

CAPÍTULO CUARTO

ACTIVIDAD LEGISLATIVA

I. FORMACIÓN DE LAS LEYES Y REGLAMENTOS EN TABASCO, 1824-1914

Las leyes que regían los destinos de la provincia de Tabasco, así como del resto de los dominios de la Corona española tenían su origen en la Península Ibérica y en su creación no existía ninguna clase de intervención popular ni se tenía contemplado un mecanismo legal que permitiera promover iniciativas para que se promulgaran nuevas normas o se modificaran las existentes.

Los tratadistas de la Ilustración cuestionaron la validez de las leyes y el deber de los particulares de acatarlas cuando no habían sido sometidas a su consideración. Siguiendo el ideario político de Morelos, para dictar una ley, ésta debía de ser discutida y votada en el Congreso y, en su caso, aprobada por mayoría de votos.¹³⁷ La necesidad de que fuera sancionada por el mayor número de legisladores obedecía a que estas mismas leyes comprenderían a todos los individuos, sin excepción o privilegio alguno.¹³⁸

El Congreso Constituyente de Tabasco estableció la fórmula con la cual se encabezarían todos los decretos expedidos por el mismo Congreso y que debían ser publicados por el gobernador: “El gobernador del estado nombrado por el Congreso Constituyente a todos los que las presentes vieren y entendieren sabed: que el mismo congreso ha decretado...”,¹³⁹ la primera Constitución: “El gobernador a los habitantes del estado, sabed: que el Con-

¹³⁷ *Sentimientos de la nación*, artículo 14.

¹³⁸ *Ibidem*, artículo 13.

¹³⁹ Decreto No. 5, 8 de mayo de 1824, Congreso Constituyente del Estado.

greso ha decretado lo siguiente...”, a continuación se insertaba la disposición que se publicaba, y se finalizaba con: “Por lo tanto, mando a todos los habitantes del estado que cumplan, y a las autoridades que hagan cumplir, la presente ley en todas sus partes, a cuyo efecto publíquese y circúlese”.¹⁴⁰ En 1831 se agregó al texto la acción “imprímase”; en 1850 no se consideró ninguna fórmula específica para encabezar las leyes.

El proceso que debía seguirse para la creación de una ley fue delegado al Reglamento Interno de la Cámara de Diputados hasta que en 1850 fue elevado a rango constitucional al incluirse, aunque de manera sucinta, en la carta magna promulgada ese año. De acuerdo con esas disposiciones, ninguna ley o decreto podía ser aprobado si no existían los siguientes elementos: una proposición escrita y firmada por el diputado o autoridad que la iniciaba; dos lecturas realizadas en sesiones distintas; un dictamen de la comisión que la examinó después de la segunda lectura; y la presencia al momento de la votación de dos terceras partes del número total de diputados.¹⁴¹

En 1883 las iniciativas recibían dos lecturas, con un intervalo de tres días entre cada una de ellas y turnándose después a la comisión respectiva, que elaboraría un dictamen al que también se le darían dos lecturas respetando el lapso de tiempo observado para la iniciativa; una copia de ésta y del dictamen de la comisión sería turnado al Ejecutivo para su conocimiento.

Una vez señalado el día para su discusión, se daba aviso al Ejecutivo para que participara en ella haciéndose representar por el secretario del Despacho. Si el proyecto se refería a un código o ley sobre la administración de justicia, se turnaría asimismo una copia del dictamen al Tribunal Superior para que uno de sus miembros pudiera también concurrir a la discusión. Tras el debate seguía la votación, la cual era nominal y requería de la mayoría absoluta para la aprobación.¹⁴²

¹⁴⁰ *Ibidem*, artículo 85.

¹⁴¹ Constitución de 1850, artículo 37.

¹⁴² Constitución de 1883, artículo 44.

Para iniciar la discusión dentro del seno del Congreso se daba lectura a la proposición, oficio o proyecto que hubiera provocado la apertura del expediente o el dictamen de la Comisión respectiva incluyéndose el voto particular si fuera el caso.¹⁴³ El presidente daba lectura a la lista de los diputados que hubieran solicitado el uso de la palabra tanto en pro como en contra;¹⁴⁴ los oradores hablaban puestos de pie desde la tribuna conforme eran llamados por el presidente respetando el orden en que hubieran pedido participar, a excepción de aquellos que no estuvieran presentes en su oportunidad, que entonces pasaban a ocupar el último lugar de la lista correspondiente.¹⁴⁵ A nadie le estaba permitido interrumpir al orador salvo al presidente, quien estaba facultado para llamarlo al orden si infringía algún artículo del reglamento o profería injurias en contra de alguna persona o corporación; no se incurría en falta si se refería a faltas cometidas por un funcionario público y en ese supuesto el presidente no podía hacer un llamado al orden.¹⁴⁶

Si el Ejecutivo hubiere presentado una objeción al proyecto de ley o de decreto antes de su promulgación, se encontraría presente en la sesión el secretario de gobierno, quien tomaría asiento entre los diputados, y al igual que ellos, tendría la posibilidad de tomar la palabra para expresar las inconformidades u observaciones que el gobierno tuviera respecto del dictamen, pero debía acatar las mismas reglas que sujetaban a los diputados respecto del uso de la palabra; podía permanecer en el recinto durante toda la discusión pero debía retirarse momentos antes de iniciar la votación.¹⁴⁷

Antes de dar principio a la discusión, cualquier diputado podía pedir que la Comisión explicara las razones que la llevaron a emitir su dictamen en el sentido en que lo hubiera presentado.¹⁴⁸

¹⁴³ Reglamento, artículo 44.

¹⁴⁴ *Ibidem*, artículo 45.

¹⁴⁵ *Ibidem*, artículo 47.

¹⁴⁶ *Ibidem*, artículo 50.

¹⁴⁷ *Ibidem*, artículo 53.

¹⁴⁸ *Ibidem*, artículo 52.

Los proyectos de ley o de decreto se discutían en lo general para pasar después a cada uno de los artículos en lo particular; si un artículo contenía más de una proposición, éstas debían ser examinadas de manera individual.¹⁴⁹ Si leído el dictamen de la Comisión éste era desaprobado, se procedía a la lectura del voto particular si éste existía; en caso negativo, el Congreso realizaba una votación sobre si debía devolverse el dictamen a la Comisión o si la propuesta era desechada.¹⁵⁰ Cada uno de los artículos que no resultaran aprobados se devolvían a la Comisión para su revisión, debiéndose considerar las observaciones realizadas sobre ellos. Por regla general, la discusión debía continuar hasta el momento de emitir la votación, interrumpiéndose sólo en los casos previstos por el reglamento, esto es: que llegara la hora prevista por el propio Reglamento para la clausura de las sesiones; por acuerdo del propio Congreso a iniciativa de algún diputado para la atención de un negocio de mayor urgencia, y por alguna proposición suspensiva proveniente de un diputado y aprobada por el Congreso; esta acción suspensiva sólo podía presentarse una vez en la discusión de cada negocio.¹⁵¹

Las votaciones podían efectuarse de tres maneras distintas: por votación nominal, es decir, cada uno de los diputados de manera oral se pronunciaba —según se hubiera formulado la interrogante— con un “sí” o un “no”; poniéndose de pie para expresar aprobación o permaneciendo sentado para reprobar la propuesta; y por cédula o escrutinio secreto, anotando en una papeleta su aprobación o rechazo, y depositándolo en una urna sin hacer indicación de ser el autor del voto.¹⁵²

Cada una de las distintas formas de votación correspondía a un acto específico y no podía emplearse para otro distinto del que estaba señalado por el Reglamento del Congreso; así, si se recurría al voto nominal se empleaba para calificar si se admitían o

¹⁴⁹ *Ibidem*, artículo 46.

¹⁵⁰ *Ibidem*, artículo 55.

¹⁵¹ *Ibidem*, artículo 51.

¹⁵² *Ibidem*, artículo 60.

no las proposiciones, y si los dictámenes después de desechados debían volver a su Comisión o no; poniéndose de pie se aprobaban los dictámenes cuando se discutían en lo general y cuando correspondía hacerlo a cada uno de sus artículos en lo particular, pero también para determinar si se encontraban ya bastante discutidos. El escrutinio secreto servía para realizar todas aquellas elecciones y nombramientos que le correspondían al Congreso.¹⁵³

Para que un proyecto se tuviera por aprobado o desechado era requerida la mayoría absoluta, es decir, contar por lo menos con la mitad más un voto de los posibles, considerando el número de diputados presentes y no del total de los que conformaban la legislatura.¹⁵⁴

Una vez aprobado el proyecto se redactaba en forma de ley por duplicado, se leía ante el Congreso y firmaban ambos ejemplares el presidente y los dos secretarios, conservándose un ejemplar en la Secretaría y remitiendo el restante al gobernador para su promulgación.¹⁵⁵

II. LAS INICIATIVAS

El gobernador sólo podía proponer al Consejo las mejoras que creyera pertinentes en la Constitución o las leyes (artículo 90-XI); el Consejo, a su vez, las propondría al Congreso.¹⁵⁶ De esta manera, el gobernador no sólo no podía iniciar proyecto alguno de ley, sino que incluso no estaba autorizado para hacer la propuesta de manera directa al Legislativo, conformándose con hacerlo por medio del Consejo de Gobierno,¹⁵⁷ quien a su vez tampoco

¹⁵³ *Ibidem*, artículos 60 y 61.

¹⁵⁴ Constitución de 1831, artículo 103.

¹⁵⁵ *Ibidem*, artículo 104

¹⁵⁶ Constitución de 1825, artículo 118, fracc. I.

¹⁵⁷ La figura del Consejo de Gobierno tiene su antecedente en la España constitucional, en la cual se formó un Consejo integrado por elementos nombrados por el rey. Al instaurarse el Imperio mexicano, se formó un Consejo de Estado de acuerdo con el decreto de 31 de mayo de 1822, que indicaba que se

tenía facultad para formular una iniciativa de ley, pues sólo podía “proponer al Congreso las mejoras sobre la Constitución y leyes vigentes”.¹⁵⁸ Por lo tanto, pertenecía de forma exclusiva a la Cámara de Diputados la potestad para formular proyectos de nuevas leyes. La desaparición del Consejo de Gobierno permitió al gobernador hacer las propuestas de mejoras de manera directa al Congreso, sin que mediara entre ellos ninguna otra autoridad.

La restricción que el ordenamiento tabasqueño hacía al ejecutivo para presentar iniciativas de ley no era una imitación de la norma federal, ya que la Constitución de 1824, en su artículo 52, facultaba al Ejecutivo federal y a las legislaturas locales para participar mediante proposiciones tanto de leyes como de decretos. Sobre este punto el representante federal por Jalisco, Juan de Dios Cañedo, afirmó que eran los diputados quienes tenían la teoría, pero era el gobierno quien poseía el conocimiento práctico de las necesidades de la nación.

Superada la etapa de la República centralista, cualquiera de los diputados y el gobernador del estado podían presentar iniciativas de ley en cualquier materia, mientras que el Tribunal Superior de

integraría por 13 individuos elegidos de entre 39 propuestos por el Congreso. La justificación que se encontró entonces para su creación fue que, al desaparecer la Junta Gubernativa, era necesario un órgano que recuperara su función consultiva; así, el 21 de junio, los miembros escogidos por el emperador prestaron juramento e iniciaron sus labores el día 28. Destronado Iturbide, en el Congreso se debatió sobre la pertinencia de conservar el Consejo de Estado al que se le atribuían varios de los males sufridos durante el breve Imperio. La Constitución Federal de 1824 creó un Consejo de Gobierno que sólo en algunos aspectos se parecía al desaparecido Consejo de Estado, ya que se le consideraba parte del Poder Ejecutivo sobre el que se debía ejercer cierto control. Se encontraba integrado por el vicepresidente de la República y por la mitad de los miembros del Senado; sus funciones se referían principalmente al control de la constitucionalidad. Los Consejos tanto el federal como el tabasqueño, tenían muy poca similitud, pero es muy probable que la legislatura de Tabasco hubiera creído necesaria la existencia de una institución para servir de enlace entre los poderes; también pudiera deberse a la intención de no depositar toda la carga del Ejecutivo en un solo individuo.

¹⁵⁸ Constitución de 1825, artículo 118, fracc. III.

Justicia sólo podía hacerlo en lo concerniente a la administración de justicia. En este último caso, el Poder Judicial debía actuar como cuerpo colegiado, no pudiendo hacerlo sus miembros de manera individual.¹⁵⁹

En 1883 se incluyó a los ayuntamientos entre los posibles iniciadores de proyectos de ley, pero sólo en materia de legislación municipal.¹⁶⁰ El trámite que se seguía con las iniciativas o proyectos fue el mismo sin importar el origen de éstas, hasta que por disposición constitucional se determinó que cuando fueran presentadas por el gobernador o el Tribunal Supremo de Justicia fueran pasadas directamente a la comisión respectiva, mientras que las presentadas por los diputados o los ayuntamientos deberían seguir el trámite prescrito por el reglamento de debates.¹⁶¹ Posteriormente, también las provenientes de los ayuntamientos fueron examinadas por comisiones.¹⁶²

Así fue como se fue expandiendo de manera gradual el espectro de las autoridades que podían proponer la creación de nuevas normas; también permaneció inmutable durante todo el siglo XIX la atribución del Poder Legislativo de Tabasco para proponer iniciativas ante su similar federal.

III. LA CAPACIDAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO

A efecto de dar un mejor cumplimiento a las leyes emitidas por el Congreso del estado, la experiencia ha demostrado que el poder Ejecutivo debe estar en condiciones de establecer vía reglamentos la mecánica que considere más adecuada para su ejecución; en Tabasco, esta capacidad fue producto de una larga evolución no exenta de conflictos entre los dos poderes involucrados, debi-

¹⁵⁹ Constitución de 1850, artículo 36. También en la Constitución de 1857, artículo 30.

¹⁶⁰ Constitución de 1883, artículo 39.

¹⁶¹ *Ibidem*, artículo 40.

¹⁶² Constitución de 1890, artículo 39 y Constitución de 1914, artículo 37.

do a la creencia de que toda norma, cualquiera que fuera su rango, debía provenir únicamente del Legislativo. El Ejecutivo no se encontraba facultado en los inicios de la vida independiente del estado de Tabasco para formar los reglamentos; no fue sino hasta 1831 que le fue permitido, con la condición de que éstos fueran pasados al Congreso para su aprobación.¹⁶³ En 1850 fue considerada ya una atribución del gobernador “dar reglamento y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución y de las leyes”, no habiendo indicación sobre la necesaria sanción del Legislativo.¹⁶⁴ La siguiente Constitución conservó inalterada esta facultad.¹⁶⁵

En la Constitución de 1883, dentro del catálogo de facultades del Ejecutivo, no se encontraba mencionada la posibilidad de emitir reglamentos; en el artículo 63 se menciona de manera negativa este atributo cuando establece que el gobernador no puede “VI. Expedir reglamentos, decretos u órdenes de cualquier especie, sin que vayan autorizados por el secretario del Despacho”. De no ser por esta mención que hace obligatorio el refrendo ministerial para la validez del reglamento o el decreto expedido por el Ejecutivo, éste no hubiera podido legalmente formar reglamentos como lo hacía en la Constitución anterior, ya que el artículo 5o. era contundente al respecto y no permitía que ninguna autoridad asumiera facultad alguna que no estuviera expresamente señalada: “Las autoridades del estado no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción...”.

Este fallo fue subsanado por el decreto número 1 de 22 de septiembre de 1899 e incluido en la Constitución de 1890, donde “para la mejor observancia de las leyes expedidas por el Congreso sobre los diversos ramos administrativos” se le permitía dictar reglamentos,¹⁶⁶ conservando por supuesto el requisito del refrendo ministerial otorgado por el secretario general del despa-

¹⁶³ Constitución de 1850, artículo 117, V.

¹⁶⁴ *Ibidem*, 1850, artículo 50-X.

¹⁶⁵ Constitución de 1857, artículo 41-X.

¹⁶⁶ Constitución de 1890, artículo 60, fracc. XXV.

cho.¹⁶⁷ Debemos destacar que en ese momento no se exigía que el Congreso del estado aprobara estos reglamentos, limitándose la fracción en cuestión a declarar que los reglamentos se expedirían con estricta sujeción a los preceptos de las leyes expedidas por el Congreso.¹⁶⁸ En 1914, la Constitución permitía por supuesto la redacción de reglamentos, pero exigió de nuevo la aprobación del Congreso.¹⁶⁹

¹⁶⁷ *Ibidem*, artículo 61, fracc. VI.

¹⁶⁸ *Ibidem*, artículo 60, fracc. XXV.

¹⁶⁹ Constitución de 1914, artículo 61-III.