LA SEXAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA AL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONFERIDAS POR EL ARTÍCULO 36, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO, CON BASE EN LOS SIGUIENTES:

ANTECEDENTES

I. En sesión ordinaria del Pleno, efectuada el 29 de abril del año 2022, la diputada Maritza Mallely Jiménez Pérez, de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, presentó una Iniciativa con Proyecto de Decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de *la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco* y del *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco*, en materia de Inasistencias y Retardos.

II. El Presidente de la Mesa Directiva, turnó la referida iniciativa a las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales e Instructora de la Cámara, Justicia y Gran Jurado, Reglamento y Prácticas Parlamentarias, para su estudio, análisis y emisión del dictamen o acuerdo que en derecho corresponda, en términos de lo establecido en los artículos 63 y 69 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco* y 57 del *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco.*

III. Habiéndose realizado por ambas comisiones el análisis correspondiente, de la Iniciativa citada, las y los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras han acordado emitir el Dictamen respectivo, por lo que:

CONSIDERANDO

PRIMERO. Que en esencia, la autora de la iniciativa propone se reformen las disposiciones que rigen la vida interna del Congreso del Estado, que prevén los casos en que deben sancionarse a las legisladoras y legisladores que falten a las sesiones de los distintos órganos del Congreso del Estado, por considerar que las ausencias injustificadas de quienes deciden no asistir ocasiona retrasos en el quehacer legislativo.

SEGUNDO. Que del análisis de las disposiciones que al respecto contemplan la *Ley Orgánica del Poder Legislativo* y el *Reglamento Interior del Congreso, ambos del Estado de Tabasco* y que se contienen en la referida iniciativa, se aprecia que contemplan un amplio catálogo de hipótesis que dan lugar a que se sancione a las personas legisladoras que no asistan a las sesiones; pero también se contemplan facultades discrecionales de los presidentes de las Comisiones Ordinarias, de la Mesa Directiva y de la Junta de

Coordinación Política para justificar las inasistencias, por lo que se coincide en la pertinencia de acotar esas facultades para que la justificación se realice cuando realmente exista necesidad de ello, mediante la acreditación de la causa que motivó la falta, como puede ser enfermedad, comisión para cumplir compromisos relacionados con la actividad legislativa, entre otros.

TERCERO. Que en lo que respecta a las reformas propuestas a la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco*, en el artículo 23 fracción IV, artículo 27, artículo 39, artículo 41 fracciones XI y XIII; del *Reglamento Interior del Congreso del* Estado en la fracción tercera del artículo 28 y el numeral 32, las comisiones dictaminadoras las consideraron inviables, ya que resulta ocioso repetir lo que ya está establecido en el artículo 16 de dicho Reglamento Interior, en el cual se establecen las causas de justificación de las faltas, lo que recaería en una sobrerregulación normativa.

Ahora bien, las normas que ha de crear el Poder Legislativo, deben tener como característica el ser claras, y se consideran normas jurídicas claras a aquellas cuya redacción no genere dudas en cuanto a su sentido y significado; concisas, esto es, no basta con la generalidad y abstracción de la norma; es preciso también que su formulación sea breve y, además, tener un orden, evitando crear una sobrerregulación que cree confusión y dificulte a las personas la ejecución de las normas.

En este sentido, vale la pena destacar que la simplificación en el contenido de las normas jurídicas, obedece al principio de economía normativa o legal, en función del cual se pretende eliminar los inconvenientes que, para el conocimiento y la aplicación del derecho, se derivan de los fenómenos de la profusión normativa y de la extensión y complejidad en la formulación y aplicación de las mismas.

La idea de simplificación supone ir de lo múltiple a lo único, de lo complejo a lo sencillo. Aplicada al proceso de creación de las normas, la idea de simplificación implica las tareas de reducir tanto el número de normas como la extensión de su enunciado.

El principio de economía normativa o legal, que inspira la simplificación del Derecho, comprende a su vez una serie de principios, entre los que cabe destacar, entre otros:

a) El principio de eficacia, que exige la eliminación de las normas innecesarias y las que fácilmente pueden evadirse.

b) Los principios de no redundancia y sencillez en su contenido. El primero de ellos exige la eliminación en el ordenamiento jurídico de las normas reiterativas, mera repetición de otras ya existentes. La sencillez supone la austeridad o moderación en el establecimiento de instituciones jurídicas, no creando más que las estrictamente necesarias.

La sobrerregulación es un problema serio. El incremento exponencial del marco jurídico en las últimas décadas es reflejo de la complejidad de la sociedad en que vivimos[1].

Sin embargo, a medida que las leyes, y las normas en general, se multiplican y especializan, crece la conciencia de que es necesario introducir una racionalidad en la articulación del conjunto del ordenamiento jurídico, a la vez de conseguir que estas sean inteligibles y eficaces[2].

El conocimiento y la aplicación del Derecho se complican, además, porque la mayoría de los instrumentos normativos se modifican constantemente. Así, la imperfección de los instrumentos normativos, su eventual imprecisión técnica o incoherencia estructural, pueden atentar contra uno de los más firmes pilares del Estado democrático de Derecho: el principio de seguridad jurídica[3].

La técnica legislativa (o técnica normativa) es una disciplina que procura la calidad de las normas, y lograrlo debe ser el objetivo de las personas que las elaboran[4]. Esta, no solo mejora el trabajo de redacción de las normas jurídicas para hacerlas efectivas, eficaces y eficientes, con un mayor acercamiento a la realidad social, sino que, a través de la aplicación de directrices o herramientas básicas es posible homogeneizarlo[5]; es decir, lograr que los documentos se elaboren sobre ciertos patrones, formatos o esquemas, de tal manera que su redacción guarde identidad, en la medida de lo posible, cuando se trate del mismo tipo de instrumento normativo, pues de lo contrario, no solo pierde tiempo y esfuerzo durante el proceso de elaboración o revisión, sino que también la ausencia de un estilo jurídico consistente puede generar confusión y falta de certeza para las personas, especialmente para los operadores jurídicos[6].

---

[1] Gomá Lanzón, Ignacio, El ordenamiento obeso: El coste de la sobrerregulación, https://hayderecho.com/2011/03/17/el-ordenamiento-obeso-el-coste-de-la-sobrerregulacion/.

[2] García-Escudero Márquez, Piedad, "Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario", Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Madrid, núm. 13, 2005, pp. 121-164.

[3] García-Escudero Márquez, Piedad, op. cit., p. 130.

[4] Gobierno de Aragón, "Directrices de Técnica Normativa", Boletín Oficial de Aragón, Aragón, 19 de junio de 2013. p. 14588.

[5] Gutiérrez Parada, Jorge, Técnicas normativas. Modelos de análisis lingüístico y lógico de enunciados jurídicos aplicables durante su elaboración (Estudios de caso), México, Universidad Pontificia de México, 2006, p. 149.

[6] Acuerdo CJ 04/2015 por el que se expiden los Lineamientos para la elaboración o revisión de proyectos normativos del Gobierno del Estado de Yucatán. Publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el 13 de marzo de 2014.

En el mismo tenor, se sugiere no modificar el artículo 26, en vista que, la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco,* en el artículo 21, tercer párrafo señala:

> *"Los diputados que sin causa justificada o sin previa licencia del Presidente del Congreso, falten a cinco sesiones consecutivas o diez discontinuas dentro de un período ordinario, o tres sean continuas o discontinuas en un período extraordinario, no tendrán derecho a asistir a sesiones por el tiempo que dure ese período y lo harán hasta el inmediato siguiente, llamándose a la brevedad al suplente quien asumirá sus funciones".*

Ello, debido a que nuestra legislación vigente no coincide con la redacción antes mencionada en el texto constitucional ya que, en una jerarquía de leyes, la Constitución está por encima de las leyes orgánicas; sin embargo, se considera que lo anterior es materia de una reforma constitucional, la cual no está prevista por la autora de la iniciativa en dictaminación.

Por otra parte, se estima inviable derogar las fracciones IV y V del artículo 16 del *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco*, ya que el primero alude como causa justificada de inasistencia, los casos fortuitos o de fuerza mayor porque, por ejemplo, cuando una carretera inundada, una manifestación, etc., impidan a un legislador o legisladora acudir a una sesión, se consideraría injustificada la falta.

Lo anterior se considera así porque la causa mayor, según el artículo 2165, tercer párrafo del Código Civil en vigor, "se entiende por caso fortuito o fuerza mayor todo acontecimiento previsible o imprevisible, realizado sin la intervención del hombre o con la intervención de una o más personas, determinadas o indeterminadas, que sea, además, inevitable y por virtud del cual se pierde el bien o se imposibilita el cumplimiento de la obligación."

Los tratadistas han estudiado durante siglos la cuestión de si las expresiones «fuerza mayor» y «caso fortuito» son sinónimas. Al parecer, según la opinión predominante entre los especialistas en derecho romano, la diferencia entre «fuerza mayor» (vis major) y «caso fortuito» (casus) reside en el hecho de que los casos de «fuerza mayor» no sólo son imprevisibles, sino también inevitables o irresistibles (vis cui résistif non potest). No hay fuerza humana que pueda oponerse a ellos.

De igual manera, para robustecer este considerando, a continuación, podemos encontrar dos jurisprudencias en la materia:

Época: Séptima Época. Registro: 245709. Instancia: Sala Auxiliar. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 121-126, Séptima Parte. Materia(s): Laboral. Tesis: Página: 81. CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. ELEMENTOS. Amparo directo 4010/75. Sindicato de Empleados de Centralab-México, S.A., C.R.O.C. 27 de junio de 1979. Cinco votos. Ponente: Gloria León Orantes. Secretario: Leonel Castillo González. Amparo directo 4008/75. Rosalba Guardiola y otros. 27 de junio de 1979. Cinco votos. Ponente: Gloria León Orantes. Secretario: Leonel Castillo González. Amparo directo 4006/75. Gregorio Gallegos Labrado y otros. 27 de junio de 1979. Cinco votos. Ponente: Gloria León Orantes. Secretario: Leonel Castillo González.

Época: Novena Época. Registro: 197162. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, enero de 1998. Materia(s): Civil. Tesis: II.1o.C.158 C. Página: 1069. CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. CUANDO EL ACTO O HECHO EN QUE SE SUSTENTA ES UN ACTO DE AUTORIDAD. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo directo 487/97. U.S.A. English Institute, A.C. 9 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Romero Vázquez. Secretaria: Elizabeth Serrato Guisa.)

De acuerdo con la doctrina jurídica más autorizada, el caso fortuito o fuerza mayor exige la existencia de una imposibilidad verdadera y no que el cumplimiento de una obligación simplemente se haya hecho más difícil, que el acontecimiento que constituye el obstáculo para la ejecución de la obligación haya sido imprevisible y que el deudor no haya incurrido en ninguna culpa anterior.

Amparo civil directo 2791/35. Orozco Morales Alfredo. 25 de marzo de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ángel González de la Vega. La publicación no menciona el nombre del ponente[7].

En el mismo sentido, el texto de la fracción V del artículo 16 del *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco* es el siguiente:

Permiso escrito otorgado por el Presidente de la mesa, para atender asuntos urgentes de orden personal. Por lo que, como ya existen otras hipótesis en el artículo 26, donde se prevén las causas de justificación, se considera que no afecta a las personas legisladoras que esta fracción se derogue.

[7] Tesis [A.]: 3a. Tomo CXIX, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta Época, s.t., marzo de 2016, s. p., Reg. digital 2011608

CUARTO. Que resulta imprescindible hacer hincapié en lo siguiente: la principal función de los legisladores se desenvuelve en torno a la creación, modificación y abrogación de las normas, cuyo trabajo nace en el seno de las comisiones y en el pleno.

Esto es, una vez recibida una iniciativa con proyecto de decreto, cada diputado como integrante de un órgano colegiado, tiene la obligación de estudiar y trabajar en los proyectos de manera conjunta, analizando que se cumplan con todos los requisitos que establece la normativa legislativa.

Dicho lo anterior, se cree fielmente que un diputado local, debe guardar a su investidura la más alta consideración y que parte de ello es realizar el trabajo de comisiones con absoluta seriedad y formalidad, máxime en virtud de que, en la práctica parlamentaria contemporánea, son precisamente estos órganos camarales los principales escenarios del trabajo legislativo, ya que es en ellos donde puede tener lugar el trabajo más fino de debate, deliberación, consulta, negociación y modificación de las iniciativas, valga decir, de auténtica creación legislativa.

En concordancia con la iniciativa, uno de los problemas que pueden surgir a raíz de las inasistencias injustificadas por parte de las legisladoras y legisladores, es el rezago legislativo, uno de los problemas más graves y perentorios que aquejan a los congresos, es decir, la gran cantidad de asuntos acumulados; esta circunstancia antes ignorada o desdeñada por la sociedad, que nada esperaba de un Poder Legislativo, hoy resulta una de las motivaciones principales de la mala imagen pública, que muy a menudo es calificado como poco diligente. Los medios de comunicación y la ciudadanía han convertido al rezago legislativo en un tópico frecuente, lo cual permite deteriorar cotidianamente la imagen del Poder Legislativo.

En este sentido, la presente iniciativa puede ser considerada como un paso inicial, completamente necesario, en el camino del fortalecimiento del trabajo legislativo a objeto de auspiciar aún más la eficiencia de los trabajos de comisiones, así como de formalizar una sana práctica ya en uso, que pone el acento en el trabajo colegiado.

Conforme a lo anterior, previo los ajustes se emite el presente Decreto, en el que se establece con claridad que solamente cuando concurran las hipótesis previstas en el artículo 16 del *Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco*, será procedente, justificar las inasistencias de las y los legisladores que faltan al desahogo de una sesión.

QUINTO. De conformidad a lo dispuesto por el artículo 36, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, el Congreso del Estado, se encuentra facultado para expedir, reformar, adicionar, derogar y abrogar las Leyes y Decretos para la mejor Administración del Estado, planeando su desarrollo económico y social. Por lo que se emite y somete a consideración del Pleno el presente:

DECRETO 156

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforman los artículos 23, fracción IV y 27, segundo párrafo, de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco*, para quedar como sigue:

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE TABASCO

Artículo 23.- …

I a la III. …

IV. Solicitar por escrito al Presidente respectivo la justificación de sus ausencias, a las sesiones del Pleno, de la Junta de Coordinación Política o de las sesiones de las comisiones y demás órganos de los que forme parte; **por las causas señaladas en el Reglamento;**

V. a la XIII. …

CAPÍTULO II
De la Asistencia a las Sesiones

Artículo 27.- …

Las inasistencias a sesiones de las comisiones serán justificadas por el Presidente de la Comisión que corresponda, hasta por dos ocasiones consecutivas, debiendo informar de ello al Presidente del Congreso, **para estos efectos solo se justificarán cuando se presenten alguna de las causas previstas en el artículo 16 del Reglamento.**

…

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforman los artículos 16, fracción I y 28, fracción II, y se deroga la fracción V, del artículo 16, del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco, para quedar como sigue:

REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO.

CAPÍTULO II
DE LAS INASISTENCIAS, LICENCIAS, SUPLENCIAS Y VACANTES

SECCIÓN PRIMERA
DE LAS INASISTENCIAS O AUSENCIAS

Artículo 16.- Las inasistencias de los diputados a las sesiones del Pleno, o el retiro **de estas,** solo serán dispensadas por el Presidente cuando el diputado interesado justifique su inasistencia o ausencia, por alguna de las siguientes causas:

I. Enfermedad o incapacidad física, **debidamente acreditada,** que le impida desarrollar sus funciones;

II. …

III. …

IV. …

V. Se deroga.

…

…

…

Artículo 28.- …

I…

II. Los descuentos en las dietas de los diputados, que son las retenciones que se realizan en las percepciones que por ese concepto reciben los diputados, derivadas de inasistencias a las sesiones del Pleno o de las Comisiones, una vez que se determine su procedencia, **al no haberse justificado en los términos del artículo 16;**

III. a la V. …

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco.

SEGUNDO. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO, EN LA CIUDAD DE VILLAHERMOSA, CAPITAL DEL ESTADO DE TABASCO, A LOS DIECINUEVE DÍAS DEL MES DE ABRIL DEL AÑO DOS MIL VEINTITRÉS.

A T E N T A M E N T E
HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO

DIP. EMILIO ANTONIO CONTRERAS MARTÍNEZ DE ESCOBAR
PRESIDENTE

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE TABASCO

DIP. ISABEL YAZMÍN ORUETA HERNÁNDEZ
PRIMERA SECRETARIA