- 4) Se crea un sistema de impugnación de medios para garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

¹²⁹ Diario Oficial de la Federación, el 22 de agosto de 1996, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf

¹³⁰ Diario Oficial de la Federación, del 10 de febrero de 2014, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

Una reforma más, que fue trascendental para el desarrollo democrático y de la vida política de Tamaulipas, es la de 1997, en la cual nuestra Constitución reconoce como atribución exclusiva del Organismo Público Autónomo, declarar la validez de las elecciones y expedir la constancia de mayoría del Gobernador del Estado, con lo cual se le da certeza, legalidad, independencia e imparcialidad, al proceso de selección del Ejecutivo del Estado, y desaparece la figura de Colegio Electoral como una de las atribuciones del Congreso del Estado de Tamaulipas.

La reforma publicada el año 2008, en el que se hacen diversas reformas a la Constitución local, y en la que el artículo 20 sufre una gran transformación para regular de manera más precisa distintos aspectos en materia electoral como son: reglas de financiamiento, prerrogativas de radio y televisión, mecanismos de fiscalización y por supuesto de la Autoridad Administrativa Electoral. Además, se modifica el nombre de la Autoridad Administrativa electoral para pasar de ser el Instituto Estatal Electoral para convertirse en el Instituto Electoral de Tamaulipas, conservando su naturaleza jurídica.

La integración del Consejo General como Órgano Superior de Dirección será a través de un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo. Los Consejeros serán electos por un periodo de 3 años, con la posibilidad de ser reelectos por un mismo periodo adicional. Serán electos a través de convocatoria abierta y designados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado.

Es así, que se marca un parte aguas en la materia electoral y la autoridad responsable de la organización no fue la excepción, consolidando su independencia de los poderes tradicionales, modificando su estructura orgánica para brindar certeza y seguridad en la toma de decisiones, así como para cumplir con las atribuciones ya señaladas.

Con el objetivo de homologar el texto constitucional local con el federal a raíz de la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, el artículo 20 de la CPET sufre modificaciones para estar en el mismo contexto que la Constitución General.¹³¹

Así, entre las modificaciones más significativas que sufre el ente responsable de la organización de las elecciones en el ámbito local son las siguientes:

- El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

¹³¹ Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, Extraordinario No. 4, 13 de junio de 2015, disponible en: <http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/cxl-Ext.-No.4-130615E.pdf>

- El periodo para los que son electos los Consejeros será de 7 años, sin posibilidad de ser reelectos.
- La fiscalización de los partidos políticos y de las campañas electorales estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Con esta homologación constitucional se advierte que el nuevo órgano nacional asume en gran medida el control y desarrollo tanto de la vida institucional del Órgano Público Electoral Local, así como de la organización y supervisión de los procesos electorales locales, lo anterior motivado entre otros aspectos por la supuesta incapacidad de los institutos locales para la organización de las elecciones, así como, cierta complicidad con los poderes locales en el desarrollo de las elecciones.

Sin lugar a dudas, la nota característica de este organismo se da en torno a la participación tanto del Instituto Nacional Electoral, para la designación de los Consejeros Electorales, así como para definir ciertas atribuciones del OPLE, asimismo como la colaboración del Estado a través del otorgamiento del presupuesto anual para el ejercicio de sus atribuciones.

En ese sentido, actualmente se discute en diversos foros en el Congreso de la Unión, sobre la pertinencia de realizar una reforma más a la constitución en materia electoral, la que a nivel local tendría como principal consecuencia la desaparición de los Organismos Públicos Electorales, que podría significar un retroceso en el desarrollo de la vida democrática de los Estados y atentaría con el federalismo consagrado en nuestra Constitución General.

VI.X. Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas

A la par que surgió, evolucionó y se consolidó la figura de la Autoridad Administrativa en materia Electoral, la reforma constitucional en la materia contemplaba además la creación de un órgano de carácter jurisdiccional para la resolución de las impugnaciones en torno al proceso electoral. Dicha figura se desarrolló de manera diferente en el ámbito federal como en el local, motivo por el cual a continuación se analizarán los antecedentes del mencionado órgano.

En la citada reforma constitucional del 6 de abril de 1990,¹³² se establece un sistema de medios de impugnación y como consecuencia la creación de un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral, surgiendo así el Tribunal Federal Electoral. En la integración del Tribunal participaban tanto el Poder Ejecutivo proponiendo a los candidatos y el Legislativo eligiéndolos a través

¹³² Diario Oficial de la Federación, del 6 de junio de 1990, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4659530&fecha=06/06/1990&cod_diario=200653

del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados.

Como producto de la reforma constitucional de 1996,¹³³ el Tribunal Federal Electoral fue incorporado a la esfera del Poder Judicial de la Federación, otorgándosele nuevas atribuciones, fortaleciendo su estructura orgánica y su capacidad resolutoria, se constituyó como máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Destacando las siguientes reformas:

- Para el ejercicio de sus atribuciones funciona en una Sala Superior así como Salas Regionales.
- La Sala Superior se integra por 7 Magistrados Electorales.
- Los Magistrados Electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Son electos para un periodo de 10 años improrrogables.

Para la reforma de 2007, publicada en el diario oficial el 13 de noviembre,¹³⁴ dentro de las principales modificaciones en materia de justicia electoral a nivel constitucional se encuentra el carácter permanente de las Salas Regionales.

Con motivo de la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014¹³⁵, se establece un nuevo modelo de integración y distribución de competencias de las autoridades electorales administrativas y judiciales, siendo la principal característica de la reforma, sin afectar la integración, método de selección y duración de los Magistrados.

Al igual que a nivel federal, en Tamaulipas, el origen y evolución de las autoridades administrativas y judicial en materia electoral se da a la par. Dentro de la reforma al artículo 20 de la CPET de 1995, se reconoce la existencia del Tribunal Estatal Electoral, como un órgano de naturaleza autónomo, conformado por salas unitarias y una presidencia; integrado por 4 magistrados numerarios y uno supernumerario, y serán designados por las dos terceras partes de los diputados, a propuesta de los partidos políticos representados en el Congreso del

¹³³ Diario Oficial de la Federación, del 22 de agosto de 1996, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf

¹³⁴ Diario Oficial de la Federación, del 13 de noviembre de 2007, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf

¹³⁵ Diario Oficial de la Federación, del 10 de febrero de 2014, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

Estado, y del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Dentro de las atribuciones señaladas se establece que tendrá competencia para resolver en forma definitiva las impugnaciones que se presenten en materia electoral.

Dentro de la reforma del 15 de febrero de 1997, se mantiene la integración y forma de selección de los magistrados, no así las atribuciones con las que cuenta este órgano, al incluirse dentro de sus facultades resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado.

Una atribución se agrega a las ya señaladas mediante la reforma constitucional de octubre de 1997, en la que el Pleno del Tribunal Estatal Electoral, es competente para resolver en única instancia el recurso de inconformidad que se interponga contra la elección de gobernador. Y por la misma vía, pero ante las Salas Unitarias, la declaratoria de validez y expedición de la constancia de mayoría de las elecciones de diputados y ayuntamientos.

La reforma constitucional de 2008 trajo consigo modificaciones al sistema de justicia electoral, el Tribunal Electoral, se integra a la esfera de competencia del Poder Judicial local, modificando su denominación a Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, integrándose por un Magistrado Presidente y cuatro Magistrados Electorales, designados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, a propuesta del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, mediante convocatoria pública. Su funcionamiento será en Pleno y durarán en su encargo un periodo de seis años improrrogables. Se fortalece su estructura orgánica para el ejercicio de sus atribuciones. Tiene facultades para resolver en definitiva:

- Las impugnaciones en las elecciones a Gobernador, diputados e integrantes de los Ayuntamientos.
- Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado.
- Las impugnaciones de actos, resoluciones y omisiones del Instituto Electoral de Tamaulipas.

Mediante la reforma constitucional de 2015, el tribunal sale del Poder Judicial y se convierte en un órgano de naturaleza autónomo, denominado Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas. Se conforma por cinco magistrados, con una duración en su encargo por siete años improrrogables. Son electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

Al igual que el Órgano Administrativo el Tribunal Electoral tiene en la actualidad la característica de que para su integración participa el Senado de la

República y es atribución de carácter estatal, la asignación del presupuesto para el ejercicio de sus funciones.

VI.XI. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas

En nuestro país, el derecho a la información se incorporó a la Constitución Federal en 1977, a través de una reforma al artículo 6; Sin embargo, a pesar de estar reconocido en la constitución, no existía un mecanismo o procedimiento para hacer efectivo dicho derecho; Por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo reconoce como una garantía individual, generando inquietud por parte de académicos y activistas de la libertad de expresión denominado como *Grupo Oaxaca*, para crear una ley, por lo que en 2002, se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Dentro de ella se crea el organismo garante de la materia como órgano de la Administración Pública General con el nombre de Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI). Dando un paso trascendental hacia la transición y el fortalecimiento de la democracia en México.

El IFAI, estaba conformado por cinco comisionados, nombrados por el Ejecutivo Federal, los cuales, solo podrían ser removidos de sus funciones cuando transgredieran en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y duraban en su encargo 7 años sin posibilidad de reelección.

En Tamaulipas, se incorpora el derecho al acceso a la información pública en la Constitución Política del Estado¹³⁶, y se expide la Ley de Información Pública del Estado,¹³⁷ sin embargo, en ella, solamente se establecían los sujetos obligados y la información disponible al público, misma que se tenía que solicitar a la Unidad de Información Pública del ente público;

En el año 2007, se incorpora el principio general de publicidad de la información gubernamental y el derecho de acceso a la información pública a la Constitución Federal, y se obliga a que los estados expidan leyes en la materia, por lo que en ese mismo año nuestro estado publica un nuevo ordenamiento legal bajo el nombre de Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado, reflejando en ella, las reformas planteadas en la Carta Magna.

Se crea el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT), órgano especializado de carácter estatal a cargo de difundir, promover y proteger la libertad de información pública, integrado por 3 comisionados, cuyo nombramiento era designado por el Ejecutivo del Estado, para un periodo de 6

¹³⁶ Decreto No. LVIII-8654 publicado en el Periódico Oficial del Estado, en noviembre del 2004.

¹³⁷ Decreto LVIII-875, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 25 de noviembre de 2004.

años, y estaban sujetos a la ratificación del Congreso, pudiendo ser reelectos por una sola vez. Su presidente era designado entre los comisionados y duraba en el encargo tres años, sin poder ser reelecto para el periodo inmediato.

No obstante, en 2014, la Constitución Federal eleva a rango Constitucional al Organismo autónomo especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

Asimismo, se amplía el catálogo de sujetos obligados en la materia, y se aumenta el número de comisionados pasando de 5 a 7, cuyo encargo será de 7 años y solo podrán ser removidos de su encargo, por violaciones a nuestro máximo ordenamiento jurídico. Además el Comisionado Presidente será designado por 3 años pero con posibilidad de ser electo por un periodo igual. Dentro de esta reforma se obligaba a las constituciones de los estados a establecer organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

Un año después, se publica la ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública exigía a las legislaturas de los estados homologar las leyes relativas a la materia. Por tal razón, la Constitución local,¹³⁸ se reformó, con la finalidad de obligar al Estado a ser más transparente y responder a solicitudes de información, contando con un organismo con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

Se expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas,¹³⁹ en la cual, señala que el ITAIT, sería integrado por un órgano colegiado conformado por tres comisionados, designados por el Congreso del Estado, previo procedimiento con base en una convocatoria pública, cuyo cargo duraría siete años, sin posibilidad de reelección, y de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía; su presidente será designado entre los comisionados y durará en el encargo tres años, sin poder ser reelecto para el periodo inmediato.

Siendo el ITAIT, el órgano estatal encargado de la difusión, la promoción y protección de la libertad de información pública.

¹³⁸ Decreto LXII-947 del 27 de abril del 2016.

¹³⁹ Decreto LXII-948 del 27 de abril del 2016.

VI.XII. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas

Este tribunal tiene su precedente en la Ley de Hacienda del Estado, publicada en 1930, en la que se contemplaba a un jurado de revisión, para resolver las inconformidades presentadas por los particulares en contra de las resoluciones de autoridades fiscales; este jurado estaba integrado, por el gobernador del estado, teniendo el carácter de presidente del jurado y por representantes oficiales y causantes, que tenían el carácter de vocales, designados también por el gobernador. Asimismo, el ejecutivo del estado, por conducto de la Tesorería General, era la autoridad competente, para interpretar las leyes fiscales, así como dictar disposiciones que se requieran para su mejor aplicación.

En consecuencia, se publica en 1951, la Ley de Justicia Fiscal del Estado de Tamaulipas, surgiendo el Tribunal Fiscal del Estado, el cual, era unitario y estaba a cargo de un magistrado que duraba en su encargo 6 años sin poder ser removido, sino por causa de responsabilidad y por acuerdo del responsable del nombramiento, el gobernador del estado, ratificado por el mismo congreso; el Tribunal Fiscal, era competente para conocer de los juicios que se iniciaran contra resoluciones de la Tesorería General del Estado, de las oficinas fiscales y de las demás dependencias de la propia tesorería.

Sin embargo, esta ley se deroga y entra en vigor el Código Fiscal para el Estado de Tamaulipas, en 1977, el cual, absorbía prácticamente a la anterior; en 1991 se expide un nuevo Código Fiscal, pero este no señalaba la integración del tribunal.

En el 2015, la Constitución Federal, sufre modificaciones en materia de combate a la corrupción y se crea el Sistema Nacional Anticorrupción, esto, derivado de la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones del Estado, obligándolas a rendir cuentas.

Dichas reformas versaron en transformar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en Tribunal Federal de Justicia Administrativa; modificando su estructura orgánica y asignándole nuevas competencias; tales como la imposición de sanciones a los servidores públicos de los tres poderes así como de los órganos constitucionales autónomos de la federación, por las responsabilidades administrativas graves. Además, se publicó en la Ley Orgánica del Tribunal Federal Fiscal de Justicia Administrativa,¹⁴⁰ derogando la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Además, la propia reforma señalaba que: “Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena

¹⁴⁰ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016

autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones”. Por esa razón, el Congreso del Estado de Tamaulipas, hizo adecuaciones al texto constitucional local para hacerlo acorde con el Sistema Nacional Anticorrupción, dejando entre las reformas más destacadas, la transformación del Tribunal Fiscal del Estado, en Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas.

Dicho Tribunal se encarga de dirimir controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y los particulares así como de imponer las sanciones a los servidores públicos estatales y municipales, por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con esas faltas, por mencionar algunas.

Además, pasó de uno a tres magistrados en cuanto a su composición, cuya duración en su encargo será de 8 años y solo podrán ser removidos por causas graves que señale la ley; asimismo, cada Sala Unitaria se integrará por un magistrado y tendrá competencia Mixta, tanto en materia contenciosa-administrativa y fiscal, como para sancionar las faltas administrativas graves de los servidores públicos del estado y municipios y de los particulares.

De igual manera, el Congreso del Estado, expidió la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas,¹⁴¹ cuyo objeto es determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento de dicho tribunal.

La naturaleza del Tribunal de Justicia Administrativa, es diferente al órgano fiscal, puesto que se incorporan nuevas facultades para conocer de la materia contencioso-administrativa y sancionar faltas graves por hechos de corrupción;

Asimismo, se publicó la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Tamaulipas,¹⁴² que contempla los lineamientos para substanciar y dirimir las controversias de los juicios promovidos ante el tribunal. El 18 de julio de 2017, se instaló formalmente el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Tamaulipas.

VI.XIII. Fiscalía General del Estado de Tamaulipas

En el año 2014 se planteó la necesidad de hacer una profunda transformación al sistema de procuración de justicia del país, motivo por el cual se aprobó una reforma constitucional que estableció la transición de la Procuraduría General, hacia una Fiscalía General de la República. Dicha transformación implicaba una

¹⁴¹ Anexo al Periódico Oficial Extraordinario No. 10, del 2 de junio de 2017

¹⁴² Anexo al Periódico Oficial No. 69, del 8 de junio de 2017

reingeniería estructural de la institución, así como la preparación para contar con una instancia autónoma, eficiente y eficaz que responda y resuelva las necesidades de la ciudadanía.

Dicha transformación se da en un momento de contrastes para la impartición de justicia con números nada alentadores en lo referente a la comisión de delitos a lo largo del territorio nacional y la entrada en marcha del sistema penal acusatorio con nuevas reglas y procedimientos para su implementación.

Con la reforma en materia político electoral de 2014, el Congreso de la Unión aprobó la creación de una Fiscalía General de la República con autonomía constitucional, que a la par integraba a la estructura de este nuevo órgano a las fiscalías especializadas en delitos electorales y anticorrupción. Su puesta en marcha se vio interrumpida por el debate acerca de la figura del titular de la mencionada institución, lo que motivó que en el 2018 se realizara la modificación al texto constitucional para así evitar que el titular de la procuraduría transitara de forma automática al cargo de Fiscal General.

Después de cuatro años con la aprobación y publicación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, se concreta la creación de la Fiscalía General, la citada Ley ha sido muy cuestionada, en virtud de que el fiscal queda limitado en su autonomía e independencia, ya que es facultad del Ejecutivo el nombrar al fiscal. Tamaulipas siguió los pasos de la federación con el propósito de transformar y actualizar la estructura de la dependencia encargada de la procuración de justicia. Por lo anterior, se presenta en el Congreso del Estado la iniciativa de reforma constitucional a diversos artículos. Destacando la transformación de la Procuraduría General de Justicia en una Fiscalía General de Justicia, con naturaleza de órgano autónomo constitucional y en el que su titular será designado por el Congreso del Estado, de entre una terna propuesta por el Poder Ejecutivo, y durará en su encargo 7 años.

Se integrará por al menos tres fiscalías especializadas en materia de delitos electorales, asuntos internos y de combate a la corrupción. El nombramiento de los dos primeros será mediante propuesta del Ejecutivo Estatal, y por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del congreso; en tanto que el fiscal especializado en combate a la corrupción, será designado por convocatoria pública. Actualmente, ya se efectuó el nombramiento del titular de la Fiscalía General del Estado, y recientemente se realizó la aprobación del Dictamen de Proyecto de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado, con lo cual se pone en marcha de manera oficial el funcionamiento del nuevo órgano de procuración de justicia.

VI.IV. Instituto Estatal de Protección a la Identidad

El derecho a la identidad, es prueba de la existencia de una persona como parte de la sociedad. Por ello, este derecho se encuentra consagrado en tratados internacionales así como en nuestro ordenamiento jurídico y nacional;

Para garantizar este derecho, México cuenta con documentos tales como el acta de nacimiento y la Clave Única de Registro Nacional (CURP), no obstante, estos documentos carecen de elementos de seguridad, que lo hacen vulnerable de sufrir alteraciones que propicien la duplicidad, no solamente del documento, sino también de la persona.

Tamaulipas, ajustó su máximo ordenamiento jurídico con la finalidad de expedir la Cédula estatal de identidad,¹⁴³ atendiendo a los tratados internacionales, y para que todos los ciudadanos tuvieran derecho a contar con ella. Estableciéndolo dentro de su artículo 17, con la finalidad de que sea un mecanismo idóneo para hacer valer plenamente el derecho a la identidad y evitar la duplicidad;

Para otorgarle certeza jurídica al funcionamiento y viabilidad a la Cédula de Identidad, se crea el Instituto Estatal de Protección a la Identidad, el cual será un órgano con autonomía técnica, presupuestal y de gestión, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios; será autoridad en su materia, independiente y autónomo en la toma de sus decisiones;

Sus comisionados durarán en su encargo 7 años y no podrán ser designados para un periodo inmediato posterior y su ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado.

I.V. ¿Por qué son importantes los Órganos autónomos?

A pesar de que el propio artículo 49 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, así como la constitución de nuestro estado, no establece en alguno de sus preceptos a los órganos autónomos, éstos evolucionan la teoría clásica de la división de poderes, además, han desempeñado una tarea fundamental dentro de los procesos políticos, históricos y sociales.

Sin embargo, mucho se ha discutido su importancia en México y es que desde su surgimiento, estos organismos han sido calificados por diversas razones; algunas, señalan que han respondido más o menos a las necesidades sociales, políticas y jurídicas; otras, que han nacido de una manera más o menos independientes; en otros casos, que primero el órgano fue desconcentrado, luego descentralizado,

¹⁴³ Decreto LXIII - 535, de fecha 28 de noviembre de 2018 y publicado en el Periódico Oficial del Estado No.148 del martes 11 de diciembre del 2018.

finalmente autónomo; y en algunos más, que interviene la participación del Poder Ejecutivo o Legislativo, para el nombramiento de sus titulares, señalando que no son del todo “autónomos”.

No obstante, consideramos que su presencia dentro de nuestro sistema jurídico es esencial ya que se requieren organismos independientes a los tres poderes, para que desempeñen tareas fundamentales del Estado, con una mayor especialización, pero bajo los principios de control, transparencia y eficacia, con el objetivo de atender las demandas sociales que involucran la defensa de los derechos.

Además, con los órganos autónomos se busca establecer el sistema de los pesos y contrapesos ante la actuación de los otros poderes, en especial del Poder Ejecutivo, pues lo que se pretende es acortar a éste en sus funciones, garantizando la existencia de una democracia dentro del Estado de Derecho. Es decir, al no existir los órganos autónomos, se debilitaría el Estado mexicano y además se mantendría el poder desmedido que hasta su aparición, había tenido el propio Ejecutivo.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que los órganos autónomos, “al auxiliar a los órganos tradicionales, los nuevos organismos hacen “más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado”. Estos criterios implican un avance importante en nuestra teoría constitucional ya que realzan el papel fundamental que juegan los organismos constitucionales autónomos.¹⁴⁴

Se encuentra también la confianza de los ciudadanos tanto en las instituciones democráticas como en las de la política, ya que con el fin de no perder legitimidad del trabajo gubernamental, los órganos autónomos suponen la posibilidad de que funcionarios de origen “ciudadano” se encarguen de las importantes áreas de la administración, con autonomía de los partidos políticos, así como de los poderes de gobierno.¹⁴⁵

Respecto al caso tamaulipeco, la Constitución Estatal, se encuentra en la misma posición que la Constitución Federal, sin embargo, hay entidades federativas que dentro de sus constituciones, facultan a los órganos autónomos en el tema de presentar iniciativas en la materia de su competencia, tal es el caso de Campeche, Coahuila, Durango, Guerrero, Oaxaca, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y la Ciudad

¹⁴⁴ Ackerman J. M. (S/F). “Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>

¹⁴⁵ Vázquez-Irizarry, W. (2007). “La era de los órganos autónomos”, en *Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, Editores del Puerto, p. 6

de México; mientras que otros estados, facultan a algunos de sus órganos autónomos para el mismo caso, tales como Baja California (Instituto Estatal Electoral), el Estado de México (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y a la Fiscalía General de Justicia del Estado de México), Tabasco y Zacatecas (Comisión Estatal de los Derechos Humanos) por mencionar algunas; Cuestión que resulta idónea si lo que se quiere es que estos órganos tenga la autonomía no solo administrativa ni presupuestaria, sino la político-jurídica, por lo que, podrían gozar de cierta capacidad normativa que les permita crear normas jurídicas en el ámbito de su competencia sin la participación de otro órgano estatal.

Por lo que no se puede desestimar que los órganos autónomos son un fenómeno pasajero o algo utilizado exclusivamente por regímenes autoritarios para simular su compromiso con la rendición de cuentas. La cantidad de organismos que existen en nuestro país y en nuestro estado, nos obliga a concebir a esta figura, como un rediseño de la llamada división de poderes.¹⁴⁶

VI.VI. Conclusiones

México ha sufrido, en los últimos años, transformaciones dentro de su sistema jurídico con la creación de los órganos autónomos dando origen a un “nuevo” diseño institucional que, aunque imperfecto, contiene los elementos esenciales de un sistema democrático moderno.

La efectividad de los órganos constitucionales autónomos confirma la neutralidad de las decisiones en la gestión pública, porque se toman resoluciones basadas en criterios técnicos y especializados, además nacen con la intención de hacerle frente a las autoridades legalmente constituidas, utilizando su actuar para vigilar al poder público, contribuyendo al sistema de pesos y contrapesos, lo cual, significó un avance al sistema jurídico contemporáneo.

Sin embargo, nuestra Constitución Federal, no regula su modo de creación ni establece sus características, además de que estos no se encuentran agrupados bajo un solo título o capítulo para darles una regulación común como lo hace la Constitución de Colombia dentro de su artículo 113, por citar un ejemplo.

Lo anterior, tal vez radique en que existen diferencias entre ellos mismos, pues mientras que algunos tienen el propósito de generar certeza jurídica, tranquilidad y estabilidad a la sociedad, otros surgen de una legitimación de orden diverso: la técnica y la especialización; por lo que cada órgano está dentro de un artículo diferente, razón por la cual, la constitución apunta definiciones distintas con respecto a la naturaleza jurídica de cada uno.

¹⁴⁶ *Ibidem*

Bibliografía

- Anexo al Periódico Oficial Extraordinario No. 10, del 2 de junio de 2017.
- Anexo al Periódico Oficial No. 69 del 8 de junio de 2017.
- Carbonell, M. *Diccionario de Derecho Constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México; Porrúa, 2002. p. 433.
- Carpizo, J. (2009). Versión estenográfica de la conferencia: “¿Por qué la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación debe ser un órgano constitucional autónomo?” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 18 de agosto de 2009, en el marco del Seminario Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, pp. 4-5.
- Cienfuegos-Salgado, D. (2005). *Las Reformas de las Entidades Federativas a la Reforma del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, pp. 479-482.
- Decreto LVIII-875, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 25 de noviembre de 2004.
- Decreto LXII-947 publicado en el Periódico Oficial del Estado el 27 de abril del 2016.
- Decreto LXII-948 publicado en el Periódico Oficial del Estado el 27 de abril de 2016
- Decreto LXIII-535, de fecha 28 de noviembre de 2018 y publicado en el Periódico Oficial del Estado No.148 del martes 11 de diciembre del 2018.
- Decreto No. LVIII-8654 publicado en el Periódico Oficial del Estado, en noviembre del 2004.
- Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016.
- f.r. Gozaíni, O. A. (1995). *El Derecho Procesal Constitucional y los Derechos Humanos (Vínculos y Autonomías)*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, p. 189-190.
- García Pelayo, M. (1981). “El status del Tribunal Constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 12.
- Ídem.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo de la I-O, ed. Porrúa, México 2011, p. 2721.
- Tesis P./J 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.
- Tesis P./J. 13/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1870.
- Vázquez-Irizarry, W. (2007). “La era de los órganos autónomos”, en *Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, Editores del Puerto, p. 6

Electrónicas

Ackerman J. M. (S/F). “Organismos Autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/5.pdf>

_____ “Radiografía de los Organismos Autónomos en América Latina y el mundo” Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4139/4.pdf>

Antecedentes de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, disponible en: <http://codhet.org.mx/antecedentes/>

Cárdenas-Gracia J. (S/F). “Aproximación a una teoría de los Órganos Constitucionales Autónomos” Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3980/13.pdf>

_____ (1996). “Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”. UNAM, México, p. 244 en Ugalde-Calderón, F. V. *Órganos constitucionales autónomos*, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primeraconvocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>

Cordova-Vianello L. (2008). “Estado Actual y Futuro de los órganos Autónomos” en AAVV Memorias del Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, reforma Legislativa y Gasto Público, México CDHDF, p. 38 en Serrano Migallón F. *Naturaleza Jurídica de los órganos Constitucionales Autónomos en México*, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima.../1472>

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_huma.pdf

Decreto que reforma el artículo 102 apartado B Constitucional, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=6&seccion=UNICA&edicion=200014&ed=MATUTINO&fecha=28/01/1992>

Decreto por el que se otorga autonomía constitucional a la CNDH, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Decreto_OAC_CNDH.pdf

Decreto por el que se otorga a la CNDH facultad para ejercitar acciones de inconstitucionalidad, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Decreto_FAI_CNDH.pdf

Decreto No. 77, 25 de septiembre de 2002, disponible en: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Decretos/015579.pdf>

Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1990, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf

- Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 1990, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4659530&fecha=06/06/1990&cod_diario=200653
- Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf
- Fernández-Rojas G. (2003). “La Administración por Agencias Independientes en los Estados Unidos de América” *Vniversitas*, núm. 106, diciembre, pp. 177-205. Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/825/82510605.pdf>
- Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, No. 135, 8 de noviembre de 2012, disponible en: <http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2012/11/cxxxvii-135-081112F.pdf>
- _____ No. 4, 13 de junio de 2015, disponible en: <http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/cxl-Ext.-No.4-130615F.pdf>
- _____ No. 13, 1 de diciembre de 2017, disponible en: <http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/12/cxlii-Ext.-No.13-011217F.pdf>
- Verdejo-Villasis, L. (2010). “Los organismos constitucionales autónomos en la clásica división de poderes; crisis o evolución” *Revista Electrónica de Posgrados en Derecho*, Universidad Iberoamericana Puebla Universidad Iberoamericana Puebla, disponible en: <https://repositorio.iberopuebla.mx/bitstream/handle/20.500.11777/1151/LOSORGANISMOS-CONSTITUCIONALESAUTNOMOSENLACLASICADIVISIONDE.pdf?sequence=1>

Capítulo VII

Contexto socioeconómico

José Francisco Lara Guerrero

VII.I. Introducción

Referirse al tema de la separación de los poderes es una retórica de complicado estudio. Es de suma importancia traerlo a colación desde diferentes materias de análisis. Demanda ser tratado desde el punto de vista del derecho con la intención de ubicar y contextualizar sus orígenes propios en cuanto a legalidad se refiere. Por lo que es necesario trabajar la gestación de los poderes públicos desde su esencia misma de manera particular.

Tan importante es trabajar este fenómeno constitucional, en apego a la ley establecida en la constitución de los Estados, así como el estudio de los impactos que trae consigo en el ámbito de la vida ordinaria de la sociedad y, es aquí, donde la sociología, la política y la economía coadyuvan con aportes de análisis importantes. No perdamos de vista que los poderes que estructuran la figura del Estado fueron creados y sistematizados bajo el esquema de separación para aplicar a la comunidad en general y, garantizar así, el ordenamiento social. Es por ello, que sería una falta de atención el no abordarlo desde las dimensiones propias de las esferas económicas, políticas y sociales implícitas en una forma de orden capitalista. Es sustancial analizar el impacto que la separación de los poderes trae consigo en el ámbito de lo socioeconómico. Presentar factores que propician tal impacto fundamenta el desarrollo del presente escrito. Las dinámicas de economía, educación y cultura son escenarios en los que operan dichos poderes, por lo que es necesario indagar cómo sucede tal acción.

Es sabido que el origen propio de la constitución del Estado como tal, se remonta a los aportes que desde el siglo XVIII realizaron importantes pensadores de la talla de Montesquieu y de Rousseau. El primero con el *Espíritu de las Leyes*. Y el

segundo, con *El Contrato Social*. Para Montesquieu los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no deben recaer en las manos en un solo ente, por lo que propone una teoría de contrapesos donde cada poder contrarresta y promueve una vertiente de equilibrio entre los otros poderes.¹⁴⁷ Ya desde esa época Rousseau también plantea que en el cuerpo político se distinguen la fuerza (poder ejecutivo) y la voluntad (poder legislativo). Y en sus postulados asevera que el poder legislativo pertenece al pueblo y solo puede pertenecer a él. Ambos deben guardar un equilibrio a la hora de operar.¹⁴⁸ Por ende, es de suma importancia ahondar sobre el papel que juega la estructura del Estado en el orden social actual condicionado por una variante meramente económica, pero sin perder la esencia misma de su configuración política. Si el balance es la variable condicionante en la sinergia de interacción de los poderes constitucionales es interesante plantear cómo es que responden a las demandas de un contexto económico transnacional.

Para efecto de desarrollo del capítulo, se tomará como eje rector al fenómeno social denominado neoliberalismo y que a la vez da paso a un mundo globalizado. Señalar que el objetivo central es analizar y presentar un contexto de impacto de la separación de los poderes constitucionales en estas nuevas dinámicas de desarrollo económico. El capitalismo moderno como moderador en el ejercicio de estos poderes. Se aborda de manera específica la influencia que puede tener esta acción en los aspectos sociales, económicos y políticos.

VII.II. Impacto Político

Se entiende por la separación de poderes a la desconcentración en el ejercicio de los mismos. Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el título tercero capítulo I referente a la división de poderes, específicamente en el artículo 49, determina que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Aquí se recalca que 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 29.¹⁴⁹ Esto quiere decir que el poder legislativo, ejecutivo y judicial se rigen por sus propias normas de operación. Se puede constatar que derivado de una forma de orden social

¹⁴⁷ Moreno, D. (2003). *Montesquieu: Del espíritu de las leyes*. Décimo quinta edición. Editorial Porrúa. México.

¹⁴⁸ Rousseau, J. J. (2014). *El contrato social*. Editorial Edimart Libros. España.

¹⁴⁹ Reyes, M. J. (2003). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Novena Edición. Editorial McGrawHill. México.

basada en la democracia, es en los gobiernos republicanos donde impera la existencia de estos tres ordenes de poderes pero condicionados para su ejercicio de manera independiente. Se establece esta dinámica de operación con la finalidad de garantizar una verdadera democracia. Al operar cada uno con sus limitantes, alcances y normativas, garantizan el hecho de que no se den actos de corrupción al querer utilizarlos por actores sociales a conveniencia propia. Negretto menciona que es en la creación de los regímenes presidenciales latinoamericanos mediante el concepto de la separación de los poderes bajo el modelo popular de frenos y contrapesos de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, donde van a prevalecer dos agentes sustanciales que garanticen la operación del modelo, mediante un sistema electoral que induzca en cada rama de gobierno una diversa representación de intereses y una distribución de poderes que permita a cada uno de los gentes del Estado bloquear las desiciones de los otros, al manifestarse algún grado de desacuerdo entre ellos. La idea central de este mecanismo es mantener la separación mediante equilibrio.¹⁵⁰ El problema será el ejercicio de dicho modelo en los escenarios sociales latinoamericanos partiendo del entendido de que teórica y constitucionalmente está asentado en sus cartas magnas. Estos tres poderes, operando de manera sistemática, serán los rectores que marquen el quehacer propio del Estado. En ese sentido, Gramsci, citado por Fernández,¹⁵¹ dice que los Estados que hasta ahora han existido son una unidad dialéctica de sociedad civil y sociedad política, de hegemonía y de dominio. La clase social que logre hacer tan universal su propia hegemonía que haga superfluo el momento de la coacción habrá puesto las premisas para el paso a la “sociedad regulada”. Para Gramsci, la “sociedad regulada” es considerada como sinónimo de sociedad civil y va a entenderse la sociedad civil como la sociedad liberada de la sociedad política.

El individuo en sociedad busca manifestarse con plena libertad, pero esta necesidad lo hace actuar de manera responsable. Y se entendería desde el punto de vista de Gramsci donde la sociedad está delimitada por subniveles; el hombre común estará agrupado en la sociedad civil y el grupo encargado de garantizar el orden y buen funcionamiento en sociedad política, donde toca al Estado regir, a través de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, para alcanzar ese orden anhelado.

Ante toda esta situación, políticamente, el Estado neoliberal y sus poderes desarrollan nuevas formas de ejecución y aplicación de las leyes. Y será a través

¹⁵⁰ Negretto, G. L. (2003). “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 41-75.

¹⁵¹ Fernández, S. J. (2012). *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*. Primera edición en Océano Expres. Editorial Océano Expres. México.

de las políticas públicas neoliberales que las pondrá en práctica. Para Guerrero, es conveniente redefinir el concepto propio de Estado y afirma que el Estado liberal será aquel donde el control social se realice administrando justicia entre los hombres, más que administrando a los hombres y sus asuntos por medio de autoridad superior; tendrá como deber primordial juzgar sobre los reclamos de intereses especiales que reclaman la revisión de las leyes así como emitir decisiones equitativas ante esas peticiones y, concreta que para comprender, ejercer y aplicar el estilo neoliberal de administrar, es necesario revisar las relaciones entre la legislación y la justicia.¹⁵²

VII.III. Impacto Social

Para hacer referencia al impacto social que tiene la separación de los poderes que rigen al Estado, es necesario referir otros poderes, no menos importantes, que son condicionados por la dinámica de operación de un entorno de orden económico capitalista. Es el caso del poder económico, poder idealista y el poder político. Fernández explica que el poder económico es el que emplea la posesión de ciertos bienes materiales, cuando éstos son escasos, para obligar a quienes no los poseen a adoptar una cierta conducta como trabajar para los propietarios de esos bienes. Menciona que el poder ideológico recurre a la posesión del conocimiento, del saber, o simplemente de información privilegiada, para influir en el comportamiento ajeno. En lo que respecta al poder político se puede decir que el medio especial de operación es la fuerza. Y es la fuerza el elemento más contundente de todos los poderes para determinar, en última instancia, la obediencia. Esta triada trabajando de manera sistemática mueve los engranes de la maquinaria necesaria para mantener en orden la sociedad actual.¹⁵³ Esto puede causar un escenario de medición de fuerzas, pero necesario, porque de no ser así se corre el riesgo de caer en un caos existencial. Tal escenario ha generado estragos en el ámbito social. Pensadores contemporáneos opinan sobre los impactos generados. Bauman, sociólogo polaco, lo atribuye a que la sociedad está *sitiada* y que el estado-nación, o lo que queda de él, sufre por el acoso de dos grandes fenómenos, la globalización y la biodiversidad. Deduce que como resultado las instituciones políticas, establecidas territorialmente, se ven con la incapacidad de enfrentar la extraterritorialidad y el libre flujo de

¹⁵² Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Primera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

¹⁵³ Fernández, S. (2012). *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*. Primera edición en Océano Exprés. Editorial Océano Exprés. México.

las finanzas, el capital y el comercio.¹⁵⁴ Se entiende por esto, que la sociedad se encuentra enajenada por los embates que el modelo económico imperante trae consigo. Y por consiguiente el quehacer de los poderes debe ajustarse a estas líneas de desarrollo. Derivan de este escenario políticas públicas que satisfacen en primera instancia necesidades del modelo económico imperante. Tal dinámica de vida causa inestabilidad en aspectos relacionados con la identidad de las personas y los pueblos. Formas de pensamiento, comportamiento y hábitos viajan rápidamente redefiniendo las características culturales situación que con el Estado-nación se encontraban bien arraigadas.

Surge un nuevo imaginario de hombre en sociedad. La mundialización proyecta al ser humano a vivir en una aldea global por lo que se dan mayores niveles de movilidad sean estos sociales, culturales, económicos, políticos e incluso de ocio. Los límites de interacción humana no quedan del todo claros. Beck afirma que las nuevas tendencias de orden social planteadas por el neoliberalismo dictan una nueva reconfiguración del concepto de libertad. Hasta dónde puede llegar el ser humano si las fronteras geográficas pasan a segundo plano. El Estado y sus poderes se ven en la necesidad de reconfigurar sus quehaceres para garantizar el bienestar y orden de sus pueblos. Pero cómo actuar ante tal escenario si las tendencias culturales, económicas, políticas y educativas son pensadas de manera global.¹⁵⁵ Queda claro que los Estados muchas veces se ven rebasados ante estas circunstancias. Sobre todo, porque la dinámica natural de la globalización es la competitividad y el libre comercio; fomenta la estafeta del esfuerzo y la dedicación. No todas las sociedades junto con sus Estados y estructuras de orden tienen la posibilidad de alcanzar tales anhelos dado que presentan muchos problemas de sostenimiento social. Padecen problemas de pobreza extrema y de rezago social.

Es el Estado quien a través de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial hace valer su condición de ente regulador del orden y bienestar social. Y es a través de un cúmulo de instituciones sociales que en conjunto garantizan el orden de la comunidad. Junto con la familia, la iglesia, la escuela, partidos políticos, sindicatos, administración pública, justicia, trabajo, banca, moneda, comercio, por citar algunas instituciones de acuerdo a Cappello; el estado tiene por encomienda el gestar una serie de valores que propiciarán en el ciudadano percepciones, actitudes y comportamientos que ayudarán a la sociedad a mantenerse firme y

¹⁵⁴ Bauman, Z. (2013). *La sociedad sitiada*. Primera Edición - Séptima Reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.

¹⁵⁵ Beck, U. (2002). *Libertad o capitalismo. Conversaciones con Johannes Willms*. Editorial PAIDÓS. Barcelona, España.

con rumbo.¹⁵⁶ Es aquí donde la escuela como institución juega un papel relevante porque será a través de la educación institucionalizada que se inserten esos ideales característicos de libertad, individualismo y competitividad. El hombre podrá formarse como individuo dependiendo de tus expectativas y posibilidades de vida. Están ahí diversidad de escenarios condicionados por el sector productivo capitalista mundializado. La escuela queda obligada a formar esos individuos demandados por el sistema de producción imperante. Tecnificación de la educación es una demanda latente de la aldea global mercantilista actual. Mercado plantea, que al respecto, las planeaciones curriculares deben concretarse en planes y programas de estudio acordes a las demandas del sector productivo sin dejar de lado la inclusión de valores e ideales que contribuyan a una moralidad social equilibrada. Los entornos educativos deben regirse por un compromiso de responsabilidad social.¹⁵⁷ Es muy importante lo mencionado por este autor ya que se presentan necesidades de reajuste en los modelos educativos característicos de las naciones actuales por parte de sus Estados. Han tenido que sustituir unos por otros en apego a los perfiles profesionales que necesita el sector productivo. Un modelo basado en objetivos deja de ser vigente para ser reemplazado por otro caracterizado por la enseñanza bajo el esquema de competencias.

Según Beck¹⁵⁸ la educación juega un papel relevante ya que por su conducto se promoverá una nueva moral sustentada en nuevos valores dirigidos hacia el individualismo moderno; la vida propia se proyecta como una empresa y el ser humano debe comportarse como capitalista frente a ella y organizar todos los referentes de su propia vida en autónoma y apresurada obediencia a las leyes del mercado. El hombre se convierte en empresario de sí mismo. Surge una dinámica de autoexplotación y auto-opresión por parte del hombre y el Estado figura ante esta cuestión como regulador entre la estructura neoliberal y la sociedad civil.

VII.IV. Impacto Económico

A raíz de la crisis que padece el sistema económico capitalista en la década de los 50 del pasado siglo cabe redefinir el concepto propio de Estado. La constitución

¹⁵⁶ Cappello, H. M. (1991). "Sobre la identidad y el carácter nacionales". *Journal of Social Sciences and Humanities, SOCIOIAM*. Vol. I, N.1, pp. 7-32, UAT/UNAM, Victoria, Tamaulipas, México.

¹⁵⁷ Mercado, D.J. S. (2018). "El currículum en la enseñanza del Derecho. Apreciaciones y limitaciones en torno a la transmisión de valores, ideales y principios". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*. Año 3, No. 5, pp. 206-221.

¹⁵⁸ Beck, U. (2002). *Libertad o capitalismo. Conversaciones con Johannes Willms*. Editorial PAIDÓS. Barcelona, España.

del mismo sigue siendo nacionalista, una característica de su creación. Lo que ha cambiado es la forma de actuar. Al imperar una dinámica de orden económico transnacional donde parte de su responsabilidad recae en propiciar condiciones idóneas para que instancias empresariales de índole nacional e internacional inviertan en sus contextos geográficos y garantizar con ello el bienestar social. Esta situación no es nada fácil y trae consigo grandes conflictos de orden y funcionamiento. Por ello, es fundamental contextualizar que esta necesidad es condicionada por el fenómeno de la globalización. Para Villarroel y Yetzy la globalización es un fenómeno multidimensional generalmente vinculado a la expansión financiera, transnacional y de las telecomunicaciones. Puntualizan que los efectos causados en el Estado giran en torno a la redefinición de su papel su vigencia o colapso en el tiempo; ante la acción avasalladora de la globalización, el Estado se resiente y lucha por mantenerse vigente manifestando expresiones nacionalistas para recuperar su poder organizador.¹⁵⁹ Con todo esto, queda claro que las reglas de operación para el funcionamiento del Estado están condicionadas por escenarios internacionales. Significa que su quehacer depende en gran parte de las políticas y legislaciones mundiales.

Esta acción es una demanda de la puesta en marcha de fenómenos sociales como el neoliberalismo. Las formas de orden y funcionamiento social se rigen por legislaciones y políticas económicas de índole internacional. Tal es el caso de acuerdos económicos bilaterales o transnacionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y organismos en Asia como la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés: Association of Southeast Asian Nations) y El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés: Asia-Pacific Economic Cooperation). Destacar, de acuerdo a Flores y Mariña,¹⁶⁰ que estas prácticas de política tienen un claro significado económico de ampliación de los mercados y las inversiones, por lo que forman zonas competitivas capaces de enfrentar a otras zonas o agrupaciones de países de otros continentes. Afirman que la mayoría de tales asociaciones no tienen el fin de la unificación política ya que existen diferencias históricas, culturales, sociales y económicas muy abismales entre los países que conforman dichos acuerdos. Es claro que el TLCAN condicionó el rumbo del pueblo mexicano en materia política, cultural, económica y social.

¹⁵⁹ Villarroel, P. y Yetzy, U. (2009). "La globalización: efectos en el estado y en el sistema internacional". *Revista Aldea Internacional*, Vol. 14, Núm. 27, pp. 55-92.

¹⁶⁰ Flores, O. V. y Mariña, F. A. (2004). *Crítica de la globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*. Tercera Edición. Fondo de Cultura Económica. México.

Es un hecho que las políticas económicas transnacionales han redireccionado la forma de ejercer y operar las legislaturas de los estados en México. Tamaulipas no se exime de esta acción. Y es claro que estas tendencias de orden político y económico impactan de manera significativa a las formas de actuar y conducirse de la ciudadanía.

Con la globalización el papel del Estado se ha redireccionado de manera sustancial. Hasta antes de la mundialización económica los roles a desempeñar por el estado estaban bastante claros. Prevalecía la figura del Estado-Nación. Las normas de operación lucían bastante claras para cada entorno territorial en relación a los gobiernos republicanos y con ello su aparato de operación regido por los tres niveles de poder que lo estructuran (legislativo, ejecutivo y judicial).

Condicionado por el neoliberalismo, prevalece un capitalismo globalizado. Esto genera impactos negativos y positivos según se establezcan escenarios de análisis. Sánchez¹⁶¹ plantea que en la actualidad las consecuencias de la globalización económica manifiestan una tendencia general que implica una aparente disminución paulatina del papel que juega el Estado en términos políticos, económicos y sociales. Menciona que como resultado de lo planteado, se le atribuye importancia relevante al capital financiero en el proceso de legitimación social y la adaptación progresiva de los poderes públicos a los criterios de rentabilización estrictamente capitalista, minimizando el papel de la política.

Se puede decir que hay una latente redirección de los escenarios políticos, sociales pero, sobre todo, económicos donde sus principales actores desempeñan nuevos roles. Las reglas de operación atienden necesidades transnacionales, por lo que las políticas públicas dejan de dictarse en contextos meramente localistas y se estructuran en función de ambientes regionales donde las fronteras geográficas dejan de ser condicionantes para su aplicación y ejecución. Todo esto amerita también reajustes jurídicos. Grün plantea la idea de que el fenómeno de la globalización trae consigo toda una revolución en el ámbito de lo jurídico que conlleva a nuevas demandas y a la creación de nuevas instituciones para la solución de las mismas.¹⁶² Cabría recalcar que aunado a dicho planteamiento las instituciones existentes, como la familia, la educación, la política, la economía y la religión, deben someterse a reajustes con la intención de seguir vigentes.

¹⁶¹ Sánchez, T. R. (2008). "El Estado en la globalización". *Revista de Economía Mundial*, vol. 18, pp. 269-281.

¹⁶² Grün, E. (2006). "Las globalizaciones jurídicas". *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol.36, núm. 105, pp. 323-339.

Samir refiere que el actual sistema económico mundial ha traído consigo una serie de impactos, por un lado la erosión del Estado-nación centralizado en sí mismo y por el otro el debilitamiento del control político y social muy bien constituido por la autocentralización de ese Estado-nación. Con esto muy bien establecidas entre el centro y las periferias de las comunidades.¹⁶³

El modelo económico neoliberal en teoría diseñado para que esas diferencias entre los centros y periferias disminuyan. Económicamente aparece el lema de economías libres y el libre mercado. Políticas de regulación de talla transnacional. Donde los países mejor establecidos económicamente son los que tienen la posibilidad de estar a la vanguardia. Existen grandes ejemplos de naciones que han sabido aprovechar las vertientes económicas postuladas por el neoliberalismo. Tal es el caso de países como Japón, Finlandia, Singapur, Corea y China. Estados que gracias a la buena y pertinente aplicación de adecuadas políticas públicas han sabido salir adelante. Acemoglu y Robinson plantean que estos casos son sobresalientes pero muy pocos países lo logran alcanzar porque en su mayoría las naciones del mundo tienen fuertes complicaciones para desarrollarse en apego a las políticas económicas neoliberales.¹⁶⁴ Prevalcen escenarios muy complicados de pobreza y pobreza extrema por lo que es de vital importancia que quienes tienen el poder desarrollen políticas económicas y públicas en combate a estos grandes problemas.

Bébéar manifiesta que el capitalismo moderno trae consigo una serie de reglamentaciones que en primera instancia parecen afectar a instancias financieras tales como bancos, compañías aseguradoras, actores de los mercados bursátiles. Tales reglamentaciones, pretenden proteger al público, es decir a los depositantes, asegurados o accionistas y los Estados deberán intervenir en estos ámbitos por medio de sus leyes.¹⁶⁵

VII.V. Conclusión

Es cierto que la separación de poderes es un tema de latente estudio y análisis que se ha vuelto necesidad de indagación, a partir de los cambios políticos y sociales que ha traído consigo la vertiente globalizada imperante en el mundo moderno.

Esta cuestión surte efectos relevantes en diferentes contextos de la dinámica social del mundo, de nuestro país y los tamaulipecos. Tamaulipas no queda al margen de las transformaciones generadas por el nuevo modelo económico sustentado

¹⁶³ Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2016). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Primera Edición - Novena Reimpresión. Editorial CRÍTICA. México.

¹⁶⁴ Ídem.

¹⁶⁵ Bébéar, C. (2004). *Acabarán con el capitalismo*. Primera Edición en Español. Editorial PAIDÓS. Barcelona, España.

en la globalización con sus banderas de transnacionalización y libre mercado. El Estado con su estructura de poderes ha adaptado sus ejercicios para estar dentro de la necesidad mundial planteada. Como resultado se tienen impactos económicos con la nueva modalidad de generación de empleos a raíz de la instauración de la industria maquiladora, principalmente, en la franja fronteriza del Estado; la incorporación del sector empresarial privado con la instauración de grandes cadenas comerciales que brindan diferentes tipos de servicios a la comunidad tamaulipeca; impulsar impactos educativos con la tecnificación de la educación media y superior en Tamaulipas por lo que derivado de las demandas laborales sustentadas en la prestación de servicios profesionales tecnificados se crean las universidades técnicas y tecnológicas; además se busca el impacto energético con la implementación de políticas públicas que posibilitan la explotación de hidrocarburos en aguas profundas del Golfo de México, específicamente la extracción de petróleo y la inserción de la industria de energías renovables como en el caso de las plantas generadoras de energía eólica.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2016). Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Primera Edición - Novena Reimpresión. Editorial CRÍTICA. México.
- Avritzer, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Primera Edición. Editorial Prometeo Libros. Argentina.
- Bauman, Z. (2013). *La sociedad líquida*. Primera Edición - Séptima Reimpresión. Editorial: Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.
- Bébéar, C. (2004). *Acabarán con el capitalismo*. Primera Edición en Español. Editorial PAIDÓS. Barcelona, España.
- Beck, U. (2002). *Libertad o capitalismo. Conversaciones con Johannes Willms*. Editorial PAIDÓS. Barcelona, España.
- Cappello, H. M. (1991). "Sobre la identidad y el carácter nacionales". *Journal of Social Sciences and Humanities, SOCIOTAM*. Vol. I, N.1, pp. 7-32, UAT/UNAM, Victoria, Tamaulipas, México.
- Fernández, S. J. (2012). *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*. Primera edición en Océano Expres. Editorial Océano Expres. México.
- Flores, O. V. y Mariña, F. A. (2004). *Crítica de la globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*. Tercera Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Grün, E. (2006). "Las globalizaciones jurídicas". *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 36, núm. 105, julio-diciembre, pp 323-339. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=866/86601822>

- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Primera edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Mercado, D. J. S. (2018). “El “currículum” en la enseñanza del Derecho. Apreciaciones y limitaciones en torno a la “transmisión” de valores, ideales y principios”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*. Año 3, No. 5, pp. 206-221.
- Moreno, D. (2003). *Montesquieu: Del espíritu de las leyes*. Decimoquinta Edición. Editorial Porrúa. México.
- Negretto, G. L. (2003). “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 41-75. Recuperado el 6 de septiembre de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032003000100002&lng=es&tlng=es.
- Reyes, M. J. (2003). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Novena Edición. Editorial McGrawHill. México.
- Rousseau, J.J. (2014). *El contrato social*. Editorial Edimat Libros. España.
- Samir, A. (1999). *El Capitalismo en la era de la globalización*. Editorial PAIDÓS. Barcelona, España.
- Sánchez, T. R. (2008). “El Estado en la globalización”. *Revista de Economía Mundial*, vol. 18, pp. 269-281. http://www.sem-wes.org/sites/default/files/revistas/rem18_18.pdf
- Touraine, A. (2016). *El fin de las sociedades*. Primera Edición en Español. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Villarroel, P. y Yetzy, U. (2009). “La globalización: efectos en el estado y en el sistema internacional”. *Revista Aldea Internacional*, vol. 14, núm. 27, pp. 55-92.



Evolución y actualidad del Poder Público en Tamaulipas

de Gabriel Higuera Licona y Armando Villanueva Mendoza, publicado por la Universidad Autónoma de Tamaulipas y Colofón, se terminó de imprimir en marzo de 2020 en los talleres de Ultradigital Press S.A. de C.V. Centeno 195, Col. Valle del Sur, C.P. 09819, Ciudad de México. El tiraje consta de 400 ejemplares impresos de forma digital en papel Cultural de 75 gramos. El cuidado editorial estuvo a cargo del Consejo de Publicaciones UAT.

