

CAPÍTULO QUINTO

CONTRAPESO

La búsqueda de un mecanismo político que evitara una concentración despótica del poder fue la razón principal que llevó a los teóricos a proponer un sistema compartido de gobierno en el cual funciones específicas fueran encomendadas a distintos órganos. No se planteó nunca como una solución dividir simplemente la autoridad entre dos o más individuos creando co-reinados, triunviratos u otras formas similares cuyos ejemplos poco exitosos nos proporciona la Historia.¹⁷⁰ Para evitar confrontaciones que pudieran paralizar la marcha del gobierno por falta de acuerdo o incluso desatar luchas intestinas, se consideró hacer una clara distinción entre las facultades de cada uno de los órganos o entidades que ejercieran el poder, en lugar de simplemente ejercer un gobierno colectivo. En 1836 se ensayó en México encomendar a un cuarto poder la labor de equilibrar a los restantes, lo cual ocasionó ma-

¹⁷⁰ Un buen ejemplo nos lo proporciona la República romana con los triunviratos de César, Pompeyo y Craso, y posteriormente la de Octavio, Marco Antonio y Lépido. Su fracaso se debió principalmente a la lucha entre caudillos carismáticos que ejercían funciones idénticas y, por lo mismo, no resultaba en un auténtico contrapeso sino en una abierta confrontación que llevó a una guerra civil inevitable. En México, a la caída del Imperio de Iturbide un triunvirato formado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete ocupó el Poder Ejecutivo, conviviendo con el Judicial y el Congreso. Durante la intervención francesa, una regencia integrada por Juan Nepomuceno Almonte, Pelagio Antonio de Labastida y el general Mariano Salas, asumió los poderes Ejecutivo y Legislativo; Ignacio Pavón, presidente de la Suprema Corte, tenía el puesto de regente suplente y, por lo tanto, un miembro del Poder Judicial se encontraba formando parte del Ejecutivo, con lo que en realidad los tres poderes se encontraban fundidos en uno.

yores dificultades, pues como decía Emilio Rabasa, el poder “revisor sería el supremo y la dificultad quedaría en pie”.¹⁷¹ Quedaba entonces determinar cuáles serían las funciones que debían de ser consideradas lo suficientemente importantes como para ser constitutivas o sustantivas de un órgano de gobierno que las ejerciera de manera independiente de los otros.

Las funciones principales que desde la Antigüedad y el Medioevo se creían atributos inseparables del ejercicio del poder y la autoridad fueron la facultad de crear y modificar leyes, el impartir justicia y ejercer el gobierno. Sobre estos puntos es revelador lo señalado en la Ley de las Siete Partidas y otros muchos ordenamientos que compartían la misma inspiración.

Estas funciones explican el por qué la división de poderes descansa sobre una tríada y no dos, cuatro, cinco o más poderes, y por qué a la propuesta de existencia de un cuarto se le llamó poder neutro.

Además de la distribución de funciones, se creyó necesario que cada uno de los poderes tuviera determinadas herramientas que intervinieran de manera directa en el quehacer de los otros restantes. La forma y alcances de estos instrumentos se fueron modificando a lo largo del tiempo, y mediante una evolución no exenta de avances y retrocesos, se fue conformando y afianzando un sistema político sustentado en tres poderes que cubren las tareas básicas del gobierno y adicionalmente se equilibran entre sí.

I. CONTROLES POLÍTICOS INTERORGÁNICOS

La *Enciclopedia jurídica* define los controles políticos interorgánicos como “instrumentos que la Constitución deposita en los órganos Legislativo y Ejecutivo para controlarse y limitarse recíprocamente en el ejercicio de sus funciones, a fin de impedir la concentración del poder absoluto en manos de uno solo de ellos”.¹⁷²

¹⁷¹ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990, p. 152.

¹⁷² *Enciclopedia jurídica mexicana, cit.*, t. III, p. 616.

Cada uno de los poderes cuenta con aquellos controles que, desde el punto de vista teórico y práctico, son los más adecuados para limitar o contrarrestar a sus contrapartes; así, el poder Legislativo tiene, según Jorge Carpizo:¹⁷³

- a) El poder de la bolsa. Aprobar el presupuesto de ingreso y egresos del Ejecutivo. La expedición de las leyes que controlan el ingreso permite que sea el Legislativo quien determine cuáles son las actividades y materias sobre las cuales se puede cobrar un impuesto. Los egresos restringen los gastos que puede erogar el Ejecutivo en el cumplimiento de sus atribuciones.
- b) Ratificación de determinados actos. En esta facultad se encuentran comprendidos la ratificación de los nombramientos de determinados funcionarios; también ratificación de tratados o convenios; autorización para que el Ejecutivo se ausente de su cargo, abandone el país o pida licencia.
- c) Juicio político o de responsabilidad. El ejecutivo puede ser acusado de determinados actos o ser destituido.
- d) Las sesiones extraordinarias. Ampliar su periodo de sesiones sin autorización del Ejecutivo.
- e) Facultades implícitas. De acuerdo con los textos constitucionales, el Legislativo podría, al menos teóricamente, en uso de sus propias facultades legislar para restringir las facultades del Ejecutivo.

Consideramos que en este conjunto de controles debe incluirse la facultad del Legislativo de nombrar, en determinados casos, al titular del Poder Ejecutivo.

Por el contrario, el Ejecutivo se encuentra dotado también de facultades de control sobre el Poder Legislativo:

- a) Veto.
- b) Facultad reglamentaria. Puede precisar los alcances de una ley del Congreso.

¹⁷³ *Idem.*

- c) La promulgación de la ley. Se traduce en el hecho de que mientras el Ejecutivo no disponga la publicación de una ley, ésta no entrará en vigor.
- d) Ejecución de la ley. “Consiste en la serie de actos que debe realizar el Ejecutivo para aplicar la ley expedida por el Congreso, lo que en su caso podría dar lugar a su aplazamiento.

No podemos dejar de mencionar que por circunstancias históricas el Poder Ejecutivo tanto federal como local en ocasiones ha sido investido de facultades extraordinarias, que han servido para hacer frente a contingencias que no hubiera podido sortear si se hubiera visto restringido por el acatamiento estricto del ámbito de sus responsabilidades.

Ya hemos estudiado la facultad reglamentaria del Ejecutivo y la capacidad de promover y presentar iniciativas de ley; en los capítulos siguientes trataremos de analizar el modo en que se desarrollaron y evolucionaron las características de las funciones de control político entre los poderes en el estado de Tabasco.

II. EL VETO

En ninguna de las Constituciones tabasqueñas la oposición a la promulgación de una ley ha llevado el nombre de veto; no tenía tampoco la fuerza prohibitiva que se le concedió después, limitándose a la posibilidad de la presentación de objeciones. En ese momento histórico no pertenecía aún al poder Ejecutivo, sino al Consejo de Gobierno, que podía objetar las leyes o decretos del Congreso del estado antes de su promulgación, sin que esto obligara al segundo a una revisión o modificación forzada.¹⁷⁴ El Consejo de Gobierno se componía de cinco individuos, tres de ellos electos y otros dos natos, correspondiéndoles al Administrador General de Rentas y al vicegobernador estos dos últimos puestos. Las atribuciones del Consejo de Gobierno, que les fueron conferidas por la Constitución de 1825, nos recuerdan las

¹⁷⁴ Constitución de 1825, artículo 118, fracc. IV.

características de las diputaciones provinciales, ya que como su nombre lo indica su misión principal era la de proporcionar consejo al gobernador sobre todas las materias que éste le consultara, pudiendo además suspender a los empleados del estado, convocar a Congreso extraordinario, promover el establecimiento y fomento de los ramos de la industria y la educación, proponer al Congreso las mejoras sobre las Constitución y leyes vigentes, y objetar las leyes y decretos del Congreso del estado antes de su promulgación.

Al haber eliminado la figura del Consejo de Gobierno, la segunda Constitución le permitió al Ejecutivo estatal realizar de forma directa las objeciones que tuviera contra la promulgación de una ley; en ese caso, al recibir del Legislativo un proyecto aprobado para su promulgación, podía suspender su publicación y argumentar ante el Congreso su oposición, contando para ello con un término de diez días, contados a partir del momento en que se recibió el proyecto en cuestión.¹⁷⁵ Si el gobernador hubiera objetado alguna ley, acudía al Congreso el secretario de gobierno en su representación a las discusiones y teniendo en ellas voz pero no voto, pero esta posibilidad se encontraba condicionada a que la Legislatura admitiera esa objeción, ya que no estaba obligada a hacerlo.¹⁷⁶ Si hubiera procedido una nueva discusión motivada por la suspensión de la publicación de una ley por parte del gobernador, se requerían tres cuartas partes de los votos aprobatorios para que ésta fuera publicada y entrara en vigor, excepto si la objeción del Ejecutivo hubiera sido motivada porque la ley o proyecto atacaba alguna de las garantías individuales amparadas por el artículo 3o. de la propia Constitución;¹⁷⁷ en ese caso, la

¹⁷⁵ Constitución de 1831, artículo 105.

¹⁷⁶ *Ibidem*, artículo 92.

¹⁷⁷ Artículo 3o. El Estado está obligado a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad, igualdad, propiedad y seguridad de todos los individuos estantes, habitantes y aun transeúntes; por lo mismo prohíbe la introducción de esclavos en su territorio y declara libres a los hijos que nacieran de los que actualmente existen en él.

aprobación de esa ley por parte del gobernador lo hacía culpable de traición a la patria.¹⁷⁸

Una vez restituido el régimen federal, el Ejecutivo estatal mantuvo la posibilidad de objetar las leyes aprobadas por la Cámara, no pudiéndose eludir su reexamen como podía suceder anteriormente; en este caso, para poder superar el veto se requería el voto de tres cuartas partes de los diputados si se trataba de materia de impuestos o asuntos de Hacienda y de dos terceras partes para cualquier otra cuestión.¹⁷⁹ Para 1857 la proporción de votos se igualó para todos los casos a dos terceras partes.¹⁸⁰ Cuando el procedimiento para el manejo de las iniciativas de ley fue incluido dentro de la Constitución, antes sólo contemplado en el Reglamento Interior del Congreso, además de proporcionarle una mayor certeza se pretendió dotarlo de un mayor dinamismo, por lo que para evitar mayores trámites, se consideró invitar directamente al gobernador a tomar parte en las discusiones, a fin de que en ellas hiciera las objeciones que considerara pertinentes y así evitar un veto posterior que podría acrecentar la carga de trabajo de la Legislatura. La ausencia del Ejecutivo en las discusiones, atribuible al Congreso, no impedía que éstas se llevaran a cabo e incluso la votación de los proyectos, pero en ese caso se concedían diez días hábiles al gobernador para que formulara sus observaciones, contados desde el momento en que éste recibía el proyecto aprobado.¹⁸¹ Años más tarde, el secretario del despacho acudía como delegado en lugar y representación del gobernador, conservando el término de diez días concedido anteriormente.¹⁸² El método de promover la asistencia del Ejecutivo a la discusión de los proyectos de ley tal vez contribuyó a la economía del proceso, pero seguramente también significó un conflicto cons-

¹⁷⁸ Constitución de 1831, artículo 106.

¹⁷⁹ Constitución de 1850, artículo 40.

¹⁸⁰ Constitución de 1857, artículo 34.

¹⁸¹ Constitución de 1883, artículo 44, fracc. III, segundo párrafo.

¹⁸² Constitución de 1890, artículo 43, fracc. III.

tante que mermó la autonomía del Legislativo, sobre todo si se considera que la época de su observancia coincidió con los años del Porfiriato que, sin duda, fueron los momentos en los que la independencia de todos los niveles de gobierno sucumbió ante la arrolladora dictadura que sofocaba toda manifestación contraria a los designios de la capital. Esta circunstancia alcanzó su punto álgido durante el gobierno del general Abraham Bandala, pues durante doce periodos en los que el Congreso del estado se encontró sujeto a su voluntad, no se promulgó un solo decreto o ley sin su aprobación. Como pago a su sumisión, los miembros del Legislativo tenían asegurada su permanencia en el cargo, de tal suerte que la planta de los diputados no experimentó ninguna variación en diez legislaturas.

El triunfo de la Revolución produjo en Tabasco una nueva Constitución en la que se reflejaron varias reformas de orden social y político, una de las cuales se encuentra en el procedimiento para el ejercicio del veto del Ejecutivo, quien podía suspender la publicación de una ley y regresarla al Congreso durante los ya consabidos diez días (o tres, si se trataba de un acuerdo); en ese caso, no volvía como anteriormente a discusión por el Pleno, sino que se turnaba a la Comisión que revisaba las observaciones que se le hubieran hecho y la presentaba para una segunda discusión; si las observaciones eran desechadas por el voto de dos terceras partes se tendría por sancionada y se ordenaría su publicación. Como antes, el gobernador podía asistir a las discusiones haciéndose representar, pero ahora —y en ello hay una diferencia significativa— le estaba prohibido observar las resoluciones del Congreso.¹⁸³ También le fue concedido al Legislativo la posibilidad de acortar el término con que contaba el Ejecutivo para realizar las observaciones, siempre que a su juicio existiera urgencia notoria.¹⁸⁴

¹⁸³ Constitución de 1914, artículo 42.

¹⁸⁴ *Ibidem*, artículo 43.

III. CONTROLES POLÍTICOS INTRAORGÁNICOS

De acuerdo con la teoría constitucionalista, y especialmente conforme con Loewenstein,¹⁸⁵ existen también los controles políticos intraorgánicos, aquellos que desde el interior del órgano de poder político operan para limitar y controlar el ejercicio de sus propias funciones, evitando su extralimitación o que se desvirtúe la esencia de las mismas. En nuestro país, y para el Poder Legislativo, resulta obvio que el primer control intraorgánico a nivel federal fue la separación del Poder Legislativo en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. A nivel local, uno de los controles internos fue la renovación parcial de los componentes del Congreso, evitando así la formación de grupos y que los diputados se eternizaran en el cargo. En opinión de Emilio Rabasa, la renovación frecuente de los diputados permitía a los electores convertirse en los supremos jueces de la actuación de los legisladores, ya que mediante su voto podían reelegir o no a los diputados de acuerdo con la buena o mala actuación que hubieran demostrado dentro de su periodo. Para que esta medida fuera efectiva era necesaria una opinión pública vigilante, informada y activa.¹⁸⁶

IV. CONTROL ECONÓMICO

Su antecedente se encuentra en las atribuciones de las diputaciones provinciales que debían vigilar el buen manejo de los recursos públicos, evitando de esta manera la malversación y el dispendio.

El gasto anual del estado era fijado por el Congreso, tomando como referencia el presupuesto formado por el gobierno; así también, establecía las contribuciones anuales y los impuestos

¹⁸⁵ Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 232.

¹⁸⁶ Rabasa, Emilio, *op. cit.*, p. 153.

municipales.¹⁸⁷ Dentro del gasto se incluían los sueldos de los empleados públicos del estado, determinados también por el Congreso.

El gobernador tenía a su cargo la supervisión de todas las tesorerías del estado y debía informar cada seis meses al Congreso sobre su manejo.¹⁸⁸ La Tesorería General consiguió autonomía en el manejo de la Hacienda Pública,¹⁸⁹ pero el establecimiento de tesorerías subalternas en los pueblos del estado correspondía al Congreso, y los pagos que esta oficina efectuara se libraban bajo orden del gobernador,¹⁹⁰ quien debía realizar visitas a las oficinas de Hacienda de la capital a fin de remediar posibles abusos, y dar cuenta al Congreso de las observaciones que considerara dignas de poner en su conocimiento.¹⁹¹ Los nombramientos y remoción del tesorero general y el del contador de la Tesorería del estado correspondían al Ejecutivo, pero su ratificación corría por cuenta de la Legislatura.¹⁹²

A lo largo de su historia, la Cámara de Diputados fue la facultada para autorizar al Ejecutivo la contratación de deuda pública, indicando la forma en que ésta debía amortizarse y cuáles serían los bienes del estado con los que se podían garantizar los créditos adquiridos.

El Decreto de 7 de enero de 1876 creó la Sección de Glosa en la Secretaría del Congreso del estado,¹⁹³ la cual dependía de forma directa de la Comisión de Hacienda de la Cámara (artículo 2o.) y en los recesos de ésta, de la Diputación Permanente (artículo 3o.). Su personal se componía únicamente de un contador y un

¹⁸⁷ Constitución de 1825, artículo 73. fraccs. IV y V.

¹⁸⁸ *Ibidem*, artículo 90, fracc. 13a.

¹⁸⁹ Constitución de 1831, artículo 247.

¹⁹⁰ *Ibidem*, artículos 244 y 245.

¹⁹¹ Constitución de 1850, artículo 50, fracc. XIII.

¹⁹² Constitución de 1883, artículo 46, fracc. VIII y artículo 62, fracc. III.

¹⁹³ Decreto de 7 de enero de 1876 en *Tabasco Decretos del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco*, Villahermosa, s/e, 1982, t. II, pp. 110-112.

escribiente, quienes tenían la pesada labor de glosar las cuentas de la oficina de Hacienda del estado y de todos sus municipios. La Tesorería General estaba obligada a remitir a esta sección sus cuentas cada mes, y lo mismo debían hacer todas las receptorías del estado y los municipios. Por si lo anterior fuera poco, ningún empleo se consideraría efectivo si su despacho no se encontraba autorizado por esta oficina (artículo 4o., IV).