



GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO

DIPUTACIÓN PERMANENTE

HONORABLE ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Diputación Permanente que funge durante el presente receso de ley recibió, para estudio y dictamen la **Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones V, VI y adiciona una fracción VII al artículo 26 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas**, promovida por los Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Al efecto quienes integramos la Diputación Permanente, en ejercicio de las facultades conferidas a este órgano congresional por los artículos 61 y 62, fracción II de la Constitución Política del Estado; 46 párrafo 1, 53 párrafos 1 y 2, 56 párrafo 2, 58 y 95 párrafos 1, 2, 3 y 4 de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado, procedimos al estudio de la Iniciativa de referencia, a fin de emitir nuestra opinión a través del siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes.

La Iniciativa de mérito fue debidamente recibida y turnada el día 29 de abril de 2015, por la Presidencia de la Mesa Directiva a la Comisión que formula el presente Dictamen, cuyos integrantes tuvimos a bien reunirnos en la Sala de Comisiones de este Honorable Congreso del Estado a fin de analizar la acción legislativa que nos ocupa y emitir nuestra opinión al respecto.



GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO

II. Competencia.

Este Poder Legislativo local es competente para conocer y resolver en definitiva los asuntos que se presentan, con base en lo dispuesto por el artículo 58 fracción I de la Constitución Política local, que le otorga facultades al Congreso del Estado, para expedir, reformar y derogar las leyes y decretos que regulan el ejercicio del poder público, como es el caso que nos ocupa.

Cabe señalar también que la Diputación Permanente tiene plenas facultades para fungir como órgano dictaminador, con base en lo dispuesto en el artículo 62, fracción II de la Constitución Política local, quedando así justificada la intervención de este órgano legislativo respecto a la emisión del presente dictamen mismo quien se somete a la consideración del Pleno Legislativo para su resolución definitiva.

III. Objeto de la acción legislativa.

La iniciativa de mérito tiene como propósito modificar los requisitos para ser miembro de un Ayuntamiento, para lo cual se pretende establecer como una exigencia el poseer suficiente instrucción, lo que se deberá acreditar con los documentos que amparen haber cursado la educación obligatoria que establece el artículo 3o. de la Constitución Política federal.

IV. Análisis del contenido de la Iniciativa.

En principio refieren los promoventes que en la actualidad existe un nuevo tejido social, característico de una sociedad moderna, más compleja y comprometida política y socialmente, que reclama gobiernos más eficientes y eficaces, lo que exige mayor capacidad de comprensión de la realidad que abone mejores decisiones.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

Mencionan que cada día son mayores las exigencias de la ciudadanía hacia los gobiernos locales, en los cuales, el fortalecimiento municipal se ha convertido en un proceso continuo y ascendente, esto con la finalidad de establecer un modelo de Estado más democrático, participativo e incluyente.

Añaden que esto sólo se logrará si el recurso humano municipal, político y administrativo, posee una formación integral, de ahí que la preparación académica acorde con sus funciones deben conducir al firme compromiso de trabajar desde todos los ámbitos, con el objeto de impulsar el desarrollo de las comunidades y la consideración de estas, en el ejercicio de las políticas públicas.

Precisan que quienes aspiren a ser parte de un Ayuntamiento, como mínimo, deben contar con la educación obligatoria que imparte gratuitamente el Estado, en términos del artículo 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, todo aquel ciudadano que aspire a ser regidor, sindico o alcalde de un Ayuntamiento debe haber cursado la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

En este orden de ideas, consideran que el artículo 26, fracción V, del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial del Estado de 1984, es obsoleto al establecer como requisito para ser miembro de un Ayuntamiento en relación a la instrucción, el saber solamente leer y escribir.

Asimismo, aducen que derivado de la más reciente reforma constitucional en materia político-electoral, se establece la posibilidad de que los integrantes de los ayuntamientos -llámense alcaldes, síndicos o regidores-, pueden ser reelectos por un periodo adicional; en tal virtud, se debe asumir una actitud de responsabilidad por quienes aspiren a ocupar dichos cargos y, a la vez, se debe contar con instrucción suficiente para desempeñarse como integrante de un Ayuntamiento.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

Así también, argumentan que una autoridad municipal con instrucción académica suficiente, será más capaz de enfrentar los retos que la administración pública impone; caso contrario, difícilmente estará en posibilidades de responder a las demandas de los ciudadanos y a la oportuna y correcta prestación de los servicios públicos; de ahí que la clave, entonces es: la educación.

La ciudadanía exige y merece servidores públicos mejor preparados y más competentes, a fin de corresponder con resultados idóneos; pero ello, requiere que los integrantes del Ayuntamiento conozcan plenamente sus funciones, atribuciones y ámbito de gobernabilidad, además de que tengan la capacidad de gestión, lo cual exige conocer a qué instancias pueden y deben recurrir, con el objeto de acceder a los programas y beneficios correspondientes que conduzcan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, todo lo cual se traducirá en el fortalecimiento del Municipio.

Señalan que, bajo estos argumentos de responsabilidad política y sentido social, proponen reformar las fracciones V y VI, además de adicionar una fracción VII al artículo 26 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, a fin de incorporar dentro de los requisitos para ser miembro del ayuntamiento el de: "poseer suficiente instrucción".

Finalmente señalan que actualmente el referido requisito también se exige para ocupar el cargo de gobernador y diputado del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 fracción VI y 78 fracción V, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.



GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO

V. Consideraciones de la Diputación Permanente.

En principio es preciso mencionar que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra al Municipio, mediante la prestación de servicios básicos con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar de una mejor forma de vida.

El ayuntamiento es designado en su encargo en una elección popular directa, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y son miembros en su integración el Presidente Municipal, los Síndicos y Regidores.

Ahora bien, en los respectivos marcos jurídicos de cada entidad federativa se establecen los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento, por lo que con base en un estudio de derecho comparado se encontró que ninguna entidad federativa, así como en el Distrito federal, tienen como requisito para ser miembro de un Ayuntamiento el de "poseer suficiente instrucción", además tampoco se encuentra contemplado en los requisitos para ser Presidente de la República, Diputado y Senador del Congreso de la Unión.

Así, ante la ausencia de este requisito en los marcos constitucionales y legales del ámbito federal y de las entidades federativas respecto a cargos públicos de elección popular, profundizamos en el análisis de la propuesta, encontrando que el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que los ciudadanos tenemos derecho a "votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores", y a "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país". En el mismo sentido se inscriben los derechos políticos que garantiza, para los estados miembros, el Pacto de San José.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

Es así que debemos advertir que en el orden convencional inherente al derecho internacional, y de manera específica en los instrumentos de este ámbito suscritos por México, se establece que la participación política de las personas para acceder a cargos públicos debe darse en condiciones legales de igualdad.

Esto explica porque mediante el estudio de derecho comparado se haya confirmado la inexistencia de este requisito en el marco constitucional y legal del ámbito federal y de los Estados.

En ese sentido, consideramos que si bien es cierto actualmente el contar con educación básica y media superior entraña una obligación desde la perspectiva de lo dispuesto por el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que esta disposición no debe ser óbice o limitante para el ejercicio de los derechos de participación política en torno a cargos de elección popular consagrados también en la propia ley fundamental de los mexicanos.

Por ello es que, en nuestra consideración, la propuesta que plantean los promoventes en la iniciativa que se dictamina, constituye una limitante con relación al ejercicio pleno del derecho de participación política inherente al acceso a cargos públicos de elección popular de que gozan los ciudadanos de nuestro Estado.

Ahora bien, de acuerdo al objeto de la presente acción legislativa, consideramos que establecer como requisito para ser miembro de un Ayuntamiento, "el poseer suficiente instrucción", entraña un acto discriminatorio, ya que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, describe a esta como "una práctica cotidiana que consiste en dar un trato desfavorable o de desprecio inmerecido a determinada persona o grupo, que a veces no percibimos, pero que en algún momento la hemos causado o recibido".

En sentido más amplio la discriminación es una manera de ordenar y clasificar.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”



GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO

Del citado artículo se desprende que todo individuo gozará de ampliamente de los derechos humanos que en el ordenamiento federal y los tratados internacionales suscritos por México le otorgan y que aquéllos no podrán restringirse ni suspenderse, salvo los casos y con las condiciones que en ella se establecen. Dicho artículo contiene un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran ahí enunciadas, lo que constituye el principio de igualdad que deben imperar entre los gobernados.

Así también, el Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, establece en su artículo 26 que:

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

Así mismo de manera más específica consideramos pertinente mencionar que los derechos políticos de los mexicanos son considerados derechos fundamentales de todos los ciudadanos de nuestro País, ya que la Constitución nacional establece que los mexicanos tenemos derecho a votar y a ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal, y que éstas tienen que ser limpias y realizarse en secreto.



GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO

En el mismo sentido la Declaración universal de derechos humanos establece, en el artículo 21, que "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos". Que "toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país". Y que "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

Ahora bien aplicado al caso concreto que nos ocupa, de manera específica con el Ayuntamiento, esta Legislatura no puede emitir en el desarrollo de su labor, normas discriminatorias, con esto se pretende extender las garantías implícitas en el principio de igualdad, al ámbito de las acciones legislativas, ya que por su naturaleza pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas, sin embargo dicha limitante no se traduce en la prohibición absoluta de legislar o diferenciar respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. constitucional, sino que es un exhorto al legislador para que en el desarrollo de su función sea especialmente cuidadoso, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados, salvo que esta diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

Además tratándose del principio de igualdad y no discriminación la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la tesis 37/2008 lo siguiente:

169877. 1a./J. 37/2008. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Abril de 2008, Pág. 175.



GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO

IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.

Amparo directo en revisión 988/2004. 29 de septiembre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Amparo en revisión 459/2006. 10 de mayo de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán. Amparo en revisión 846/2006. 31 de mayo de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

Roa Jacobo. Amparo en revisión 312/2007. 30 de mayo de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López. Amparo en revisión 514/2007. 12 de septiembre de 2007. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Es así que estos órganos sin demérito de la acción emprendida por los accionantes consideramos que todas las personas, mujeres, hombres, niños y niñas tenemos derechos. Por eso no importa la raza, el sexo, la cultura o la religión que tengamos; tampoco importa la nacionalidad o el lugar en que se viva. Cada persona tiene derecho a ser considerado en condiciones de igualdad y nadie puede estar excluido o discriminado del disfrute de sus derechos.

Del mismo modo, consideramos importante señalar que la premisa de la elección de un candidato deviene de la legitimidad política, entendiéndose ésta, en términos generales, como la aceptación mayoritaria por parte de los gobernados, dé las razones que ofrecen los gobernantes para detentar el poder. En este sentido, la legitimidad es una cuestión subjetiva, pues depende de la percepción que tengan los ciudadanos acerca del derecho de gobernar de sus autoridades. Sin embargo, la legitimidad específica que prevalezca en un país determinado y en una época concreta depende de múltiples variables sociales, económicas, culturales y políticas, todas ellas surgidas en un devenir histórico particular. Así, en ciertas condiciones históricas, es más probable que algún tipo de legitimidad (o legitimidades) surja y se imponga en el escenario político. Con el tiempo, y a partir de acciones políticas concretas, de la evolución del pensamiento político y del desarrollo de la sociedad, un tipo de legitimidad, por muy arraigado que haya estado, puede minarse poco a poco hasta perder su influencia, y es entonces que será sustituido por otra legitimidad.

Por otra parte, para que los comicios puedan constituirse debidamente en fuente de legitimidad de las autoridades, necesitan cumplir con ciertas condiciones para garantizar su limpieza y equidad, las cuales son las siguientes:



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

- a) Deben ponerse en disputa los distintos cargos en todos los niveles del poder, hasta alcanzar la jefatura de gobierno, puesto en el que recae la mayor proporción de autoridad, aun cuando el poder esté distribuido entre varios organismos e instituciones. Cuando sólo se puede elegir a funcionarios menores, entonces la posibilidad ciudadana de ejercer control sobre los gobernantes es tan limitada como el poder de decisión con el que cuentan los gobernantes electos por vía del voto.
- b) El sufragio debe poder emitirse de manera enteramente libre por los ciudadanos, y su voluntad respetarse completamente. Para ello, se requiere de reglas y condiciones que garanticen la imparcialidad y limpieza de las elecciones.
- c) El electorado, es decir, el sector de la población con derecho a sufragar, debe ampliarse a toda la población adulta, sin tomar en cuenta criterios de sexo, raza, religión, clase social, instrucción o costumbres. En la medida en que estos criterios sirvan para restringir el derecho a participar en las elecciones, se generará menor legitimidad para las autoridades y, en esa medida, habrá menores probabilidades de mantener la estabilidad política.¹

Es pertinente mencionar que los derechos humanos son inalienables e intransferibles. La persona humana no puede, sin afectar su dignidad, renunciar a sus derechos o negociarlos. Tampoco el Estado puede disponer de los derechos de los ciudadanos. Se entiende que en situaciones extremas algunos derechos pueden ser limitados o suspendidos, pero nunca extinguidos.

Consideramos importante asentar en este dictamen que del estudio realizado y a la luz de los argumentos aquí expresados, no podemos pasar desapercibido que en la fracción IV del artículo 29 y la fracción V del artículo 78, de la Constitución Política local, se establece como requisito para acceder a los cargos de Gobernador y Diputado locales el “poseer suficiente instrucción”, y en ese tenor estimamos que dichas normas constitucionales deben ser objeto de análisis a fin de ponderar su necesaria actualización mediante la acción legislativa correspondiente.

¹ http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/elecciones_y_democracia.htm



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

En tal virtud, y toda vez que ha sido determinada nuestra opinión con relación a esta acción legislativa, quienes emitimos el presente Dictamen, estimamos pertinente declarar improcedente la acción legislativa puesta a nuestra consideración, por lo que nos permitimos someter a la consideración de este alto Cuerpo Colegiado para su discusión y aprobación, en su caso, el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

ARTÍCULO ÚNICO. Se declara improcedente la Iniciativa de Decreto que reforma las fracciones V, VI y adiciona una fracción VII al artículo 26 del Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, por tanto se archiva el expediente relativo como asunto concluido.

T R A N S I T O R I O

ARTÍCULO ÚNICO. El presente Punto de Acuerdo surtirá efectos a partir de su expedición.



**GOBIERNO DE TAMAULIPAS
PODER LEGISLATIVO**

Dado en la Sala de Comisiones del Honorable Congreso del Estado, a los tres días del mes de septiembre del año dos mil quince.

DIPUTACIÓN PERMANENTE

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
DIP. ERASMO GONZÁLEZ ROBLEDO PRESIDENTE	_____	_____	_____
DIP. ERIKA CRESPO CASTILLO SECRETARIA	_____	_____	_____
DIP. FRANCISCO ELIZONDO SALAZAR SECRETARIO	_____	_____	_____

HOJA DE FIRMAS DEL DICTAMEN CON PROYECTO DE PUNTO DE ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE DECLARA IMPROCEDENTE LA INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA LAS FRACCIONES V, VI Y ADICIONA UNA FRACCIÓN VII AL ARTÍCULO 26 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS.